

بسم الله الرحمن الرحيم

دلایل ابطال مصوبات دولتی

در دیوان عدالت اداری

معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری

مؤلف: امید شیرزاد

انتشارات جنگل

سرشناسه
عنوان و نام پدیدآور : شیرزاد، امید، ۱۳۵۹-
دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری / مؤلف: امید شیرزاد،
[به سفارش] معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری.
مشخصات نشر : تهران: جنگل: جاودانه، ۱۳۹۲
مشخصات ظاهری : ۲۰۸ ص.
شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۰۸۴-۲
وضعیت فهرست نویسی : فیپا
موضوع : دیوان عدالت اداری - مصوبات
موضوع : صلاحدید اداری - ایران
موضوع : اختیار قضایی - ایران
موضوع : حکومت قانون - ایران
شناسه افزوده : دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش و پژوهش
رده بندی کنگره : ۱۳۹۲/۹۸ش/ KM۲۷۳۰
رده بندی دیویی : ۳۴۲.۵۵۰۶۶
شماره کتابشناسی ملی : ۳۲۶۲۰۸۱

جنگل

عنوان کتاب: دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری
صاحب اثر: معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری

مؤلف: امید شیرزاد

ناشر: انتشارات جنگل، جاودانه

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۲

قطع و تیراژ: وزیری، ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۶۵۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۰۸۴-۲

[http:// www.junglepub.org](http://www.junglepub.org)

تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۹-۶۶۴۸۲۸۳۰

[email:// Info@junglepub.org](mailto:Info@junglepub.org)

۰۳۱۱-۳۲۰۵۰۶۷-۳۲۰۳۸۰۰-۹

دیدگاه‌های ابراز شده در این پژوهش متعلق به نویسنده است و لزوماً بیانگر
نظرات دیوان عدالت اداری نیست.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۷
پیشگفتار.....	۱۱

فصل اول - تبیین نظارت قضایی بر اعمال اداری

گفتار اول: مفهوم نظارت قضایی بر اعمال اداری.....	۱۶
گفتار دوم: مبانی نظارت قضایی بر اعمال اداری.....	۲۷
بند اول: حاکمیت قانون.....	۲۷
بند دوم: تفکیک قوا.....	۳۲
بند سوم: صیانت از حقوق بنیادین.....	۳۴
گفتار سوم: الگوهای نظارت قضایی بر اعمال اداری.....	۳۵
گفتار چهارم: جهات نظارت قضایی بر اعمال اداری.....	۴۰

فصل دوم - عدم مخالفت با قانون

مبحث اول: عدم مخالفت با هنجارهای برتر.....	۵۰
گفتار اول: عدم مخالفت با قانون اساسی.....	۵۴
بند اول: دیدگاه مخالفان صلاحیت دیوان.....	۵۵
بند دوم: دیدگاه موافقان صلاحیت دیوان.....	۵۷
گفتار دوم: عدم مخالفت با سیاست‌های کلی نظام.....	۶۰
گفتار سوم: عدم مخالفت با قانون عادی.....	۶۶
بند اول: اعمال اداری خلاف هدف و حکم مقنن.....	۶۸
بند دوم: عدم رعایت تشریفات قانونی در تصمیم‌گیری اداری.....	۷۰
بند سوم: عدم رعایت قلمرو زمانی مورد نظر مقنن در اتخاذ تصمیم.....	۷۳

- ۷۶ بند چهارم: اشتباه موضوعی
- ۷۸ بند پنجم: اشتباه حکمی
- ۸۰ گفتار چهارم: عدم مخالفت با موازین شرعی
- ۸۱ بند اول: دادرسی شرعی مصوبات دولتی
- ۸۴ بند دوم: معیارهای نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات دولتی
- ۸۹ مبحث دوم: اصل صلاحیت
- ۸۹ گفتار اول: مفهوم صلاحیت
- ۹۱ گفتار دوم: ویژگی‌های صلاحیت
- ۹۱ بند اول: قانونی بودن
- ۹۲ بند دوم: انحصاری بودن
- ۹۲ بند سوم: الزامی بودن
- ۹۲ بند چهارم: محدود بودن
- ۹۳ گفتار سوم: مبانی صلاحیت
- ۹۳ بند اول: حاکمیت قانون
- ۹۳ بند دوم: نمایندگی
- ۹۳ بند سوم: منفعت عمومی
- ۹۴ بند چهارم: تفکیک قوا
- ۹۴ گفتار چهارم: اقسام صلاحیت
- ۹۴ بند اول: صلاحیت تکلیفی و اختیاری
- ۹۶ بند دوم: صلاحیت‌های اختیاری و چگونگی نظارت قضایی آن‌ها
- ۹۹ مبحث سوم: اصل خروج از حدود اختیارات و صلاحیت‌ها
- ۱۰۲ گفتار اول: مفهوم مضیق یا شکلی
- ۱۰۲ بند اول: ورود مقام اداری به حوزه‌ی تقنین
- ۱۰۳ الف) وضع قانون و قواعد آمره‌ی مختص قانون‌گذار

۱۰۹	ب) تقیید و تضییق دایره‌ی شمول و قلمرو قانون
۱۱۱	ج) تعمیم و توسیع دایره‌ی شمول و قلمرو قانون
۱۱۳	د) تفسیر منحرف از منطوق و روح قانون
۱۱۵	بند دوم: ورود مقام اداری به حوزه‌ی قضاء
۱۱۶	الف) مداخله‌ی در امر قضاء با تعیین تکلیف برای مقام قضایی
۱۱۸	ب) تحدید صلاحیت نظارتی دستگاه قضایی
۱۲۱	ج) نقض استقلال قوه‌ی قضاییه
۱۲۳	بند سوم: مداخله‌ی مقام اداری در حوزه‌ی صلاحیت دیگر مراجع اداری
۱۲۳	الف) فقدان اذن تفویض مقنن
۱۲۷	ب) مداخله در قلمرو صلاحیت مراجع ذیصلاح قانونی
۱۲۸	بند چهارم: استنکاف از انجام وظیفه یا احوال اختیارات قانونی
۱۳۱	بند پنجم: تجاوز از حدود اختیارات
۱۳۳	گفتار دوم: مفهوم موسع یا ماهوی
۱۳۴	بند اول: سوء استفاده از حدود اختیارات
۱۳۶	الف) اهداف ناشایست
۱۳۹	بند دوم: نامعقول بودن
۱۴۵	بند سوم: اصل تناسب

فصل سوم - منع نقض حقوق بنیادین

۱۵۳	گفتار اول: برابری و عدم تبعیض ناروا
۱۵۷	گفتار دوم: امنیت در روابط حقوقی شهروندان و اداره
۱۵۷	بند اول: حق مکتسب
۱۶۰	بند دوم: انتظار مشروع
۱۶۴	بند سوم: ممنوعیت عطف به ماسبق شدن مقررات دولتی

۱۶۶	گفتار سوم: حق بر دادرسی منصفانه
۱۶۸	بند اول: اصل برائت
۱۷۰	بند دوم: حق دادخواهی
۱۷۳	بند سوم: حق دفاع
۱۷۵	بند چهارم: ضرورت توجه به مستندات و ادله‌ی متأثرین از تصمیم
۱۷۷	بند پنجم: لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم مرجع رسیدگی
۱۸۰	بند ششم: حق بر مهلت عادلانه‌ی رسیدگی
۱۸۱	گفتار چهارم: اصل تسلیط و احترام به حقوق مالکانه
۱۸۳	گفتار پنجم: آزادی کار و انتخاب شغل
۱۸۵	گفتار ششم: حق بر مسکن
۱۸۶	گفتار هفتم: حق بر محیط زیست سالم
۱۸۹	نتیجه‌گیری
۱۹۵	فهرست منابع
۲۰۲	فهرست آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمه

مقامات و مسئولان دولتی و حاکمیتی در اجرای وظایف و اختیارات خود معمولاً نیازمندند تا آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مقرراتی از این دست تصویب کنند و به موقع اجرا بگذارند. قانونگذار نیز آنان را از چنین اختیاری برخوردار کرده است. اما این مصوبات ممکن است به هر دلیل با قانون مخالف باشند و چون در سلسله مراتب هنجارها در جایگاه پائین‌تر از قانون قرار دارند بنابراین باید امکان کنترل و نظارت بر آن‌ها وجود داشته باشد. این امکان را قانون اساسی در تأسیس دیوان عدالت اداری دیده است و مقرر کرده که «هر کس» می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند (اصل ۱۷۰).

بدین ترتیب، مصوبات مقامات دولتی پس از تصویب به اجرا در می‌آیند. اما «هر کس» می‌تواند ادعا کند که مقرر یا مقرراتی که تصویب شده با قانون مخالف است و دیوان عدالت اداری باید به درخواست ابطال رسیدگی و حکم صادر کند. این ساروکاری است که به آن نظام کنترل پسینی (a posteriori) گفته‌اند.*

اما مسأله به اینجا ختم نمی‌شود. پرسش‌های زیادی باقی می‌ماند که مهم‌ترین آن‌ها این است که قاضی دیوان عدالت اداری اولاً بر اساس چه معیارها و ضوابطی و ثانیاً چه مصوباتی را می‌تواند - و باید - ابطال کند؟

اینکه نباید مصوبه مخالف قانون مصوب مجلس باشد روشن است، اما اینکه آیا قاضی دیوان، باید مصوبه مخالف قانون اساسی را نیز ابطال کند؟ آیا مصوبه مخالف سیاست کلی نظام را هم باید ابطال کند؟ خلاصه، پرسش این است که قاضی دیوان، مصوبات دولتی را با کدام یک از هنجارهای برتر باید تطبیق دهد که اگر با آن مخالف باشد باید ابطال شود؟ به علاوه،

* بر خلاف خود قوانین، یعنی مصوبات مجلس، که تابع نظام کنترل پیشینی (a priori) است یعنی مصوبات مجلس پس از کنترل شورای نگهبان قانون اساسی لازم الاجرا می‌شود.

مفهوم مخالفت با قانون که در اصل ۱۷۰ قانون اساسی آمده چیست؟ آیا هر نوع مغایرت، باید مخالفت با قانون تلقی شود یا مراد از مخالفت، تعارض غیر قابل جمع بین قانون و مقرر محلی نزاع است؟ آیا می‌توان برای ابطال مصوبه به اطلاق قانون تمسک کرد؟

گاه گفته می‌شود که فلان مقرر با اطلاق قانون مخالف است و بنابراین به دلیل مخالفت با اطلاق، باید ابطال شود. اما به این نکته توجه نمی‌شود که اساساً فلسفه آئین‌نامه‌های اجرایی تبیین و تشخیص جزئیات اجرای قوانین است که اختیار تعیین آن‌ها به همان مقامات اجرایی سپرده می‌شود. یعنی علاوه بر اینکه ضرورت دارد که شرایط مشهود تمسک به اطلاق فراهم باشد، در مانحن‌فیه، اختیار مقامات اجرایی برای وضع قواعد آیین‌نامه‌ای نیز باید در نظر گرفته شود. یعنی در واقع باید شرط دیگری را در این بحث به مقدمات حکمت اضافه کرد و پذیرفت که آئین‌نامه برای بیان اجزاء بیشتری است که تشخیص آن به وضع کننده آئین‌نامه سپرده شده است و چنین اختیاری مانع از آن است که به اطلاقات تمسک شود.

در مورد اینکه آیا قاضی دیوان عدالت می‌تواند مقرره‌ای را که خلاف قانون اساسی می‌یابد ابطال کند، حق این است که مقرره‌ای که تبیین مخالف قوانین عادی باشد به طریق اولی نباید مخالف قانون اساسی باشد و بنابراین، قاضی دیوان باید مقرر خلاف قانون اساسی را ابطال کند. با وجود این، دو دکترین متفاوت از نظر مخالف حمایت می‌کند.

دکترین اول که در برخی کشورهای اروپایی نیز مطرح شده است - و البته طرفداران چندانی ندارد - بر این باور است که مقررات قانون اساسی کلی‌تر از آن است که قاضی بتواند به آن‌ها استناد کند. به نظر آنان، مقررات قانون اساسی باید در هر مورد، توسط قانونگذار عادی ریز و بیان شود تا قاضی قادر به اجرای آن‌ها باشد. این دکترین که به اندیشه‌های ظاهریه و اخباریون در بحث «حجیت کتاب» شبیه است قابل پذیرش نیست. زیرا هر چند قانون اساسی مقرراتی دارد که اجرای آن‌ها موکول به وضع قانون است اما مقرراتی نیز دارد که بدون نیاز به قانون می‌توانند مستند حکم قاضی قرار گیرند.

دکترین دوم که نظریه ایرانی است بر این گمان است که چون نگرهبانی از قانون اساسی به شورای نگهبان سپرده شده است، قضات از نگرهبانی آن معاف شده‌اند و بنابراین نباید مصوبه دولتی به استناد مغایرت با قانون اساسی ابطال شود. این نظریه اخیراً در جریان

تصویب قانون جدید دیوان (قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) مطرح شد و نهایتاً در قانون بازتاب تناقض آلودی یافته است. زیرا ماده ۱۲ که در مقام تبیین و تعریف حدود صلاحیت هیئت عمومی است بر اساس مصوبه مجلس مقرر کرده بود که در مواردی که مقررات مورد شکایت به علت مغایرت با قانون یا قانون اساسی مورد شکایت قرار گرفته، هیئت عمومی می‌تواند آن را ابطال کند. اما شورای نگهبان بر این نظر بود که قید قانون اساسی باید برداشته شود و مجلس نیز آن قید را حذف کرد. اما از سوی دیگر ماده ۸۰ که شرایط درخواست مصوبه را برمی‌شمرد در بند «ت» مقرر کرده است که «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با سرعت و قانون اساسی یا سایر قوانین ...» باید در دادخواست مورد تصریح قرار گیرد.

در مورد مخالفت مقررده با سیاست‌های کلی نظام، قبلاً با دعوت از برخی اساتید و صاحب‌نظران نشستی برگزار کردیم که حاصل آن نیز به چاپ رسید و در کتاب حاضر در مواردی به آن استناد شده است. اما بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارها نیازمند بحث‌های بیشتری است. هر چند پژوهش‌هایی در این زمینه عرضه شده است.*

در مورد خروج مقامات تصویب از حدود صلاحیت خود، هر چند خروج از حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات در واقع خروج از محدوده قانون تلقی می‌شود، اما قانون اساسی خروج مقامات از حدود اختیارات را از مغایرت با قوانین و مقررات جدا کرده است:

«قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و

آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا

خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر

کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری

تقاضا کند».

* نک: محمدرضا دولت رفتار حقیقی، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، نشر معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۹.

فلسفه این تفکیک، تأکید بر آن است که خروج از حدود اختیارات نیز از موجبات ابطال است تا تصور نرود که فقط نقض قواعد ماهوی موجب ابطال می‌شود. بدین ترتیب، مسئله تشخیص مخالفت مصوبات با قوانین نیازمند دقت‌ها و کاوش‌هایی است تا زوایای گوناگون آن دیده شود.

پژوهش حاضر که به همت جناب آقای امید شیرزاد، دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی تدوین شده و در واقع نسخه اندک تغییر یافته پایان‌نامه ایشان است، تلاش نموده تا مسئله ابطال مصوبات دولتی را با تأکید بر آراء دیوان عدالت اداری و مطالعه نظریات دانشمندان مورد بررسی قرار دهد و انصافاً حاوی نکات ارزشمند و دقیقی است که می‌تواند مورد استفاده عموم کسانی قرار گیرد که علاقه‌مند یا مرتبط با این مباحث هستند. از ایشان که پژوهش خود را در اختیار ما قرار دادند تا موجبات انتشار آن فراهم شود سپاسگزاری می‌کنیم و برایشان آرزوی موفقیت‌های بیشتر داریم.

مهدی جواد شیرعت باقری

معاون آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری

شهریور ۱۳۹۲

به نام خدا

پیشگفتار

پیش‌بینی و تضمین نظارت قضایی بر اعمال اداری دولت در ساختار حقوقی حاکم بر قدرت سیاسی، از مؤلفه‌های حیاتی تحقق دولت قانون‌مدار است. نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات کارگزاران عمومی از سوی محاکم با هدف نظارت بر رعایت اصول و قواعد حقوقی به عنوان یکی از اقسام نظارت، علی‌رغم اینکه صرفاً بر اساس درخواست و شکایات ارائه شده، آن هم نسبت به مورد و مصوبه‌ی مذکور در شکایت انجام می‌پذیرد و از این لحاظ ممکن است جنبه‌ی منفعل و موردی داشته باشد، در عین حال نسبت به دیگر انواع نظارت، از ضمانت اجرایی بیشتری برخوردار است؛ چون دستگاه قضایی که اصولاً استقلال، ذاتی ساختار و کارکنان آن باید باشد، در این موارد احکام لازم‌الاجرا صادر می‌کند. از سوی دیگر، به تجربه ثابت شده است که نظارت‌های اداری و پارلمانی، بیشتر برای ارزیابی درجه‌ی پیشرفت اهداف و برنامه‌ها سودمندند تا جوابگویی به شکایات شهروندان از دستگاه اداری که به عنوان یک حق مسلم قانونی برای آنان شناخته شده است. جایگاه خطیر دادرسی اداری در صیانت از قانون اساسی و ارزش‌های آن نیز غیرقابل انکار است. دادرسی اداری با ابطال اقدامات و تصمیمات غیرقانونی و خارج از صلاحیت مقامات اداری، حکومت قانون را تقویت و از استقرار اداره‌ی خودکامه ممانعت می‌نماید؛ با کنترل و مهار دستگاه اداری توسط قضات مستقل، مانع از سرکشی و سلطه‌ی بلامنازع دستگاه عظیم و مقتدر اجرایی بر دیگر ارکان حکومت و نقض اصل تفکیک قوا خواهد شد و با حمایت قضایی از حقوق و آزادی شهروندان در مقابل اعمال و رفتاری که موجبات تضییع حقوق آنان را فراهم می‌آورد، مقوم و حامی یکی از مهم‌ترین اهداف حقوق اساسی یعنی «تضمین حق‌ها و آزادی‌های ملت» است.

با این حال، با توجه به افزایش کارکردهای حکومت، پیچیدگی حدود و ماهیت صلاحیت کارگزاران عمومی و گسترش صلاحیت‌های اختیاری^۱ آنان، موفقیت رویکرد کنترلی حقوق اداری منوط به تحول چارچوب‌ها، مبانی نظری و معیارهای دادرسی اداری است و به زعم بسیاری از صاحب‌نظران، تلاش برای تحول آفرینی و زمینه سازی در این باب، اساس حقوق اداری مدرن به شمار می‌رود. یکی از مقولات مهم در این عرصه، معیارها و دلایلی است که ناظر قضایی در ابطال مقررات دولتی، به نقض آن‌ها توسط مقام اداری نظر دارد و از آن‌ها، تحت عنوان جهات نظارت قضایی^۲ یاد می‌شود. مطالعات تطبیقی در این زمینه به روشنی گواه آنند که نظامات قانونی و رویه قضایی کشورهای منشأ اثر در عالم حقوق، با اتخاذ رویکردی حق‌مدارانه تحولی عمیق در مفهوم قانون‌مداری عمل اداری، سده نمودن خودسری مقامات عمومی و دفاع از حقوق شهروندان فراهم آورده‌اند.

اما حساسیت این مسئله، جایگاه مبهم آن در نظام دادرسی اداری ایران و واکاوی و تحلیل معیارها و جهاتی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام نظارت قضایی بر اعمال دولت، با استناد و تمسک به آن‌ها، به احقاق حق شهروندان و پیشبرد قانون‌مداری در دستگاه اداری کشور می‌پردازد؛ دلیل اصلی تدوین این مجموعه بر این اساس است که با انجام تحقیق، پاسخی درخور برای پرسش‌های سه‌گانه‌ی زیر، ارائه شود. مسئله اصلی تحقیق را در پرسش زیر می‌توان خلاصه کرد:

جهات نظارت قضایی و معیارهای ابطال مصوبات دولتی توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کدام‌اند؟

۱- حقوق‌دانان اداری، عموماً صلاحیت مقامات اداری را بر دو قسم تکلیفی و اختیاری می‌دانند. صلاحیت تکلیفی حالتی است که مقام اداری در انتخاب تصمیم و راه حل آزاد نیست و قانون، محدوده و نوع تصمیم را دقیقاً مشخص نموده است و تحقق شروط معین قانونی، اداره را مکلف به اتخاذ تصمیم اداری، وفق متن دیکته شده‌ی قانونی می‌نماید و عمل اداری، فاقد ارزیابی‌ها و تفاسیر فراقانونی است. در مقابل، صلاحیت اختیاری یا گزینشی، به معنای اختیاری است که به مقام اداری اجازه می‌دهد تا در تصمیم‌گیری و تأمین نیازمندی‌های پیچیده‌ی اجتماعی، تا حدی آزادی عمل و قدرت مانور داشته باشد و او را قادر می‌سازد تا از بین تصمیمات مختلف که از نظر قانونی قابل قبول هستند، مناسب‌ترین تصمیم را اتخاذ نماید.

سؤالات زیر را نیز می‌توان مسائل فرعی نوشتار دانست که در پی پرسش نخست، به ذهن متبادر می‌شوند:

(۱) آیا قانونمندی عمل اداری، صرفاً به معنای رعایت ضوابطِ برخاسته از قوانین موضوعه است یا اینکه رعایت اصول، مفاهیم و ارزش‌های دیگری توسط مقام اداری برای تحقق این امر ضرورت خواهد داشت؟

(۲) با توجه به اینکه امکان نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری به استناد «مفهوم شکلی یا مضیق اصل قانونی بودن» کمتر است، آیا وجود جهات و معیارهای نظارتی فعلی دیوان که عموماً معطوف به صلاحیت‌های تکلیفی مقامات اداری و دادرسی شکلی است، در تحقق نظارت قضایی موثر بر اعمال دولت کافی به نظر می‌رسد؟

بدین ترتیب مسئله‌ی پژوهش بر تحلیل جهات و معیارهای ابطال مصوبات دولتی توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری استوار است. ناگفته پیداست که محدودیت کمی و کیفی این معیارها، به طور غیرمستقیم حق دادخواهی شهروندان متضرر را مخدوش می‌سازد و بالعکس، گسترش منطقی و حق‌مدارانه‌ی این معیارها در کنار عنایت به مقتضیات مدیریتی و کارآمدی اداری، سالب خودسری کارگزاران عمومی در اعمال صلاحیت‌شان خواهد بود؛ لذا آسیب‌شناسی رویه‌ی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حمایت قضایی از شهروندان در مقابل تصمیمات و اقدامات «اداره عمومی» را می‌توان از اهداف تحقیق برشمرد. به دیگر سخن، نوشتار حاضر درصدد شناخت حوزه‌هایی از قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات مقامات اداری کشور است که به دلیل فقدان مبانی و جهات روشن نظارت قضایی، از تیررس نظارت دادرسان هیئت عمومی دیوان به دور مانده و و در ظاهر نیز، تصمیم‌گیری و مقرر کردن‌های آنان، قانونی و مستند به صلاحیت‌های واگذار شده از سوی مقنن، به نظر می‌رسد. در این راستا ضروری است تا ماهیت جهاتی که قاضی اداری ایرانی، طبق آن‌ها قانوناً مجاز به اعمال نظارت قضایی است، بیش از پیش روشن گردد و زمینه‌های نظری توسعه و تعمیق نظارت دیوان از منظر «مبانی و جهات بازنگری قضایی» با انجام این قسم پژوهش‌ها فراهم گردد. نگارنده به سهم خویش معتقد است که پژوهش در این زمینه توان آن را دارد که ظرفیت فعلی دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی و ارزش‌های دستورگرایی را ارتقاء بخشد.

اضافه می‌شود که تاکنون در رابطه با نظارت قضایی بر اعمال دولت در نظام حقوقی ایران، علی‌الخصوص از حیث قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری و دستگاه‌های تحت نظارت آن و نیز آیین دادرسی این مرجع، تحقیقات قابل توجهی صورت گرفته است؛ منتهی در باب جهات ابطال تصمیمات اداری و اینکه آیا اکتفای به قانونیت و در چارچوب صلاحیت و موازین شرعی بودن آن‌ها، ضامن صحت عمل اداری و تحقق بخش حکومت قانون است، یا کمتر شاهد کاوش علمی بوده‌ایم و یا نوعاً در حوزه‌ی تطبیقی تلاش‌هایی انجام گرفته است. البته ناگفته نماند که در سال‌های اخیر به همت حقوق دانان عمومی، رفته رفته به غنای ادبیات حقوق اداری از راه‌های حقوق بشر و کرامت انسانی افزوده شده و شاهد آثار گران‌سنگی بوده‌ایم که به فراخور بحث، مورد استفاده‌ی نگارنده قرار گرفته است.

نوشتار حاضر از سه فصل تشکیل شده است. ورود به بحث، منطقاً نیازمند زمینه سازی نظری در باب دادرسی اداری و نظارت قضایی بر اعمال دولت است. بدین منظور، نگارنده در فصل اول حتی‌المقدور الفبای ضروری دادرسی اداری، شامل مفهوم، مبانی، الگوها و جهات نظارت قضایی را اجمالاً مورد تحلیل قرار داده و به اقتضای تمرکز نوشتار بر دیوان عدالت اداری، نگاهی نیز به نظام حقوقی ایران داشته است.

بار اصلی پژوهش بر دوش فصل دوم است که ذیل سه مبحث کلی ارائه خواهد شد. در این فصل نگارنده تلاش نموده تا با وجود تمام هم‌پوشانی‌ها و ظرائف موجود در مسئله‌ی جهات ابطال، آن‌ها را از حیث نظری و رویه عملی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دقیقاً تفکیک و مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. در نهایت، علی‌رغم هم‌پوشانی و قرابت تضییع حقوق شهروندان با نقض اصل قانونیت، از حیث نظری و تحلیلی شایسته دیدیم این مسئله جداگانه و در فصل سوم مورد مذاقه قرار گیرد؛ چرا که پاسداشت حقوق بنیادین از مبانی نظارت قضایی به شمار می‌رود و احترام به آن توسط مقامات و نهادهای عمومی کشورمان و رویکرد دستگاه‌های نظارتی به این مقوله، از حساسیت بیشتری برخوردار می‌باشد.

امید شیرزاد

تابستان ۱۳۹۲