

## رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری بر آرای کمیسیون‌های شبه قضایی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

محمّد پُرسا\*

مدیته داودی<sup>۱</sup>

### چکیده

طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات از آرا و تصمیمات قطعی کمیسیون‌های شبه قضایی را مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مرتبه نخست به صورت شکلی داراست. رسیدگی شکلی نوعی از رسیدگی است که مرجع رسیدگی کننده وارد ماهیت دعوی نشده و به این موضوع می‌پردازد که آیا رای مورد شکایت موافق قانون صادر شده است یا خیر؛ بنابراین وجود یک مقرر و آیین دادرسی که حاوی عناصر یک نظام مطلوب برای عدالت اداری باشد، ضروری است لذا با وضعیت فعلی دادرسی اداری و عدم شناخت کامل از موارد رسیدگی شکلی و پراکندگی آن، نمی‌توان این نوع از رسیدگی را نظارتی دارای چهارچوب و قاعده‌مند تلقی کرد. مقاله حاضر با تفسیر قانون و ایضاح مفهومی قلمرو صلاحیت‌های قانونی و تحلیل رویه‌های قضایی به شناسایی دقیق ویژگی‌ها و قواعد حاکم این نوع رسیدگی بر آرای کمیسیون‌های شبه قضایی پرداخته و النهایه ضمن شناسایی حدود و گستره آن، الگوی صحیحی از نظارت شکلی به عنوان رکن مغفول دادرسی اداری ارائه می‌دهد تا عدالت امنیت یابد.

*کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، نظارت شکلی، کمیسیون‌های شبه قضایی، رسیدگی شکلی.*

\*. قاضی دادگستری، دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری دانشگاه علوم قضایی تهران، مدرس دانشگاه، تهران، ایران،  
(نویسنده مسئول)  
Email: Mohammad.Porsa@yahoo.com

۱. پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مدرس دانشگاه، تهران، ایران،  
Email: HadisehDavoudi@ut.ac.ir

دیوان عدالت اداری عالی‌ترین و یگانه مرجع قضایی اداری ایران و ناظر بر تصمیمات و اعمال اداری است. مراجع اداری دیگری نیز در ایران حضور دارند که به امور داخل در صلاحیت خود رسیدگی و اصدار رأی می‌نمایند اما آنان را باید کمیسیون‌های شبه قضایی محسوب نمود و آرای صادره از این کمیسیون‌ها قابل شکایت شکلی (و البته ماهوی) در دیوان عدالت اداری است. نظارت یا رسیدگی شکلی نوعی از رسیدگی است که در آن مرجع رسیدگی وارد ماهیت دعوی نمی‌شود و بیشتر به این موضوع می‌پردازد که حکم یا قرار موافق صادر شده است یا خیر؛ به عبارت دیگر، «امور» را مورد قضاوت قرار نمی‌دهد بلکه تنها «آرا» را در جهاتی که ذکر شد مورد قضاوت قرار می‌دهد. قانون‌گذار مواردی که عدم انطباق رأی صادره با آنها موجب نقص رأی می‌شود را تحت عنوان «موارد نقض» در ماده ۳۷۱ به بعد قانون آیین دادرسی مدنی پیش‌بینی نموده است که بسیاری از آنها با موارد مندرج در بند ۲ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و بعضاً سایر قوانین مشابه است و هم‌پوشانی دارد. لذا وجود یک آیین رسیدگی و نظارت شکلی واحد ضروری است.

مهمترین سوالی که مطرح است این است که نظارت شکلی دیوان عدالت اداری تحت چه اصول و ضوابطی می‌تواند عدالت اداری را تأمین و آن را ارتقا دهد؟ دیوان عدالت اداری براساس چه معیارها و ضوابطی می‌تواند (و باید) نظارت شکلی نماید؟ و چه حدودی را رعایت کند؟ در خصوص پیشینه تحقیق باید گفت با بررسی به عمل آمده، تاکنون به‌طور خاص و جداگانه آن‌طور که این مقاله در نظر دارد، حول محور مفهوم رسیدگی و نظارت شکلی و حدودوثر آن و با ساختاری که در این تحقیق بررسی خواهد شد، پژوهشی به عمل نیامده است و صرفاً به‌صورت موردی تحقیقاتی در خصوص برخی از دادگاه‌های اختصاصی اداری در انطباق با اصول دادرسی منصفانه انجام شده است که به‌هرحال با توجه به وضعیت خاص دیوان عدالت اداری، مطلب خاصی در این زمینه رؤیت نشده است. در این مقاله کوشش شد اصول و مبانی حاکم بر رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد، لذا ابتدا مفهوم و مبانی نظارت، نظارت ماهوی، نظارت شکلی و سپس ملاک و معیارهای دیوان عدالت اداری در این نوع رسیدگی، با توجه به قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و سایر قوانین را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

## ۱- مفهوم و مبانی نظارت

نظارت را عمل ناظر و ناظر را در اصطلاح به معنای کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به طرز صحیح صورت گیرد معنا کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۳۶۵۰ و ۳۶۰۳). از آنجایی که رابطه نظارتی باید منطبق بر قاعده‌های حقوقی حاکم بر موضوع باشد، نظارت در حقوق به صورت یک واژه حقوقی نیز مطرح است؛ چون موضوع علم حقوق مطالعه قواعد حقوقی رابطه‌ها از جمله رابطه‌های نظارتی است (کریمیان، ۱۳۸۹: ۱۴ و ۱۸). در حقوق آنگلوساکسون واژه Administration نیز همین معنا را می‌رساند؛ اما در حقوق فرانسه افزون بر واژه پیش گفته واژه Gerance نیز همین معنا را می‌رساند (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۲۰۶۵).

از نظر تعریف اصطلاحی، «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب اطمینان به دست آید (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱).

نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد توضیح داده شده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۹: ۳۵۲). به طور خلاصه، «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان؛ و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی، ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود (زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۵) که این نظارت می‌تواند در موضوعات مختلف و یا به شیوه‌های مختلفی اعم از پیشینی یا پسینی، استصوابی یا استطلاعی، مستقیم یا غیرمستقیم، نهان یا آشکار و ... اعمال گردد (حضور و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۴).

### ۱-۱- حاکمیت قانون

حاکمیت قانون از مفاهیم اساسی و ریشه‌ای حقوق عمومی است و بدین معناست که تمام امور از قانون تبعیت کند و بر آن مبنا پایه ریزی شده باشد. تحدید قدرت و تعیین حدود صلاحیت‌ها به

وسیله قواعد و وضعیت‌های حقوقی عینی و از پیش تعیین شده از آموزه‌های اصلی حاکمیت قانون است. قانونی که از ویژگی‌های عمومی بودن، الزام آور بودن، صریح و واضح بودن، ناظر به آینده بودن، قابلیت پیاده و پیروی شدن برخوردار بوده و همچنین نسبتاً مستمر و با ثبات باشد، به طور عمومی اعلام شود و مصوب یک مرجع ذیصلاح قانونی باشد. دو شرط اصلی برای اعمال حاکمیت قانون لازم است نخست اینکه حکومت باید به شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند و تصمیماتش بر مبنای دلایل باشد و شرط دوم اینکه دلایل باید قانونی باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۲۰). مرجع قضایی مستقل وظیفه نظارت قضایی بر اعمال اصل حاکمیت قانون را دارد و باید بین وجود یک اداره مطلوب و کارآمد و حمایت از حقوق مردم به نوعی تعادل ایجاد کند.

### ۱-۲- مردم سالاری و حقوق بنیادین

امروزه حقوق و آزادی‌های اساسی از گفتمان‌های اصلی حقوق عمومی محسوب می‌شود و حقوق اداری نیز از این امر مستثنی نیست. حقوق اداری طریق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناسند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از قانون الزام می‌کند. در نظام‌های مردم سالار است که نظارت قضایی بر اعمال و اقدامات دستگاه‌های اداری صورت واقعیت به خود می‌گیرد و می‌تواند سنگ بنای تدوین قانون و حاکمیت قانون برای حمایت از حقوق شهروندان باشد تا براساس آن حکومت‌ها در حیطه اختیارات خود عمل کرده و مکلف به حفظ حقوق مردم نیز باشند. در این بین نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری به منزله محور حقوق اداری، راهکاری شایسته در جهت تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان شناخته می‌شود.

### ۱-۳- تفکیک قوا

به هر اندازه که بر اثر اعمال تفکیک قوا، جایگاه قانونی نهادها و مقامات تصمیم گیرنده و وابستگی آنها به یکی از سه قوه مشخص تر باشد، مرزبندی صلاحیتی آنها و در نتیجه امکان اعمال نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات آنها و به دنبال آن امکان ابطال اقدامات خارج از صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی وجود دارد و برعکس، در صورتی که جایگاه یک نهاد یا مقام دولتی تصمیم گیرنده در وابستگی به یکی از سه قوه، مبهم و یا دارای جایگاه فراقانونی و بالاتر از سه قوه باشد،

نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات او کمرنگ، نامشخص و متزلزل است. برای مثال چنانچه قوه مجریه خارج از صلاحیت‌های خود به حریم قوای دیگر، تجاوز نموده و تعادل قوا را برهم بزند، نظارت می‌تواند با ایفای نقش خود و ابطال تصمیم یا اقدام خلاف قانون، وضعیت را به گذشته برگرداند. ثمره عملی اعمال نظارت قضایی، جلوگیری از سواستفاده از قدرت عمومی و در نهایت حفظ اصل تفکیک قوا به عنوان نمادی از مردم سالاری است (محمودی، ۱۳۹۰: ۱۱).

## ۲- انواع نظارت

### ۲-۱- نظارت ماهوی

واژه «ماهوی» در لغت به معنای امر مربوط به اساس، ریشه و ذات هر چیز و هر کار را گویند. مثلاً بحث ماهوی یعنی بحث مربوط به اصل کار نه فرع آن (دهخدا، ۱۳۴۵: ۱۵۹) به عبارت دیگر ماهوی یعنی ذات و باطن یک چیز و نظارت ماهوی را باید نظارت نسبت به ماهیت امور دانست (کریمیان، ۱۳۸۹: ۴۶).

در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی یا نظارت ماهوی به صراحت در قانون پیش‌بینی نشده بود و صلاحیت دیوان صرفاً نقض تصمیمات و آرای بود که در صدور آن مقررات قانونی رعایت نشده بود و دیوان صلاحیت صدور رأی ماهوی نداشت. نتیجه آنکه در غالب موارد کمیسیون‌های شبه قضایی پس از نقض رأی در دیوان عدالت اداری مجدداً بر تصمیم قبلی خود پافشاری می‌کردند و قضات دیوان نیز با وجود علم به عدم رعایت مقررات قانونی نمی‌توانستند در ماهیت اتخاذ تصمیم کنند.

اما در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مواد متعددی به این موضوع صراحتاً اشاره کرده و هرگونه تردید در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در ورود به ماهیت رسیدگی و صدور حکم را از بین برده است. به موجب ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین

دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> ورود به ماهیت دعاوی مطروحه در مراحل رسیدگی ثانویه برای دیوان عدالت اداری مورد تجویز قانون گذار قرار گرفته است. بدین شرح که شعبه رسیدگی کننده می تواند به آرای کمیسیون های شبه قضایی رسیدگی ماهوی داشته باشد، آن هم در صورتی که ابتدا رسیدگی به تصمیم هایی که در کمیسیون های شبه قضایی گرفته می شود، به صورت شکلی باشد؛ یعنی صرفاً می تواند رأی را نقض و با ذکر جهات نقص و ایرادات، به هیأت های مورد اعتراض اعاده کند و اگر آن مرجع از رأی دیوان تمکین نکرد و جهات ایراد و نواقص مدنظر دیوان را رفع نگردید، با شکایت مجدد معترض به دلیل جلوگیری از اطاله دادرسی، همان شعبه صادرکننده رأی اولیه، وارد ماهیت شده و ایرادات و نواقص را به طور مشروح و موردی قید کرده و رسیدگی ماهوی انجام دهد و دیگر موضوع را جهت رسیدگی به مرجع مربوطه اعاده نمی کند. همچنین قانون گذار در مواد متعددی مثل ۱۱، ۶۴، ۷۱، ۷۲، ۷۴، ۷۵، ۷۹ و ۱۰۲ از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ صراحتاً و یا ضمنی به رسیدگی ماهوی اشاره کرده است.

## ۲-۲- نظارت شکلی

واژه «شکلی»<sup>۲</sup> در حقوق به اموری که به ساختار ظاهری و نمود بیرونی یک عمل حقوقی مربوط می شود گفته می شود و در مقابل واژه «ماهوی» قرار می گیرد (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۱۱۹۲). نظارت یا رسیدگی شکلی، نوعی از رسیدگی است که در آن، مرجع رسیدگی وارد ماهیت دعوی نشده و بیشتر به این موضوع می پردازد که حکم یا قرار صحیح صادر شده است یا خیر؛ به عبارت دیگر «امور» را مورد قضاوت قرار نمی دهد بلکه تنها «آراء» را در جهاتی که در ادامه خواهد آمد مورد قضاوت قرار می دهد. در یک نظام حقوقی منظم و مترقی، اهمیت قواعد شکلی قطعاً از قواعد ماهوی کمتر نیست بلکه می توان گفت که تمامی تحلیل ها و بررسی های راجع به قواعد ماهوی

۱. ماده ۶۳- هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می نماید و چنانچه، رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید. در صورتی که از تصمیم متخذ و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده ۷ این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می نماید.»

2. Formal or Procedural.

و تمام تلاش‌هایی که از سوی حقوق‌دانان برای استخراج قواعد عادلانه صورت می‌گیرد، توفیق آن در گرو این است که این قواعد به‌درستی اجرا شوند. داشتن قوانین ماهوی مترقی یکی از دو بال پرنده عدالت را تشکیل می‌دهد و بی‌مبنا نیست اگر گفته شود: نظم دادگری و شیوه علمی حاکم بر آن اگر مهم‌تر و حساس‌تر از نظم در قوانین ماهوی نباشد، هم‌پایه آن است و دو مرحله ثبوت و اثبات در حق‌گزاری و دادگری مکمل یکدیگرند. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۵)

بنابراین نظارت شکلی را می‌توان به‌معنای نظارت بر صورت یا ظاهر امور دانست. در حقوق هر جا مقرراتی درخصوص نظارت و رسیدگی وجود دارد، باید معین شده باشد که نظارت و یا رسیدگی شکلی است یا ماهوی یا هر دو اینها. این تعیین ممکن است با به‌کار بردن واژه موردنظر، به‌طور مثال شکلی یا ماهوی و یا بدون آن‌ها باشد. در تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳ می‌خوانیم که «رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء هیأت‌ها به‌صورت شکلی خواهد بود.» با این وجود، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این‌گونه رسیدگی را در مواد ۱۰ و ۱۲ خود مقید ساخته است.

سؤالی که ممکن است پیش آید این است که آیا بین شکل و ماهیت، مرزبندی دقیق و مشخصی وجود دارد یا یک امر متدرج و طیف‌گونه است؟ ما در علوم انسانی با مفاهیم متدرج سروکار داریم. شکل و ماهیت، یک طیف است و طیفی متدرج؛ برای نمونه، ایرادات انشایی رأی، ظاهر رأی، گردش کار، امضا یا فقد امضا، اشکالات تایپی و ... شکلی می‌باشند، اما آیا اصل تناظر به‌عنوان یکی از الزامات دادرسی هم به همین اندازه موارد گفته شده شکلی است یا خیر؟ اصل تناظر ما را به ماهیت نزدیک می‌کند. همچنین می‌دانیم که خود رأی صادره از سوی قاضی، «ماهیتی» است ولی قسمتی از رأی که ناظر به استدلال و استناد رأی است شکلی می‌باشد، حال ممکن است به‌اندازه موارد گفته شده نباشد.

فلذا ما با یک نمودار و طیف که دو سر فلش آن مفاهیم شکلی و ماهوی قرار دارند، سروکار داریم که این امر نه‌تنها نیازمند تدوین یک سری اصول و معیارها است - که در ادامه بیشتر توضیح آن خواهد آمد - بلکه تدقیق بیشتر در امر رسیدگی است.

بنابراین نظارت شکلی، نظارت بر الگوی ظاهری رفتار از جهت مقایسه آن با الگوی مقرر است و نظارت ماهوی، نظارت بر ماهیت واقعی رفتار از جهت مقایسه آن مقتضی است. این دو شیوه

نظارت مکمل هم هستند و اینکه هرکدام از این شیوه‌ها چه سهم و نقشی در مجموعه برنامه نظارتی داشته باشند به موقعیت بستگی دارد. در تشخیص حدود مناسب هرکدام، باید به این امتیاز نظارت ماهوی که مستقیماً نتیجه‌گراست توجه داشت، درحالی که نظارت شکلی بر این فرض استوار است که در صورت تطبیق الگوی ظاهری رفتار با الگوی مقرر، نتایج مورد نظر به‌دست خواهد آمد (کریمیان، ۱۳۸۰: ۳۲۶).

نکته دیگر اینکه با توجه به قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تعابیر انطباق با قوانین و مقررات و مخالفت با آنها، هم می‌تواند ناظر به شکل باشد و هم ناظر بر ماهیت. از آنجایی که نظام حقوقی ایران متأثر از نظام حقوقی کشور فرانسه و تا حدی متکی به نص قانون بوده و قاضی در وهله نخست خود را متعهد به تبعیت از نص الفاظ و عبارات قانونی می‌داند، ابهام در اصطلاحات مرتبط با نظارت قضایی، چالشی جدی فرا روی هیأت عمومی دیوان که رکن اجرایی این مرجع قضایی جهت نظارت بر مقررات دولتی است، قرار می‌دهد.

همچنین، دقیقاً مشخص نیست که عبارات «مغایرت با قانون»، «مخالفت با شرع»، «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» و «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص شود»، به‌منزله سند قانونی و راهنمای کارکرد دیوان عدالت اداری بالأخص هیأت عمومی دیوان مندرج در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ناظر بر چه مفهومی‌اند و چه تفاوتی با یکدیگر دارند و یا هر یک از عبارات فوق چه معنایی را افاده کرده و ملاک تمایز آنها از یکدیگر چیست؟ در واقع مسئله این است که قاضی دیوان عدالت اداری بر چه مبنایی می‌تواند جهت ابطال مقررات دولتی به یکی از این عبارات استناد نماید؟ بنابراین رسیدن به الگویی در این خصوص می‌تواند روشنگر حدود و ثغور نظارت شکلی دیوان عدالت اداری در این حوزه باشد.



### ۳- حدود نظارت شکلی دیوان عدالت اداری (بر آرای کمیسیون‌های شبه

قضایی)

#### ۳-۱- نقض قوانین و مقررات یا مخالفت و مغایرت با آنها

این مورد هم در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» و هم در بند ۱ ماده ۱۲ تحت عنوان «مغایرت با قانون» آمده است. همچنین در بند ۲ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ تحت عنوان «خلاف مقررات قانونی» و در بند الف ماده ۴۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «عدم رعایت قوانین» بیان شده است. نکته مهم این است که زمانی آرا و تصمیمات کمیسیون‌های شبه قضایی برخلاف و مغایر قوانین و مقررات می‌باشد که تکلیف و یا حق جدیدی مستقل از قانون وضع شود و یا دامنه شمول قانون را تغییر و آن را کاهش یا افزایش دهند و یا شرایطی جهت اجرا و استحقاق افراد به حقوق مندرج در قانون، در مقررات مذکور پیش‌بینی می‌شود که در قانون لحاظ نشده باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۹۲). همچنین قوانین و مقررات قانونی که عدم انطباق آرا و تصمیمات با آنها موجب نقض رأی می‌شود باید در مفهومی موسع تفسیر گردد.

#### ۳-۲- مخالفت یا مغایرت با شرع

این مورد در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در بند ۱ ماده ۱۲ تحت عنوان «مغایرت با شرع» و در تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ تحت عبارت «مغایرت با موازین شرعی» آمده است. همچنین در بند ۲ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ تحت عنوان «خلاف موازین شرعی» آمده است. در ماده ۴۷۷ قانون

۱. بند ۲ ماده ۳۷۱ - «رأی صادره خلاف ... مقررات قانونی شناخته شود.»

۲. بند الف ماده ۴۶۴ - «ادعای عدم رعایت قوانین مربوط به تقصیر متهم و مجازات قانونی او.»

۳. بند ۲ ماده ۳۷۱ - «رأی صادره خلاف موازین شرعی و ... شناخته شود.»

آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ نیز تحت عنوان «خلاف شرع بین» آمده که بدین معناست که به سبب عدم انطباق با موازین شرع یعنی منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر باشد. اصل چهارم قانون اساسی اشاره کرده که تصمیمات اداری باید با موازین اسلامی مطابق باشد و مرجع صالح را فقهای شورای نگهبان و در اصل ۱۷۳ دیوان عدالت اداری را معرفی کرده است.

طبق تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است. این قبیل دعاوی دارای دو دادرسی است: نخست دادرسی ماهوی که توسط شورای نگهبان و براساس قواعد ماهوی قضاوت می‌کند و دوم دادرسی شکلی که غالباً تضمین‌کننده اجرای قواعد شکلی بوده و توسط قضات دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد.

نکته قابل توجه آن است که با اعلام خلاف شرع بودن عمل اداری از ناحیه فقهای شورای نگهبان، مصوبه ابطال نمی‌شود بلکه برای ابطال که یک شأن قضایی دارد، باید حکم قضایی صادر شود و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور حکم قضایی مبادرت به ابطال مصوبه می‌کند (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۴).

### ۳-۳- عدم صلاحیت مرجع رسیدگی کننده

این مورد در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «عدم صلاحیت مرجع» آمده است. همچنین در ماده ۳۵۲ و بند ۱ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۲</sup> با عبارت‌های «صلاحیت ذاتی ... نداشته» و «عدم رعایت صلاحیت محلی» آمده است. نکته قابل توجه این است که در عدم صلاحیت، کمیسیون صلاحیتی جهت صدور تصمیم ندارد اما در سوءاستفاده از صلاحیت،

۱. ماده ۴۷۷ - «در صورتی که رئیس قوه قضاییه رأی قطعی صادره از هریک از مراجع قضایی را خلاف شرع بین تشخیص دهد، با تجویز اعاده دادرسی، پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال کند. در شعبی خاص که توسط رئیس قوه قضاییه برای این امر تخصیص می‌یابد رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید. شعب خاص مذکور منبأ بر خلاف شرع بین اعلام شده، رأی قطعی قبلی را نقض و رسیدگی مجدد اعم از شکلی و ماهوی به عمل می‌آورند و رأی مقتضی صادر می‌نمایند ...»

۲. بند ۱ ماده ۳۷۱ - «دادگاه صادرکننده رأی، صلاحیت ذاتی برای رسیدگی به موضوع را نداشته باشد و در مورد عدم رعایت صلاحیت محلی، وقتی که نسبت به آن ایراد شده باشد.»

اختیار و صلاحیت صدور تصمیم را داشته ولی از این حق خود در راستای تضییع حقوق اشخاص استفاده کرده است (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۴). در خصوص عدم صلاحیت مثلاً ممکن است مقام اداری خارج از محدوده صلاحیت خود تصمیم‌گیری کند. در واقع دعوایی است که شاکی ادعا دارد یک عمل حقوقی اداری مغایر قانون است و از دیوان درخواست ابطال می‌کند. آرایبی که در این رابطه از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده معمولاً با عناوینی مثل «عدم رعایت سلسله‌مراتب اداری» و «عدم توجه به آیین‌نامه‌های مقامات فوق» مشخص هستند.

### ۳-۴- تجاوز از اختیارات

این مورد در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «تجاوز از اختیارات» آمده است. اختیارات یعنی امکانات و اقتداراتی که به شخص داده شده و اعم از تکلیفی یا تخییری است. تجاوز از حدود اختیارات مطلق است، ممکن است هم معادل خروج از صلاحیت تخییری باشد و هم معادل خروج از صلاحیت تکلیفی. از نظر برخی «عدم رعایت سلسله‌مراتب اداری» و «عدم توجه به مفاد آیین‌نامه‌های مقامات مافوق» در تصویب مصوبات و آیین‌نامه‌ها از مصادیق خروج از صلاحیت مقام اداری محسوب می‌شود (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۵).

### ۳-۵- سوءاستفاده از اختیارات<sup>۱</sup>

این مورد در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «سوءاستفاده از اختیارات» آمده است. در حالت سوءاستفاده از اختیار، کمیسیون بدون آنکه از حدود اختیارات قانونی خود خارج شود، تصمیمی می‌گیرد که صحیح است ولی اگر آن عمل، هدفی را تعقیب کند که مغایر با هدف اصلی قانون باشد، موجب تضییع حقوق شهروندان می‌شود.

مبنای سوءاستفاده از اختیارات را باید در اهداف قوانین یافت. اهداف تصمیمات بایستی قانونی باشد؛ یعنی تصمیم در راستای اهدافی که برای آن در قانون مقرر شده است اتخاذ شود. تصمیمات

1. The Abuse of Powers.

واجد یک هدف عمومی و یک هدف اختصاصی‌اند. هدف عمومی بدین معناست که کمیسیون بایستی اصولاً در راستای منفعت عمومی اقدام نماید. هدف اختصاصی مربوط به حوزه‌ای است که تصمیم در آن حوزه اتخاذ شده است. اثبات سوءاستفاده از اختیارات پیچیده و سخت است؛ زیرا در بعضی موارد ممکن است تصمیم برای چنین هدفی اتخاذ شده باشد، البته با درج انگیزه و تصمیم در خود تصمیم، امکان کنترل تصمیم از این لحاظ فراهم شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۹۴).

سوءاستفاده از اختیارات را می‌توان به معنای استفاده از اختیار قانونی به وسیله مقام عمومی واجد آن اختیار، بدون تجاوز و خروج از حدود و قلمرو بیرونی اختیار و بدون نقض اصل قانونی بودن عمل اداری در مفهوم مضیق آن، در راستای هدفی به جز هدف موردنظر مقنن از اعطای آن اختیار نیز دانست. مفهوم سوءاستفاده از اختیارات، هم در حقوق انگلستان که ریشه در رویه قضایی آن کشور دارد و هم در حقوق فرانسه با عنوان «انحراف از اختیارات» مورد توجه قرار گرفته و در هر دو نظام حقوقی، یکی از جهات بازنگری قضایی به‌شمار می‌آید.

در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، به‌رغم ذکر عبارتهای «خارج از حدود اختیارات» و «سوءاستفاده از اختیارات» به‌عنوان یکی از جهات نظارت قضایی، مصداق روشنی از ابطال تصمیمات یا اقدامات اداری با تکیه بر این آموزه مشاهده نمی‌شود و این بند در قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ از حقوق فرانسه گرفته شده بود، بدون توجه به سابقه قانونی و جایگاه آن در ایران در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز عیناً تکرار شد، به همین لحاظ رویه قضایی در این زمینه نداریم و ملاک آن از نظر دیوان عدالت مشخص نیست (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۹۳)؛ اگرچه رگه‌هایی از حضور این مفهوم را می‌توان در برخی دادنامه‌های صادره از دیوان عدالت اداری مشاهده کرد.

علی‌ای‌حال در این مورد رأیی از هیأت عمومی صادر نشده است که به نظر می‌رسد از لحاظ نظری، موضوعاتی مثل عدم رعایت اصل تناسب<sup>۱</sup> در تصویب آیین‌نامه‌ها به‌عنوان مبنایی برای کنترل قضایی از مصادیق این موضوع باشد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۵).

۱. اصل تناسب، این امکان را برای قضات فراهم می‌نماید که «وجود ارتباط منطقی» و «توازن معقول» میان «تصمیم اتخاذی» از سوی مقامات و «اهدافی» که مبنای آن تصمیم بوده را بررسی نمایند. اداره یا به‌عبارت بهتر مقامات اداری بایستی ابزاری را به‌کار گیرند که کمترین آسیب را بر منافع افراد وارد آورد. اصل تناسب، به ارتباط میان «اهداف عمل عمومی» و «ابزار مورد استفاده» برای دستیابی به آن اهداف مربوط است.

### ۳-۶- تخلف در اجرای قوانین و مقررات

این مورد در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» آمده است. این مورد به‌عنوان یکی از موجبات رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و بسط مقررات دولتی بیان شده است. این مفهوم، در مورد وضع مقررات دولتی موضوعیت ندارد؛ زیرا اصولاً این مفهوم در مورد تصمیمات و اقدامات موردی و خاص کمیسیون‌ها می‌تواند موضوعیت داشته باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۹۴) همچنین دیوان نسبت به استناد به این جهت یعنی تخلف در اجرای قوانین، در آرای خود به‌منظور ابطال مصوبات تمایلی ندارد و رویه‌ای نیز اتخاذ نکرده است؛ لذا نمی‌توان به‌طور صدیقی در ایضاح آن کوشید.

### ۳-۷- خودداری از انجام وظایف (منجر به تضییع حقوق اشخاص)

این مورد در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان «خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص» آمده است که نوعی عدم صلاحیت منفی است؛ مثلاً اگر کمیسیون امری که در صلاحیتش بوده را در صلاحیت خود نداند و آن را انجام ندهد. این جمله عیناً در بند ج ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۶۰ و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز وجود داشت. در این خصوص نیز رویه‌ای در دیوان وجود ندارد لیکن برخی صاحب‌نظران معتقدند که خودداری از انجام وظایف هم نوعی مغایرت با قانون است، از این حیث که قانون وظیفه و تکلیفی را برای دستگاه مشخص کند اما مصوبه موردنظر، حکم بر خودداری از انجام آن وظایف قانونی نماید و از این جهت قابلیت ابطال دارد. این مورد نشان می‌دهد که هیأت عمومی علاوه بر شأن ابطال، شأن الزام را نیز دارا می‌باشد؛ زیرا در مواردی که خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص گردد، رسیدگی به این موضوع مستلزم الزام اداره به اعاده حقوق اشخاص است. حال چنانچه عدم تصویب یک مصوبه موجب تضییع شود در این صورت از این فراز از ماده می‌توان استنباط کرد که امکان الزام مقام اداری به تصویب مصوبه با اقدام قانونی وجود دارد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۶).

### ۳-۸- عدم رعایت اصول دادرسی و قواعد آمره

این مورد در بند ۳ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۱</sup> و بند ب ماده ۴۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲<sup>۲</sup> آمده است. اصول حقوقی مجموعه‌ای از مفاهیم کلی و ریشه‌ای هستند که مفاهیم جزئی‌تر از آن‌ها سرچشمه می‌گیرد و دارای ارزش و اعتبار برتر بوده و بعضاً به‌رغم نانوشته بودن، الزام‌آور و عمل به آن‌ها اجتناب‌ناپذیر است. اصول در مقابل استثنائات، قواعدی هستند که در فقدان قانون خاص یا استثنای ویژه اعمال می‌شوند. ظهور و بروز اصول در عرصه حقوق و قوانین ایران که تحت تأثیر شرع مقدس قرار دارد، به وضوح مشاهده و اعمال می‌شود. اصولی چون تساوی، آزادی، حق مکتسب، احترام به حق دفاع و ... برخی مورد تصریح قانون‌گذار و برخی مغفول مانده و یا ضروری به نظر نرسیده است، اما در عمل و اجرا چنان ضروری است که بدون در نظر گرفتن آنها دستیابی به سیستم حقوقی کامل و اجرای عدالت و انصاف میسر نمی‌گردد.

امکان اینکه اصول حقوقی نادیده گرفته شود، محتمل است. از این رو بهتر است قانون‌گذار مقررات مربوط به ضمانت اجرای آن را بیان و در مجموعه قوانین به‌گونه‌ای پیش‌بینی نماید که ضمن افزایش ضریب احتمال دستیابی به رسیدگی منصفانه و عدالت حداکثری، قواعد و قوانین مورد عمل نیز از دید همه اطراف دعوا منصفانه تلقی گردد و زمینه مشارکت آگاهانه و فعال خود را در فرایند رسیدگی منتهی به تصمیم فراهم ببیند.

همچنین باید برای اصول در آیین دادرسی اعتبار و ارزش ویژه‌ای قائل شد؛ زیرا اصول اساسی آیین دادرسی به‌عنوان استانداردها و ضوابطی جهت تحقق بخشیدن به مقتضیات عدالت معرفی شده‌اند که در صورت نادیده گرفتن آن‌ها، سخن گفتن از دادرسی منصفانه میسر نخواهد بود و اهمیت برخی از این اصول به‌حدی است که عدم رعایت آن‌ها حتی مانع از صدق عنوان «دادرسی» بر عمل انجام شده تلقی می‌گردد.

به‌اختصار می‌توان گفت که اصول دادرسی به دو دسته تقسیم می‌شود: دسته اول، اصولی که از

۱. بند ۳ ماده ۳۷۱ - «عدم رعایت اصول دادرسی و قواعد آمره و حقوق اصحاب دعوا در صورتی که به درجه‌ای از اهمیت باشد که رأی را از اعتبار قانونی بیندازد.»

۲. بند ب ماده ۴۶۴ - «ادعای عدم رعایت اصول دادرسی با درجه‌ای از اهمیت منجر به بی‌اعتباری رأی دادگاه.»

قواعد آمره بوده و مربوط به نظم عمومی است. لذا خلاف این دسته از اصول، قابل تراضی نیست و رسیدگی به آنها نیاز به ایراد ندارد؛ مانند اصول و قواعد مربوط به صلاحیت ذاتی، ترکیب دادگاه، مواعد قانونی و ...؛ دسته دوم اصولی که از قواعد تکمیلی بوده و مربوط به حفظ حقوق اصحاب دعوا است. لذا خلاف این دسته از اصول، قابل تراضی است و رسیدگی به آنها نیاز به ایراد دارد؛ مانند اصول و قواعد مربوط به صلاحیت محلی، اعتراض به بهای خواسته و ... .

عدم رعایت اصول دادرسی (اعم از دسته نخست و دوم)، قواعد آمره و حقوق اصحاب دعوا به شرط اینکه دارای درجه‌ای از اهمیت باشد که رأی را از اعتبار قانونی بیاندازد از موجبات نقض رأی خواهد بود. بنابراین ملاک برای نقض درجه اهمیتی است که سبب سقوط اعتبار قانونی رأی شود و صرف آمره یا تخییری بودن اصول و قواعد معیار نیست. چنانچه اصول دادرسی حتی آنهایی که از قواعد آمره هستند در رأی صادره رعایت نشوند، اما به درجه‌ای از اهمیت نباشند که رأی را از اعتبار قانونی بیاندازد رأی بدین سبب نقض نخواهد گردید. برای نمونه به موجب رأی زیر، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رأی صادره از کمیسیون تجدیدنظر ماده صد قانون شهرداری‌ها را به دلیل عدم رعایت اصول قانونی بی اعتبار اعلام کرده است:

«با عنایت به انتساب تخلفات توسط شهرداری به شاکیان ... و اینکه کمیسیون‌های موضوع ماده صد قانون شهرداری نیز اشخاص مذکور را متخلف شناخته و علیه آنان مبادرت به صدور رأی قطعی کرده است، بنابراین اشخاص مذکور به حکم قسمت اخیر تبصره یک ماده صد قانون شهرداری و بند الف ماده ۲۰ آیین دادرسی دیوان در زمینه اعتراض نسبت به رأیی که به نام آنان صادر شده است، ذی حق و دارای سمت قانونی می‌باشند در نتیجه دادنامه شماره ۱۱۷۱ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۰۹ شعبه چهاردهم بدوی دیوان در حدی که مبین این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»<sup>۱</sup>

۱. رأی شماره ۴۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۱/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

### ۳-۹- صدور آرای مغایر

این مورد در بند ۴ ماده ۴۲۶ و بند ۴ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۲</sup> آمده است. آرای مغایر در صورتی در یک موضوع صادر می‌شود که دعوایی در گذشته اقامه شده و به حکم قطعی رسیده باشد و همان دعوا با همان اصحاب، همان موضوع و همان سبب دوباره اقامه شده باشد.

### ۳-۱۰- نقص تحقیقات و عدم توجه به دلایل<sup>۳</sup>

این مورد در بند ۵ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۴</sup> آمده است. اگر دادگاه به دلایل و دفاعیاتی که اصحاب دعوا ارائه داده‌اند توجهی نکرده و یا تحقیقات ناقصی را انجام داده باشد رأی صادره از جهات فوق قابل نقض است.

### ۳-۱۱- عدم رعایت تشریفات قانونی

تشریفات می‌تواند الزاماتی را بر کمیسیون در اتخاذ تصمیم تحمیل نماید، مثل ضرورت اخذ نظر مشورتی یا اتخاذ تصمیم پس از بررسی‌های خاص یا پس از اطلاع دادن به ذی‌نفع و فرصت دفاع دادن به وی. عدم رعایت تشریفات، موجب غیرقانونی شدن تصمیم است. این در حالی است که در قانون دیوان، «عدم رعایت تشریفات قانونی» در وضع مقررات دولتی به‌عنوان یکی از جهات ابطال آن‌ها ذکر نشده است. شاید بتوان گفت که قید «برخلاف قانون بودن مقررات»، شامل عدم رعایت تشریفات قانونی نیز می‌شود؛ اما دیوان عدالت اداری در برخی از آراء خود، مصوبات قوه مجریه را به‌دلیل عدم رعایت تشریفات قانونی ابطال نموده است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۹۴).

۱. بند ۴ ماده ۴۲۶ - «حکم صادره با حکم دیگری درخصوص همان دعوا و اصحاب آن، که قبلاً" توسط همان دادگاه صادر شده است

متضاد باشد بدون آنکه سبب قانونی موجب این مغایرت باشد.»

۲. بند ۴ ماده ۳۷۱ - «آرای مغایر با یکدیگر، بدون سبب قانونی در یک موضوع و بین همان اصحاب دعوا صادر شده باشد.»

3. The Duty to Give Reasons.

۴. بند ۵ ماده ۳۷۱ - «تحقیقات انجام شده ناقص بوده و یا به دلایل و مدافعات طرفین توجه نشده باشد.»



## ۳-۱۲- سایر موارد

مواردی دیگری نیز همچون «عدم انطباق مستندات با مدارک موجود در پرونده» در بند پ ماده ۴۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲<sup>۱</sup>، یا «تعارض بین اسباب مواجهه و منطوق رأی» در ماده ۳۷۳ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۲</sup> یا «عدم صحت مندرجات رأی» در ماده ۳۷۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹<sup>۳</sup> آمده است.

در این خصوص می‌توان نگاهی گذرا به موارد نقض شکلی در دادگاه‌ها و شورای دولتی فرانسه و همین‌طور انگلستان پرداخت. جهات نقض تصمیمات و اعمال اداری در فرانسه که توسط دادگاه‌های اداری فرانسه در چهار مورد «تجاوز از صلاحیت»<sup>۴</sup>، «عدم رعایت تشریفات»<sup>۵</sup> (فرم)، «سوءاستفاده از قدرت»<sup>۶</sup> (بی‌قانونی در مورد هدف تصمیمات و اعمال اداری) و «نقض قانون»<sup>۷</sup> خلاصه می‌شوند، پرتوی از اصل قانونیت<sup>۸</sup> شمرده شده‌اند. به این جهات می‌توان «نبود مقتضی»<sup>۹</sup> را هم افزود که قاضی، عمل اداری را به خاطر وجود نداشتن مقتضیات لازم برای یک عمل صحیح اداری، ابطال می‌کند (Brown, 1996:240). در این میان «نقض قانون» را می‌توان مبنای اصلی بازنگری قضایی در حقوق اداری فرانسه دانست که در واقع حرکت از رویکرد شکلی به سوی تمرکز بر محتوای واقعی عمل<sup>۱۰</sup> موضوع بازنگری است.

۱. بند پ ماده ۴۶۴ - «عدم انطباق مستندات با مدارک موجود در پرونده»

۲. ماده ۳۷۳ - «چنانچه مفاد رأی صادره با یکی از مواد قانونی مطابقت داشته باشد، لکن اسباب توجیهی آن با ماده‌ای که دارای معنای دیگری است تطبیق شده، رأی یادشده نقض می‌گردد.»

۳. ماده ۳۷۴ - «چنانچه عدم صحت مدارک، اسناد و نوشته‌های مبنای رأی که طرفین در جریان دادرسی ارائه نموده‌اند ثابت شود، رأی صادره نقض می‌گردد.»

4. Incompetence
5. Vice de forme
6. Detournement de pourior
7. Violation de la loi
8. Legality
9. I' inexistence
10. Facts alleged are made out

در انگلستان بازنگری قضایی به منزله به چالش کشیدن قانونیت عمل اداری محسوب می‌شود، سه جهت کلی برای نظارت قضایی توسط دادگاه اداری مستقر در شعبه ملکه<sup>۱</sup> از دادگاه عالی انگلستان بر اداره وجود دارد (Carroll, 2003: 307) که عبارت‌اند از: نخست «غیرقانونی بودن» که می‌توان آن را مترادف با عبارت «مغایرت با قانون» در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران دانست که شامل چند مورد می‌شود، از جمله در معنای مضیق «خروج از حدود اختیارات یا فقدان صلاحیت»<sup>۲</sup> که به عبارتی فاصله گرفتن از محدوده‌های تعریف شده به موجب قوانین است و نیز در معنای اشتباه حکمی و (در موارد خاص) اشتباه موضوعی به کار می‌رود و در معنای موسع اما شامل موارد خروج از اختیارات<sup>۳</sup> به صورت اقدام در جهت یک هدف پنهانی (هدفی غیر از هدف قانون‌گذار)<sup>۴</sup>، به حساب آوردن عوامل غیرمرتبط<sup>۵</sup> یا به حساب نیاوردن عوامل مرتبط و در نهایت مقید کردن صلاحیت اختیاری<sup>۶</sup> است.

دوم «غیرمعقول بودن و اصل تناسب» که شامل «نامعقول بودن و نزبری»<sup>۷</sup> می‌شود که می‌تواند به تنهایی مطرح شود یا نتیجه به حساب آوردن عوامل غیر مرتبط باشد. و سوم «آیین نامناسب» که شامل موارد «نقض تشریفات قانونی مهم»، «جانب‌داری»، «عدم استماع (فرصت دفاع) منصفانه» و «قصور در ارائه دلایل یک تصمیم» می‌شود (Alder, 2002: 368). هر سه مورد مذکور در ارتباط با عدم رعایت موازین شکلی و آیینی است. همچنین طبق برخی آثار، به جهات بازنگری قضایی در حقوق انگلستان، باید «توانی از اعمال صلاحیت اختیاری» را نیز افزود (Smith, 1973: 134). همچنین با تصویب قانون حقوق بشر بود که ضمن ارائه تعریفی جدید از

1. Queen's bench division
2. Lack of jurisdiction
3. Wide ultra vires
4. Ulterior purpose
5. Irrelevant factors
6. Fettering discretion
7. Wednesbury unreasonableness

نام این اصل، برگرفته از پرونده‌ی معروف «ونزبری» است که نتیجه‌ی شکایت یک شرکت سینمایی از مؤسسه‌ی ونزبری انگلستان بود. «در این پرونده، غیر عقلایی بودن در دو معنای موسع و مضیق به کار رفته است. از نظر لرد گرین، حقوق‌دانان تمایل دارند که واژه‌ی غیر عقلایی را برای هر نوع اجرای غیرقانونی صلاحیت اختیاری به کار گیرند. معنای موسع این اصل متشکل از دلایل مختلف نظارت از قبیل ابتدای تصمیم بر ملاحظاتی غیر مرتبط، عمل با هدف ناشایست یا سوءنیت و ... است. طبق معنای مضیق، تصمیمی که هیچ مقام عمومی عاقل و متعارفی اتخاذ نکند، غیر عقلایی است.»



غیرقانونی بودن، حوزه بازنگری قضایی در انگلستان گسترش قابل توجهی یافت (Fenwick, 2011: 158) که در مقایسه با فرانسه، تحقیقات نشان می‌دهد به‌طور کلی در این خصوص از انگلستان جلوتر است (Garner, 1974: 154) و نظارت بر اعمال کلی اداری در این کشور که موجد نوعی قدرت نظارتی<sup>۱</sup> برای دستگاه ناظر است، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار می‌باشد (Wade, 2004: 935).

با دقت در این موارد مشخص می‌شود بازنگری به دلیل غیرقانونی بودن در معنای مضیق خود و نیز در معنای اشتباهات حکمی و موضوعی، بر مبنای رعایت یا عدم رعایت اصل قانونیت<sup>۲</sup> صورت می‌گیرد. در حالی که غیرقانونی بودن در معنای موسع، به معنای مقید کردن صلاحیت اختیاری و نیز از جهت غیرعقلانی بودن به قاضی اجازه تفسیر در جایگاه «قاضی قاعده ساز»<sup>۳</sup> می‌دهد (موسوی، ۱۳۹۵: ۲۰).

در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان مواردی را یافت که در قلمرو این اصل، یعنی اصل غیر عقلایی بودن در معنای عام می‌گنجد. مواردی از قبیل نقض اصل برابری و منع تبعیض، عقلانیت و لزوم برقراری تعادل منصفانه میان ملاحظات مرتبط، ابتنای تصمیم بر ملاحظات غیر مرتبط و تصمیم‌های ظالمانه و محدودکننده حقوق شهروندان مانند سلب مالکیت مشروع، نقض حق دادخواهی و رجوع به مراجع صالح دادگستری (زارعی و شجاعیان، ۱۳۹۴: ۱۱۰).

بنابراین با توجه به مراتب گفته شده در فرانسه و انگلستان و با دقت در معنای این عبارات، اصطلاح «مغایرت با قانون» مفهومی کلی است که سایر عبارات مذکور در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در واقع مصادیقی از آن به شمار می‌آیند. بدین نحو که عبارات ذیل ماده ۱۲ در مقام تطبیق با حقوق اداری انگلستان نیز می‌تواند واجد معنای مضیق و موسع شوند. این گونه که «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین» و «خودداری از انجام وظایف»، ناظر بر معنای مضیق اصل قانونیت و «سوءاستفاده از اختیارات»، ناظر بر معنای موسع مغایرت با قانون است.

بدیهی است عدم رعایت موازین شکلی نیز ذیل معنای مضیق اصطلاح «مغایرت با قانون» قابل

1. Pouvoir Reglementaire  
2. Legality  
3. Judge-made rule

تأمین است؛ اما در خصوص تطبیق خود عبارت «مغایرت با قانون» با سایر جهات معمول بازنگری قضایی در انگلستان، باید گفت جدای از عدم توانایی معنای مضیق مغایرت با قانون در برآوردن این جهات، تنها رواج رویه قضایی است که می‌تواند از این حیث تحولی در نظام حقوق اداری ایران ایجاد کند.

#### ۴- نظارت شکلی دیوان عدالت اداری

عدالت اداری یکی از مفاهیم بنیادین حقوق اداری است که دارای دو معنای متفاوت و درعین حال مکمل یکدیگر است. مفهوم اولیه عدالت اداری، مفهومی پیشینی یا ماهوی است که به ایجاد تعادل و توازن میان مقتضیات عمل اداری و منافع عمومی با حفاظت و حمایت از حقوق فردی اشاره دارد. این مفهوم از عدالت اداری، عدالتی است که بیشتر از طریق قانون‌گذاری تحقق می‌یابد و جزو مسئولیت‌های مقنن محسوب می‌شود. با این حال در مرحله اجرای قانون به‌ویژه در قلمرو اعمال صلاحیت‌های تشخیصی و همچنین در مرحله نظارت قضایی توسط مقام قضایی هم این مفهوم از عدالت اداری کاربرد دارد. مفهوم دیگر عدالت اداری، خصلت شکلی و آیینی دارد و هدف از آن حمایت از مفهوم عدالت اداری ماهوی و همچنین حقوق و آزادی‌های فردی است؛ یعنی مجموعه اصول و قواعد آیینی و شکلی که در خدمت حمایت و تحقق اصول و ارزش‌های عدالت ماهوی است. «عدالت اداری شکلی» در مرحله اجرای قانون به‌ویژه در قلمرو اعمال صلاحیت‌های تشخیصی از طریق رعایت اصول دادرسی منصفانه در تصمیمات اداری تحقق می‌یابد؛ مثلاً از طریق اصل بی‌طرفی و نفی جانبداری و اصل استماع در تصمیم‌گیری‌های اداری.

«عدالت اداری شکلی» در مرحله نظارت قضایی توسط مقام قضایی و در قالب دادرسی اداری دیوان عدالت اداری از طریق رعایت اصول دادرسی منصفانه محقق خواهد شد، بدین معنا که دادرسی اداری در صورتی که منطبق با اصول دادرسی منصفانه باشد می‌تواند هدف ماهوی از تحقق عدالت اداری را محقق کند. سؤالی که مطرح می‌شود این است که دیوان عدالت اداری چگونه می‌تواند بدون داشتن آیین رسیدگی مصوب و روشن، آرا و تصمیمات کمیسیون‌های شبه قضایی را به دلایل شکلی نقض کند؟

در مقام جمع‌بندی می‌توان گفت اصطلاح «مغایرت با قانون» مفهومی کلی است و سایر عبارات

مذکور در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در واقع مصادیقی از آن به‌شمار می‌آیند، بدین‌نحو که عبارات ذیل ماده ۱۲ نیز می‌تواند واجد معانی مضیق و موسع شوند، این‌گونه که «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین» و «خودداری از انجام وظایف» ناظر بر معنای مضیق اصل قانونیت و «سوءاستفاده از اختیارات» ناظر بر معنای موسع مغایرت با قانون است و بدیهی است که عدم رعایت موازین شکلی نیز ذیل معنای مضیق اصطلاح «مغایرت با قانون» قابل بحث است. به اعتقاد یکی از نویسندگان حقوق اداری که قائل به تقسیم نظارت قضایی به شکلی و ماهوی است، چون نقض قانون ممکن است مربوط به اعمال و تصمیمات اداری باشد یا مربوط به علل و انگیزه‌های آن، از این‌رو جهات نقض تصمیمات یک‌جانبه اداری شامل پنج مورد به‌شرح زیر است: تجاوز از صلاحیت، عدم رعایت تشریفات اداری، سوءاستفاده از قدرت، عدم انطباق موضوع تصمیم اداری با قانون و عدم انطباق موجبات اخذ تصمیم اداری با قانون (مستند و موجه نبودن تصمیم اداری) که تنها تجاوز از صلاحیت و عدم رعایت تشریفات اداری، نوعی نظارت شکلی و بقیه آن‌ها نظارت ماهوی است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۵: ۷۷، ۸۴، ۸۵، ۹۲، ۱۰۱).

برخی نظارت دیوان بر مقررات دولتی از حیث «عدم مخالفت با قانون» را، هم ناظر به رعایت اصل سلسله‌مراتبی قوانین و مقررات و هم مربوط به مخالفت با هدف و نظر قانون‌گذار و روح قوانین می‌دانند. به عبارت دیگر سطح نظارت قضایی دیوان را فراتر از موارد شکلی می‌دانند (صدرالحافظی، ۱۳۷۲: ۴۵۹) و برخی دیگر معتقدند که «برخلاف قانون بودن» می‌تواند نوعی کنترل شکلی معطوف به عدم رعایت سلسله‌مراتب قوانین و مقررات و نیز ممنوعیت توسعه یا تضییق قوانین در مقام اجرا و از حیث ماهوی، عدم مخالفت با متن و روح قوانین باشد (مزارعی، ۱۳۹۲: ۲۳۶). همچنین برخی دیگر عبارت «عدم مخالفت با قوانین» را علاوه بر مواردی همچون «عدم رعایت هدف و حکم مقنن»، «عدم رعایت تشریفات قانونی در تصمیم‌گیری»، «عدم رعایت قلمرو زمانی موردنظر مقنن برای اتخاذ تصمیم»، «اشتباه موضوعی»، «اشتباه حکمی» و «تضییع حقوق اشخاص» به موارد دیگری مثل «عدم مخالفت با هنجار برتر» تسری داده و یکی دیگر از مصادیق مخالفت با قوانین را «عدم توجه به معاهدات بین‌المللی»، «معاهدات حقوق بشری» و «اصول کلی حقوقی» مانند تناسب، انصاف و معقولیت می‌داند که می‌تواند در کنترل صلاحیت‌های اختیاری کارآمد باشد (شیرزاد، ۱۳۹۳: ۴۴، ۵۱، ۵۸، ۷۰، ۷۳، ۷۶ و ۷۸) ولی متأسفانه استناد به موارد اخیر در

رویه دیوان تقریباً غایب است.

اما برخی دیگر معتقدند عبارت «مغایرت با قانون» (اعم از قانون اساسی یا قانون عادی) اشاره به مغایرت به صورت صریح و به دلالت مطابقی از حیث منطوق یا به صورت ضمنی و یا به دلالت التزامی از لحاظ مدلول و یا از هر دو جهت دارد که با توجه به موارد نقض یا نظارت شکلی مذکور، غیر از عبارت «سوءاستفاده از اختیارات»، باقی موارد نوعی مغایرت با قانون به حساب می‌آیند (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۲۱).

بررسی‌ها نشان می‌دهد عبارات مندرج در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تقریباً تکرار و اقتباسی از عبارات مندرج در بند الف ماده ۲ قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ (البته به غیر از عبارت «مغایرت با شرع») بوده که خود برگرفته از قوانین مربوط به شورای دولتی فرانسه و ریشه در گسترش صلاحیت نظارتی آن شورا داشته و جهت رعایت نهایت احتیاط از حیث استیفای حقوق مردم در مواجهه با سازمان‌های دولتی پیش‌بینی شده بود تا در صورت نقض حق، اگر در قالب عباراتی مانند عدم صلاحیت، تجاوز و غیره نگنجید، قاضی شورای دولتی بتواند با تمسک به اصطلاح کلی «نقض قانون»، به ایفای حقوق شهروندان دست یازد. این اصطلاحات هر یک به نحوی در قانون سال ۱۳۳۰ گستره وسیع‌تری جهت اعمال نظارت فرا روی قاضی دیوان عدالت اداری قرار می‌داد، اما حسب ظاهر در حقوق ایران فراتر از یک اقتباس لفظی نبوده و نیست (موسوی، ۱۳۹۵: ۱۶).

پس شایسته بود قانون‌گذار با درج عبارتی مانند «از قبیل» پس از اصطلاح «مغایرت با قانون»، رفع ابهام می‌نمود، با این توضیح که اگرچه عدم صلاحیت، تجاوز از اختیارات، خودداری از انجام وظایف و نیز تخلف از اجرای قوانین و مقررات با اشاره به نص قانون قابل تشخیص است اما تنها در صورتی می‌توان عبارت «سوءاستفاده از اختیارات» را به گونه‌ای از مغایرت با قانون به‌شمار آورد که از تفسیر لفظی فراتر رفته، با استناد به روح قانون و مستفاد از اصل ۱۳۸ قانون اساسی و اختیار رئیس مجلس برای نظارت بر مقررات دولتی از این حیث و مقصد قانون‌گذار، دست به نظارت قضایی از این جهت بزنیم (موسوی، ۱۳۹۵: ۶).

التهایه مهم‌ترین مواد قانونی راجع به جهات رسیدگی شکلی در دیوان بند ۲ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است. در نگاه اول مشخص



می‌شود که ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری دامنه این نوع نظارت را گسترش داده است که در متن قانون اساسی مشاهده نمی‌شود؛ به‌ویژه آنکه در ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> توسیعی در صلاحیت‌های هیأت عمومی مشاهده نمی‌شود و در بند ت ماده ۸۰ همین قانون نیز آمده که تصریح «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده» در شکایات ضروری است. به عبارتی در این دو ماده تنها به «مغایرت با قانون» و «خروج از اختیارات (صلاحیت)» اشاره شده و نشانی از دیگر اصطلاحات در ذیل ماده ۱۲ نیست (موسوی، ۱۳۹۵: ۹).

رویه دیوان عدالت اداری نیز از میان عبارات بند نخست ماده ۱۲، نشانگر اکتفا به جهات «مغایرت با قانون» و «خروج از صلاحیت» یا «عدم صلاحیت» بوده و عملاً از ظرفیت حقوقی ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقام نظارت قضایی بر مقررات دولتی استفاده نمی‌شود. اگر دیوان عدالت اداری درصدد تحقق احقاق حقوق مردم مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی باشد، عبارت «مغایرت با قانون» محمل مناسبی برای نظارت بر مقررات دولتی از حیث «عدم مغایرت با عهدنامه‌های بین‌المللی» نیز که طبق ماده ۹ قانون مدنی در حکم قانون‌اند، فراهم می‌آورد. استفاده از چنین ظرفیتی برای حمایت از حقوق افراد به‌ویژه با توسل به معاهدات حقوق بشری که کشور به آن‌ها ملحق شده است، از اهمیت خاصی برخوردار است.

این دو مورد می‌تواند موجب تحول نظام بازنگری قضایی اعمال اداری در ایران شده و به‌تنهایی می‌تواند بستری برای استفاده از دیدگاه‌های تفسیری قضایی فراهم آورد و با تفسیر خلاقانه و موجه از این عبارت، موجب نقش‌آفرینی بیشتر قضات دیوان عدالت در احقاق حقوق مردم شود.

۱. ماده ۱ - «در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، دیوان عدالت اداری که در این قانون به‌اختصار «دیوان» نامیده می‌شود، زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد.»

## نتیجه‌گیری

یکی از جنبه‌های مبهم و عمدتاً مغفول حقوق اداری ایران واکاوی مفاهیم نظارت شکلی (یعنی عبارات بند دوم ماده ۱۰ و بند نخست ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) است که در این مقاله بدان پرداخته شد.

واقعیت این است که قانون درخصوص صلاحیت شکلی دیوان از شفافیت کافی بهره‌مند نیست. دیوان عدالت اداری (اعم از شعب و هیأت عمومی) جهت ایفای کامل وظایف خود نیازمند ایضاح مفهومی قلمرو صلاحیت قانونی خود می‌باشد. از آنجا که در تألیفات موجود، معنای عبارات «مغایرت با قانون»، «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» و نیز «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص شود» از یکدیگر تمییز داده نشد، در این مقاله سعی شد با تبارشناسی و نیز بهره‌گیری از منابعی که به‌نوعی درصدد شناسایی نحوه اجرای این نوع نظارت قضایی برآمده بودند، این خلأ پژوهشی رفع شود؛ چراکه رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که عمدتاً تنها به دو جهت «مغایرت با قانون» و «خروج از صلاحیت» یا «عدم صلاحیت» استناد می‌شود و سایر جهات عملاً متروک مانده‌اند و نمی‌توان مشخص ساخت که مصادیق سایر اصطلاحات موردنظر دقیقاً چه اموری هستند و موارد زیر قابل توصیه به نظر می‌رسد:

الف) به‌دلیل ابهام موجود به‌ویژه در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، به‌منظور جلوگیری از تفاسیر ناموجه و استفاده از تمام ظرفیت‌های نظارت قضایی، اقتضا دارد بند ۲ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته و از مصادیق موردنظر «مغایرت با قانون» تعریف مناسبی ارائه شود.

ب) تا زمانی که امکان اصلاح و شفاف‌سازی قانون وجود ندارد باید از حداکثر ظرفیت قانونی استفاده کرد، می‌توان از طریق تفسیر مجلس شورای اسلامی یا تفسیر موجه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از عبارات یادشده رفع ابهام به‌عمل آورد و زمینه استفاده حداکثری از همه ظرفیت‌های موجود قانون را فراهم نمود چه‌بسا استفاده به‌جا از این اصطلاحات محملی باشد برای احقاق حقوق مردم که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از اهداف تشکیل دیوان عدالت اداری به حساب می‌آید.



ج) از آنجا که در نظام حقوقی ایران با مجموعه‌ای از کمیسیون‌های شبه قضایی پراکنده و نامنسجم روبرو هستیم و ریشه بسیاری از ایرادات ناشی از عدم انسجام مراجع مزبور می‌باشد. پراکندگی قوانین و مقررات و تنوع نوع و ماهیت کمیسیون‌های شبه قضایی امکان طراحی آیین دادرسی اداری واحد را مشکل می‌کند ولی ماهیت شبه قضایی مراجع مذکور می‌تواند به‌عنوان نقطه اشتراک برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری واحد تلقی شود. وحدت تشکیلات و آیین دادرسی کمیسیون‌های شبه قضایی ضمن نظارت دقیق‌تر و جامع‌تر بر عملکرد آنها توسط نهادهای نظارتی، علاوه بر افزایش کارایی مراجع مذکور میزان رضایت مردم را نیز افزایش می‌دهد.

آیین دادرسی‌ای که به «موضوع دادرسی» ارتباط داده شود نه به «دستگاه رسیدگی کننده»؛ به عبارت دیگر، آنچه مورد نیاز است «آیین دادرسی اداری» است، نه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. آیین دادرسی اداری - نه فقط از این جهت که با هم‌ترازان خود، کیفی و مدنی - هماهنگ باشد، بلکه از این منظر نیز که همه دادرسی‌های اداری چه در کمیسیون‌های شبه قضایی و چه در دیوان عدالت اداری را پوشش دهد.

نتیجتاً رسالت این بود موارد نظارت شکلی بازشناسایی و تعریف شوند و روند اعمال آن در نظارت شکلی دیوان عدالت اداری میسرتر و مسیر آن در آینده هموارتر گردد.

## منابع و مآخذ

### الف) کتب

۱. اخوان کاظمی، بهرام، (۱۳۹۱)، نظارت در نظام اسلامی، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
۲. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
۳. انصاری، مسعود؛ طاهری، محمدعلی، (۱۳۸۸)، دانشنامه حقوق خصوصی، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۱)، دانشنامه حقوقی، جلد پنجم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۵. حضوری، مصطفی؛ بهادری جهرمی، علی، (۱۳۹۲)، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ بررسی مفهوم نظارت، چاپ اول، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان
۶. دهخدا، علی اکبر، (۱۳۴۵)، فرهنگ لغت دهخدا، چاپ سوم، تهران.
۷. شیرزاد، امید، (۱۳۹۳)، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
۸. صدرالحافظی، سید نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات شهریار.
۹. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، حقوق اداری تطبیقی حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، (۱۳۸۹)، بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، چاپ سی و هفتم، تهران: انتشارات میزان.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۰)، اثبات و دلیل اثبات، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
۱۳. کریمیان، محمد وزین، (۱۳۸۹)، گامی در مسیر ترمینولوژی (اصطلاح‌شناسی) نظارت و بازرسی، چاپ اول، تهران: بازرسی کل نیروی انتظامی.
۱۴. محمودی، جواد، (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات

جنگل.

۱۵. مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون مفاهیم مبانی و برداشت‌ها، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱۶. مزارعی، غلامحسین، (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۷. مولایی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.

### ب) مقالات

۱۸. کریمیان، محمدوزین، (۱۳۸۰)، «نظارت شکلی-نظارت ماهوی، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور»، سازمان بازرسی کل کشور و دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

۱۹. موسوی، سید شهاب‌الدین، (۱۳۹۵)، «تأملی در عبارات ذیل بند نخست ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، تهران.

۲۰. زارعی، محمدحسین؛ شجاعیان، خدیجه (۱۳۹۴)، «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آراء دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۶، شماره ۴۵.

### ب) منابع خارجی

21. Brown, Neville L., Bell, John s., 1996, French Administrative Law, Fourth edition, Oxford, 240-241.
22. Carroll, Alex, 2003, Constitutional and Administrative Law, Fourth edition, Pearson/ Longman, 307.
23. Alder, John, 2002, General Principles of Constitutional and Adminixtrative Law, Palgravem, 368.
24. DE Smith, 1973, S.A., Judicial Review of Administrative Action, London: Stevens & sons, 134.
25. Fenwick, Helen, Philipson, Gavin, 2011, Constitutional & Administrative Law, Routledge Revision, 158.
26. Garner, J.F., 1974, Administrative Law, Fourth edition, London: Butterworths, 154.
27. Wade, H.W.R and Forsyth, C.F, 2004, Adminidtrative Law, Ninth Edition, Oxford University Press, New Yourk., pp.935-937.

## Proceedings Confined to a Question of Law Made by the Administrative Justice Court Regarding Decisions of Quasi-judicial Commissions

Mohammad Porsa<sup>1</sup>

Hadiseh Davoudi<sup>2</sup>

### Abstract

According to principles 170 and 173 of the Constitution, the Administrative Justice Court has the authority to deal with complaints regarding decisions and final orders of the quasi-judicial commissions based on Article 10(2) of the Organizations and the Procedure of the Administrative Justice Court Act in the first instance in a procedural manner. Proceedings confined to a question of law is a type of proceedings in which the judge does not deal with the merits of the case but rather with the question of whether the decision complained of was made in accordance with the law or not; Therefore, existence of a regulation and procedure that contains the elements of a favorable system for administrative justice is necessary. Therefore, with the current situation of administrative proceedings and the lack of complete knowledge of the cases of such proceedings and their dispersion, this type of proceedings cannot be considered as one which fulfils its supervisory role with framework and rules.

Interpreting the law, clarifying the concept of the scope of legal powers and analyzing the judicial precedent, the present article attempts to identify the characteristics and governing rules of this type of proceedings regarding decisions made by quasi-judicial commissions, and finally, while identifying its limits and scope, a correct model of supervision on procedural grounds is provided as the missing pillar of administrative proceedings so that justice can be secured.

**KeyWords:** *Administrative Justice Court, supervision on procedural grounds, quasi-judicial commissions, proceedings confined to a question of law.*

---

1. Judge, Holder of LLM in the law of administrative proceedings, University of Judicial Science, Tehran Branch, university lecturer, (Mohammad.Porsa@yahoo.com)  
2. Researcher in Phd course in public law, University of Tehran, lecturer of university (Email:HadisehDavoudi@ut.ac.ir)