فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹

ارزیابی نظارت قضایی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری بر تفاسیر اداری، بر مبنای رأی «شورون»

محمدرضا رفیعی [۱]؛ محمدقاسم تنگستانی [۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۲۹
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۱

چکیده

یکی از جنبه‌های اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات اداری، نظارت بر تفاسیر عام‌الشمولِ مقامات اداری از قوانین است. اما پرسش این است که حدود اختیارات مراجع قضایی در انجام این بازنگری تا کجاست؟ پاسخ‌های متصور به این پرسش کلیدی، ذیل عنوان «معیارهای بازنگری قضایی» صورت‌بندی می‌شود. رأی «شورون» به عنوان یکی از آرای مهم و دوران‌سازِ دیوان عالی فدرال آمریکا در حوزه دادرسی اداری، پاسخ قابل توجهی به این پرسش کلیدی است و در این مقاله، به صورت تفصیلی، مبنای ارزیابی رویه هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. رأی شورون دربردارندهٔ تجویز یک تکلیف مبتنی بر دو گام برای دادگاه بازنگری‌کننده در تفاسیر اداری است. به موجب گام اول، چنانچه حکم قانون صریح باشد؛ تکلیف اداره و دادگاه روشن است؛ اما اگر قانون مبهم باشد؛ در گام دوم و با کنار گذاشتنِ معیار بازنگری از نو، دادگاه باید به دنبال پاسخ این پرسش باشد که آیا تفسیر اداره از قانون مبهم، معقول است؟ ارزیابی رویه هیأت‌های عمومی و تخصصی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد برخی آرای آنها با چارچوب تعریف شده در رأی شورون مطابقت دارد و برخی دیگر مغایر آن است و در مجموع بر پاسخ (های) مشخصی به پرسش کلیدیِ پیش گفته استوار نیست. هدف بنیادیِ این مقاله، روشن ساختنِ ضرورت تأمل در حدود اختیارات این هیأت‌ها در رسیدگی به درخواست ابطال مقرراتی است که متضمن تفاسیر عام‌الشمول از قوانین، بویژه قوانین مبهم هستند؛ همچنین این مقاله با روش توصیفی- تحلیلی، رأی شورون را با قیود و ملاحظاتی، قابل قبول و رعایت آن از سوی هیأت‌های موصوف را قابل دفاع می‌داند.

کلیدواژگان: قانون صریح، قانون مبهم، تفسیر اداری، بازنگری از نو، تفسیر معقول.

---

۱. دکتری حقوق عمومی از دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول) mrrafeei@gmail.com
۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران m.tangestani@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

۱. درآمد

یکی از جنبه‌های اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات اداری، نظارت بر تفاسیر مقامات اداری از قوانین است. توضیح آنکه مقامات اداری برای انجام تکلیف خود دایر بر انجام وظایف و اعمال اختیارات قانونی مربوط، علاوه بر تفاسیر موردی از قوانین در قالب اعمال اداری موردی، در مقام اعمال صلاحیت‌های مقررات‌گذاری خود، تفاسیری نیز در قالب اعمال اداری عام‌الشمول انجام می‌دهند. این تفاسیر، همانند دیگر اعمال اداری، علی‌القاعده باید مشمول بازنگری قضایی قرار گیرند؛ اما مسأله این است که حدود اختیارات مراجع قضایی در انجام این بازنگری تا کجاست و آیا از حدود اختیاراتشان در بازنگری سایر اعمال اداری متفاوت است؟ رأی «شورون»[۱] به عنوان یکی از آرای مهم و دوران‌سازِ دیوان عالی فدرال آمریکا در حوزه دادرسی اداری،[۲] ناظر به این مسأله مهم است که در این مقاله به صورت تفصیلی مبنای تحلیل قرار می‌گیرد. شایان ذکر است تاکنون پژوهش مستقلی درخصوص موضوع فوق (متمرکز بر رویه هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان بر اساس رأی شورون) به زبان فارسی نگارش نیافته است؛ هرچند در میان آثار موجود به رأی مذکور اشاره شده که در این مقاله به نحو مقتضی تبیین خواهد شد.

در مورد ضرورت انجام این پژوهش گفتنی است که در نظام حقوقی ایران، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری؛ وظیفه نظارت قضایی بر مقررات و مصوبات فروقانون را برعهده دارند؛ از جمله تفاسیر مراجع اداری از قوانین نیز مشمول این نظارت قرار می‌گیرند. این هیأت‌ها در مقام اعمال این صلاحیت، باید برای این پرسش، پاسخ مناسبی داشته باشند که در چه مواردی باید تفاسیر اداری را تأیید یا نقض کنند. نکته اساسی این است که ملاک ساده و سرراستِ «مغایرت با قانون»، گاهی اوقات کفایت نمی‌کند.

---

۱. این رأی در سال ۱۹۸۴ صادر شده است. عنوان کاملِ پروندهٔ مربوط چنین است:
Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984)

گردشکار و مفاد آن در نشانی زیر قابل مشاهده است:
https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/467/837

۲ . در توصیف آن چنین گفته شده است که شورون سنگ بنای بازنگری قضاییِ عمل اداری را برای بیش از سی سال اخیر گذاشته است. مفاد آن، یکی از پراستنادترین آرای دیوان عالی آمریکا در همه دوران‌ها بوده است و در حدود هشتاد هزار تصمیم قضایی، مقاله حقوقی و دیگر منابع فرعی مورد استناد قرار گرفته است (Barnett & Walker, 2017: 2).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

فرضیه این مقاله آن است که هرچند رأی شورون محصول نظام حقوقی- قضایی آمریکا است که ویژگی‌های بسیار متفاوتی با نظام حقوقی- قضایی ایران دارد؛ اما این گونه نیست که این رأی هیچ دستاوردی برای نظام قضایی ایران نداشته باشد. چشم‌انداز این رأی، می‌تواند به ما در شناخت بهترِ مقولهٔ بازنگری قضاییِ تفاسیر اداری و ارزیابی رویه‌های موجود کمک شایانی کند.

در این نوشتار برآنیم تا با روش توصیفی- تحلیلی، رویه هیأت‌های عمومی و تخصصی دیوان عدالت اداری در مورد نظارت قضایی بر تفسیر اداری[۱] را بر مبنای رأی شورون ارزیابی نماییم. برای این مهم، در این مقاله در چهار بند، پس از بیان مطالب مقدماتی، ابتدا مختصراً به ماهیت بازنگری فضایی تفسیر اداری و بررسی مؤلفه‌های آن می‌پردازیم. پس از آن، نسبت به معرفی و ارزیابی اجمالیِ رأی شورون بر مبنای مؤلفه‌های بازنگری قضاییِ تفسیر اداری اقدام نموده و در نهایت، نسبت رأی مذکور با رویه هیأت‌های موصوف را مشخص می‌کنیم.

۲. ماهیت بازنگری قضاییِ تفسیر اداری

شناخت مقولهٔ بازنگری قضاییِ تفسیر اداری، بر اساس آنچه گفته خواهد شد، مستلزم شناخت مفهوم تفسیر، صلاحیت تفسیری، تفکیک تفسیر اداری از تفسیر قضایی و تعریف بازنگری قضاییِ تفسیر اداری و تمایز آن از تفسیر قضایی است. در ادامه به این مباحث می‌پردازیم.

بازنگری قضاییِ تفسیر اداری، دایرمدار امر تفسیر است؛ اما تفسیر چیست؟ از تفسیر تعاریف مختلفی ارائه شده است.[۲] به نظر می‌رسد مسأله کانونی در تعریف تفسیر، تعیین نسبت آن با مقوله «معنایابی» (معناشناسی) است (شجاعی، ۱۳۹۳: ۱۱). آیا هر گونه معنایابی متون (از جمله متون حقوقی) از طریق تفسیر امکان‌پذیر است؟ یا اینکه می‌توان همیشه یا در برخی موارد، بدون نیاز به تفسیر، معنای یک متن را دریافت؟ برخی از نویسندگان به پرسش اول پاسخ مثبت داده‌اند و نتیجه آن این خواهد بود که تفسیر متن، معادل معنایابی آن است و هر فهمی از هر گونه متنی (اعم از صریح یا مبهم)، بر تفسیر آن متن استوار است. به دیگر سخن، متن‌ها معنای پیشاتفسیری ندارند (شجاعی، ۱۳۹۳: ۱۳-۱۲).

اما دیدگاه مخالف نیز طرح شده که بین دو مقوله تفسیر و معناشناسی قائل به تفکیک است. مبتنی بر تفکیک انجام شده از سوی آندره مارمور، یکی از نویسندگان چنین نگاشته است که

---

۱. در خصوص هیأت‌های تخصصی، صرفا به آرای صادر شده از این هیأت‌ها، به استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌پردازیم.

۲ . برای دیدن شماری از این تعاریف از منابع مختلفِ فارسی و انگلیسی، نک: (شجاعی، ۱۳۹۳: ۱۱-۹)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

معناشناسی؛ قاعده‌مدار و مبتنی بر عرف‌های زبانی است؛ اما تفسیر از ترجیحات نظری، ارزشی و... مفسر نیز متأثر است و لزوما از قواعد درست کاربرد زبان متابعت نمی‌شود (توازنی‌زاده، ۱۳۹۳: پاورقی ۴۶-۴۵).

ثمرهٔ حقوقی این دیدگاه آنجاست که اگر برای برخی مقامات، صلاحیت تفسیری قائل نباشیم؛ در این صورت آنها هرچند نخواهند توانست قانون یا مقرره‌ای را تفسیر کنند؛ اما نبود این صلاحیت، مانع از این نخواهد بود که آنها دست به معنایابی بزنند (توازنی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۶-۴۵).

در مقام ارزیابی دیدگاه اخیر، گفتنی است که حتی اگر از حیث فلسفی بتوان بین دو مقوله تفسیر و معنایابی مرز روشنی ترسیم کرد؛ ممکن است که این مرز روشن فلسفی، کارایی حقوقی لازم را نداشته باشد. با این توضیح که سخت بتوان با قطعیت بین اظهارنظرهای مقامات اداری در مورد قوانین تمایز قائل شد و برخی را معنایابی و برخی دیگر را تفسیر قلمداد کرد؛ گرچه ممکن است امکان چنین تفکیکی به طور کلی نیز ممتنع نباشد. البته به نظر می‌رسد در چارچوب دیدگاه اخیر بتوان بنا به رویکرد عملی، معنای عامی برای تفسیر قائل شد که معنایابی را نیز دربرمی‌گیرد.

در باب تفسیر، اشاره به این نکته ضروری است که تفسیر قانون گاهی در قالب فرایند انتزاعی و فارغ از وقایع خارجی مشخصی انجام می‌شود؛ اما گاهی تفسیر «به منظور تطبیق مفهوم قانون بر وقایع خارجی صورت می‌گیرد... تطبیق قانون، پیش از تفسیر آن امکان‌پذیر نیست... تطبیق قانون همیشه نیازمند تفسیر آن است.» (امیدی، ۱۳۹۴: ۱۸). به دیگر سخن، مصداق‌یابی قانون از طریق تفسیر ممکن است. با توجه به آنچه گفته شد؛ می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلی، تفسیر قانون را در دو دسته تفسیر کلی (مفهومی) و مصداقی قرار داد.

نکته آخر اینکه، در رأی شورون به جای «تفسیر»، از عبارت «ساختن»[1] استفاده شده است. به‌درستی گفته شده است که بین این دو اصطلاح، تمایز روشنی وجود ندارد و گاهی اوقات به جای یکدیگر استفاده شده‌اند. (یاوری، مرادی و مهرآرام، ۱۳۹۶: ۱۶۷)

چه مقاماتی از صلاحیت تفسیری برخوردارند؟ آیا تمامی مقامات قضایی و اداری، صلاحیت کلیِ تفسیر قانون را دارند؟ اصل ۷۳ قانون اساسی ما، صلاحیت مقامات قضایی برای تفسیر قانون را به‌رسمیت شناخته است؛ اما در مورد صلاحیت مقامات اداری چنین تصریحی در قانون اساسی وجود ندارد. آیا می‌توان از این عدم تصریح چنین نتیجه گرفت که مقنن اساسی، در مقام منع تفسیر اداری بوده است؟ برخی از آرای هیأت عمومی، از جمله دادنامه شماره ۵۳۸-۵۳۷ مورخ

1. Construction

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

۱۳۹۵/۸/۱۸ دربردارندهٔ چنین دیدگاهی است. [۱] این در حالی است که به نظر می‌رسد مفاد اصل مذکور در مقام تأکید بر صلاحیت تفسیری قضات است و نه منع تفسیر مقامات اداری. به‌درستی گفته شده است که «در بسیاری از موارد، اجرای قوانین و مقررات اداری و استخدامی یا نظارت بر اجرای قوانین مزبور به عنوان یک وظیفه قانونی، با تفسیر قوانین و مقررات مربوط در معنای عام آن عرفاً ملازمه دارد و گریز و گزیری هم از آن نیست. » (توازنی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۷-۴۶). همان‌طور که در عمل نیز این گونه اقدام می‌شود و در شرح وظایف و اختیارات قانونی مقامات اداری، نامی از تفسیر قوانین و مقررات به میان نمی‌آید.

تفکیک تفسیر اداری از قضایی بر مبنای جایگاه مفسر است. در تفسیر اداری، مقام اداری برای انجام وظایف اداری خود قانون را تفسیر می‌کند و در تفسیر قضایی، قاضی برای انجام وظایف قضایی خود، قانون را تفسیر می‌کند؛ اما آیا این تفاوت جایگاه، دارای اثر ماهوی نیز هست؟ به نظر می‌رسد اصول و اهداف متفاوتِ حاکم بر این دو حوزه، بر تفاسیر این مقامات نیز اثرگذار است؛ همچنان که در جای دیگری گفته شده است، این عبارت کلیدی پیتر کین می‌تواند برای ترسیم خط فاصل تفسیر اداری و تفسیر قضایی به کار آید: «در حالی که هدف اساسی اجرا، ارتقای اهداف اجتماعی، هماهنگ با احترام به منافع فردی است، هدف اساسی دادرسی اداری، دفاع از منافع فردی، بدون ایجاد ممانعت نابه‌جا برای تحقق اهداف اجتماعی است.»(Cane, 2009: 12-13)؛ بر این اساس گفتنی است که «مقام اداری و قاضی اداری از دو منظر متفاوت به قانون می‌نگرند که در برخی از موارد (از جمله در مورد ابهام قانون)، تفاسیر متفاوتی از قانون را در پی دارد. شاید بتوان این رویکردهای متفاوت را در قالب دوگانهٔ تفسیر به نفع جامعه (اداره)[۲] و تفسیر به نفع شهروند تعبیر کرد... البته، همچنان‌که در عبارت کین آمده است: نه مقام اداری و نه قاضی اداری، در تفسیرهای خود آزاد و رها نیستند و باید به جانب مقابل نیز توجه کنند.» (رفیعی، ۱۳۹۸: ۸۱-۸۰).

در نظام‌های مختلف حقوقی از جمله نظام حقوقی ما، برای حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان و نیز دفاع از اصولی همچون اصل حاکمیت قانون، یکی از صلاحیت‌های تعریف شده

---

۱ . در بخشی از این رأی چنین آمده است: «...تفسیر حکم قانون از شئون مقنن است و این امر از جمله صلاحیت وزرا در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و معاون وزیر به طریق اولی نیست....» نک:
http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=12808

۲ . یکی از نویسندگان، به‌درستی، میان منافع عمومی و منافع دولتی قائل به تفکیک است. نک: (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۳۲-۴۳۱).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

برای دستگاه قضایی، بازنگری قضاییِ اعمال اداری است. با این توضیح که چنانچه قانونی بودن یک عمل اداری با اعتراض روبه‌رو شود؛ مرجع قضایی صالح به این اعتراض رسیدگی و حکم مقتضی صادر می‌کند. این مهم در کشور ما عمدتا توسط دیوان عدالت اداری انجام می‌شود.[۱]

یکی از جنبه‌های بازنگری قضایی اعمال اداری، رسیدگی به دعاوی ناشی از تفاسیر مقامات اداری از قوانین است. توضیح آنکه مقامات اداری، علاوه بر تفاسیر موردی از قوانین مربوط در قالب اعمال اداری موردی، در مقام انجام صلاحیت‌های مقررات‌گذاری خود، تفاسیری نیز در قالب اعمال اداری عام‌الشمول (مقررات و مصوبات اداری) انجام می‌دهند. این تفاسیر، همانند دیگر اعمال اداری، باید مشمول بازنگری قضایی قرار گیرند.

آنچه در مقوله بازنگری قضایی، به طور کلی و از جمله در بحث بازنگری قضاییِ تفاسیر اداری، اهمیت بالایی دارد؛ حدود اختیارات مرجع قضاییِ بازنگری‌کننده است. این مهم در ادبیات دادرسی اداری ذیل عنوان «معیارهای بازنگری»[۲] مورد بحث قرار گرفته است. این معیارها دایرمدار تحدید حدود اختیاراتِ مرجع قضاییِ بازنگری‌کننده است. محور کلیدی این معیارها، میزان«احترام»[۳]مرجع قضایی بازنگری‌کننده به تصمیم یا مصوبه موضوع بازنگری است. معیارهای مختلف بازنگری، میزان‌های متفاوتی از این احترام را تجویز می‌کنند که قابل صورت‌بندی در یک طیف هستند؛ در یک کران، احترام کامل[۴] و در کران دیگر، معیار «بازنگری از نو»[۵] قرار دارد که محصول «عدم

---

۱. بخشی از دعاوی اداری (و به طور خاص، دعاوی ابطال مقررات)، در دیوان عدالت اداری مطرح نمی‌شوند؛ از جمله می‌توان به دعاوی ابطال مصوبات نهادهای حرفه‌ای اشاره کرد. بخشی از مقررات هم به‌کلی از شمول بازنگری قضایی خارجند؛ از جمله، مصوبات رئیس قوه قضائیه قابل اشاره است.

2. Standards of Review

برای مطالعه مختصر در خصوص جایگاه این معیارها در رویه شعب دیوان عدالت اداری، نک: (رفیعی، ۱۳۹۸: ۸۶-۷۷)

3. Deference (تمکین)

۴ . معیار «احترام کامل» (Complete Deference) در مورد تصمیمات اداریِ حوزه‌هایی چون سیاست خارجی و امنیت ملی اعمال می‌شود. برخی از نویسندگان معیار بازنگریِ ناشی از احترام کامل را با عنوان «عدم بازنگری» (No Review) معرفی کرده‌اند؛ از این‌رو، گفته‌اند شاید بهتر آن است که خارج از طیف معیارهای بازنگری قرار گیرد. نک: (Davis, 1988: 472)

در رد این دیدگاه چنین می‌توان گفت که احترام کامل، بازنگری را منتفی نمی‌سازد؛ چه اینکه، تجویز احترام کامل، خود مستلزم بازنگری است. به دیگر سخن، خروجی بازنگری، مقولهٔ مجزایی نسبت به اصل بازنگری است.

5. De novo Review

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

احترام کامل»[۱] است. معیارهای مختلفی نیز در نقاط میانی طیف وجود دارد. نتیجهٔ اعمال معیار احترام کامل این خواهد بود که تفسیر اداری مطلقا پذیرفته می‌شود و نتیجهٔ اعمال معیار از نو، بر بازنگری قضاییِ تفسیر اداری چنین خواهد بود که مرجع قضایی برای پذیرش تفسیر اداریِ موضوع بازنگری، هیچ تکلیفی ندارد و باید فارغ از تفسیر اداره، تفسیر مورد نظر خود را اعمال کند.

برای تمایز بین بازنگری قضاییِ تفسیر اداری و تفسیر قضایی چنین می‌توان گفت که بازنگری قضاییِ تفسیر اداری نیز دایرمدار تفسیر قضایی است؛ با این توضیح که مقام قضایی بر مبنای تفسیر خود از قانون مربوط، در پی اعمال نظارت قضایی بر تفسیر اداریِ موضوع بازنگری است. با این حال، تفکیک تفسیر قضایی از بازنگری قضاییِ تفسیر اداری، بر مبنای حدود اختیارات مفسر است. در هر دو مورد، این مقام قضایی است که مفسر است؛ اما مسأله این است که آیا مفسر در هر دو موضع، حدود اختیارات یکسانی دارد یا خیر؟ اگر در خصوص بازنگری قضاییِ تفسیر اداری قائل به اعمال معیار بازنگری از نو باشیم؛ نتیجه این خواهد شد که حدود و ضوابط حاکم بر بازنگری قضاییِ تفسیر اداری «تقریبا»[۲] همان است که بر تفسیر قضایی حاکم است؛ ولی در غیر این‌صورت، حساب این دو مقوله از هم جدا می‌شود؛ همچنان‌که خواهیم دید، رأی شورون نتیجهٔ عدول از اعمال معیار بازنگری از نو، دربارهٔ تفسیر اداری از قوانین مبهم بوده است؛ از این‌رو، به موجب این رأی، دو مقولهٔ بازنگری قضاییِ تفسیر اداری و تفسیر قضایی راهشان از هم جدا می‌شود.

۳. تشریح و ارزیابی رأی شورون بر مبنای مؤلفه‌های بازنگری قضاییِ تفسیر اداری

گردشکار رأی شورون به اختصار بدین شرح است:[۳] اصلاحیه‌های قانون هوای پاک مصوب ۱۹۷۷، الزامات مشخصی را بر برخی از ایالت‌های آمریکا تحمیل کرد که نتوانسته بودند به استانداردهای ملی کیفیت هوا دست یابند. این استانداردها از سوی سازمان حفاظت محیط زیست

---

۱. این گونه نیست که در مقام اعمال معیار بازنگری از نو، مرجع قضایی ملزم به هیچ‌گونه احترامی به تصمیم موضوع بازنگری نباشد. ارزیابی ابتدایی از تمامی ادله انجام نمی‌شود؛ بلکه تنها بخش‌هایی از داده‌های مربوط را که ناظر به موضوع است، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و این کار، به وسیله فرض کلی انتظام امور، حسن رابطه و گرایش ضمنی به تأیید تصمیم یا اقدام موضوع رسیدگی (مبتنی بر اعتماد به مرجع تصمیم‌گیرندهٔ مربوط) راهبری می‌شود.
نک:(Davis, 1988: 476)

۲. علت ذکر این قید، همان مطلبی است که در پاورقی پیشین ذکر شد.

۳. برای برگردان گردشکار و مفاد رأی از این منبع زیر استفاده است که به صورت تفصیلی‌تر به آن پرداخته است: (یاوری، مرادی و مهرآرام، ۱۳۹۶: ۱۶۱-۱۷۱) همچنین نک: (هداوند، ۱۳۹۱: ۲-۶۷۱)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

در ادامه مقررات قبلی، تعریف شده بود. یکی از الزامات مذکور، این بود که ایالت‌های ناموفق، برنامه‌ای برای اعطای مجوز به «منابع آلایندهٔ عمدهٔ جدید یا تغییر یافته» آلودگی هوا تعریف کنند و به چنین منابعی مجوز اعطا نشود، مگر اینکه شرایط سختی تحقق یابد. سازمان حفاظت محیط‌زیست در سال ۱۹۸۱، دستورالعمل‌هایی را برای اجرای برنامه اعطای مجوز منتشر کرد که دربردارندهٔ تعریف موسعی از آلاینده‌ها بود. این تصمیم مورد اعتراض واقع شد. دادگاه تجدیدنظر بر این مبنا که تفسیر انجام شده، مغایر هدف قانونگذار است، اعتراض را پذیرفت؛ اما دیوان عالی، رأی دادگاه تجدیدنظر را بدین شرح قابل قبول ندانست:

«هرگاه دادگاه، ساختهٔ [تفسیر] یک اداره از قانونی را که اجرا می‌کند، مورد بازنگری قرار می‌دهد، با دو پرسش مواجه می‌شود: نخست، همیشه این پرسش مطرح می‌شود که آیا کنگره مستقیما در خصوص موضوع مشخصِ مورد نظر سخن گفته است یا خیر؟ اگر قصد کنگره روشن باشد، این امر برای دادگاه و نیز اداره، پایان مسأله است و باید به قصد بیان شدهٔ غیرمبهمِ کنگره ترتیب اثر دهند؛ اما اگر دادگاه به این نتیجه برسد که کنگره درخصوص موضوع مشخصِ مورد نظر، بیان مستقیمی ندارد؛ دادگاه نمی‌تواند «به سادگی»[۱] تفسیر خود را بر قانون اعمال کند؛ با اینکه در نبود تفسیر اداری، چنین می‌شد [تفسیر خود را اعمال می‌کرد]؛ بلکه اگر قانون راجع به موضوع مشخص، ساکت یا مبهم باشد؛ پرسش پیش رویِ دادگاه، این است که آیا پاسخ اداره بر یک ساختهٔ [تفسیر] «قابل قبول»[۲] از قانون استوار است؟»[۳]

شایان ذکر است صورت‌بندی‌های متفاوتی از رأی شورون ارائه شده است. رویکرد غالب، آن را متشکل از دو گام می‌داند. به موجب گام اول، چنانچه حکم قانون صریح باشد، تکلیف اداره و دادگاه روشن است و هر دو باید به حکم صریح قانون گردن نهند. در این صورت، اگر تفسیر اداری، مطابق مقصود قانون باشد، دادگاه ملزم است آن را تأیید کند و اگر مغایر باشد، دادگاه آن را کنار

---

۱. این عبارت معادل simply است که شاید به لحاظ ساخت منفی جمله، «به‌هیچ وجه» ترجمه بهتری برای آن باشد.

2. Permissible

لازم به ذکر است که در نوشته‌های راجع به رأی شورون، بیشتر از اصطلاح «معقول» (reasonable) استفاده شده است. در این مقاله نیز از همین اصطلاح استفاده شده است.

۳. لازم به ذکر است که پیش از رأی شورون نیز در آرای دیوان عالی، احترام به تفاسیر اداری ناظر به موارد خاص وجود داشته است. مهم‌تر اینکه دیوان عالی بعد از رأی شورون، به چارچوب مقرر در این رأی چندان وفادار نبوده است. برای مطالعه رویه‌های پیش و پس از شورون، نک: (Eskridge & Baer, 2008: 1099)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

می‌گذارد؛ [۱] از این‌رو، در گام اول، معیار بازنگری از نو اعمال می‌شود (Pojanowski, 2016: 1077)؛ اما حسب گام دوم، اگر قانون مبهم باشد؛ دادگاه باید به دنبال پاسخ این پرسش باشد که آیا تفسیر اداره از قانون مبهم، معقول است یا خیر؟ اگر بلی، آن را تأیید کند و اگر خیر، رأی به ابطال آن صادر کند (Re, 2014: 611). نکته مهم دربارهٔ گام دوم این است که تفسیر معقول اداره، ممکن است تفسیر مطلوب دادگاه نباشد و بر این باور باشد که گزینهٔ بهتری وجود دارد (Jellum, 2012: 164-165).

در کنار رویکرد غالبِ دو گامی، نظرهای مخالفِ متنوعی نیز ارائه شده است. [۲] از جمله گفته شده که ساختار دو گام، بدفهمی‌هایی را بین مفسران (مقامات اداری) و دادگاه‌ها موجب شده است و قابل دفاع نیست. حقیقت این است که شورون تنها یک گام دارد و آن، بررسی معقولیتِ تفسیر قانونیِ اداره است. (Stephenson & Vermeule, 2009: 597-598) همچنین در مورد این رأی، از ضرورت تعریفِ «گام صفر» سخن گفته شده است. با این توضیح که باید در ابتدای امر پرسیده شود که آیا اصلا چارچوب مقرر در این رأی اعمال شود یا خیر؟ (Sunstein, 2006: 208)

گام اول با ایرادهای متعددی مواجه شده است؛ از جمله اینکه، برای احراز صریح بودن حکم قانون باید از کدام شیوه‌های تفسیری بهره گرفت؟ در رأی شورون به استفاده از «ابزارهای سنتی تفسیر قانون» اشاره شده است. اما این ابزارها کدامند؟ (Liu, 2014: 289). آیا باید به دنبال کشف قصد قانونگذار از طریق کاوش‌های تاریخی باشیم یا باید خود را به متن قانون محدود کنیم و وضوح متنی را ملاک قرار دهیم؟ (Jellum, 2012: 172). به‌عبارتی، برای خاتمه رسیدگی در گام اول و برنداشتن گام دوم، متن قانون باید از چه نوع وضوحی برخوردار باشد؟ (Liu, 2014: 289-290). در مورد گام دوم نیز این ایراد طرح شده است که منظور از «معقول بودن» تفسیر اداره چیست؟ (Liu, 2014: 290)

نکته مهم در مورد گام دوم، دلایل موجههٔ آن است. توضیح اینکه، گام دوم، نقطهٔ تمایز رأی شورون نسبت به رویه پیشین دادگاه‌های آمریکاست؛ چون قبل از این، دادگاه‌های آمریکا در مقام بازنگری تفسیر اداری، مقید به چنین ضابطه‌ای نبودند. در قانون آیین اداری این کشور نیز محدودیت مقرر در این گام، جای پای مشخصی نداشته است و حتی ادعای مغایرت صریحِ رأی شورون با این قانون نیز طرح شده است. با این توضیح که ماده ۷۰۶ قانون چنین مقرر می‌دارد:

---

۱. گفته شده است که گام اول، مرحله معمولیِ اعمال قانون در دعاوی تفسیر قانون است. دادگاه باید بگوید قانون چیست و به آنچه قانون می‌گوید، ترتیب اثر دهد. نک: (Liu, 2014: 290)

۲. برای معرفی رأی شورون، از تعبیر «یک و نیم گام» نیز استفاده شده است. نک: (Hemel & Nielson, 2014)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

«دادگاه بازنگری‌کننده باید... مقررات قانونی را تفسیر کند.»؛ حال آنکه، گام دوم شورون دادگاه بازنگری‌کننده را ملزم به قبول تفسیری از اداره می‌کند که ممکن است آن را بهترین تفسیر متصور از قانون نداند[۱] (Smith, 2013: 814-815).

دلایل متعددی برای توجیه محدودیت مذکور ابراز شده است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌نماییم و ضمنا نقدهای وارد به آنها را نیز ذکر می‌کنیم:

۱. پاسداشت اصل تفکیک قوا: حل اختلافات مطرح در پرونده شورون، لزوما متضمن «قضاوت‌های سیاستی» است که در قلمروی شاخهٔ سیاسی حکومت و در صلاحیت ادارات دولتی قرار دارد؛ چه اینکه، آنها از حیث دموکراتیک دارای مسئولیت هستند؛ اما دادگاه‌ها از چنین مسئولیتی، به میزان کمتری برخوردارند. در واقع، رأی شورون با انتقال قدرت تفسیریِ راجع به قوانین مبهم به ادارات، اصل تفکیک قوا را پاس داشته است (Crawford, 1994: 959).

نقد: الف. تفسیرهای قضایی با ملاحظات سیاستی بیگانه نیستند. ارزیابی‌های سیاستی بخشی از جعبه ابزار سنتیِ قضایی است که در تحقق گام اول شورون به‌کار می‌آید؛ به این نحو که به موجب این گام و قبل از تمکین به قضاوت اداره، مشخص می‌شود که آیا قانون در واقعیت امر مبهم است یا خیر؟ (Scalia, 1989: 515) .

ب. علاوه بر نقد پیش‌گفته، برای رد تلازم تفکیک قوا با تجویز گام دوم، ایراد دیگری در قالب این پرسش طرح شده است: اگر در قانون مربوط، تصریح شده بود که در همه دعاویِ متضمن اعمال یا تفسیر قانون هوای پاک، دادگاه‌ها به دیدگاه‌های اداره هیچ وقعی ننهند؛ بلکه خود از نو به موضوع رسیدگی کنند؛ آیا دیوان‌عالی می‌توانست همچنان احترام به دیدگاه‌های اداره را تجویز کند؟ پاسخ، آشکارا منفی است و این بدین معناست که برای سیاستگذاریِ مقرر در رأی شورون از سوی دادگاه‌ها، مانع قانون اساسی وجود ندارد (Scalia, 1989: 515-516).

ج. تجویز تمکین قضایی به تفسیر اداره از قانون، همانند تجویز تمکین به نظر مجلس راجع به مغایرت یک قانون مصوب آن با قانون اساسی است (Scalia, 1989: 513-514).

۲. احترام به قصد قانونگذار: رأی شورون بر قصد قانونگذار استوار است. قانونگذار چنین اراده کرده است که ادارات، و نه دادگاه‌ها، تفاسیر معقولی از ابهامات قانونی ارائه کنند. در رأی شورون

---

۱. فراتر از ایراد مذکور، ادعای مغایرت رأی شورون با قانون اساسی آمریکا نیز طرح شده است. با این توضیح که شماری از قضات، قانونگذاران و دانشگاهیان این کشور بر این نظرند که قانون اساسی، دادگاه‌ها را مکلف کرده است که وقتی مقرره‌ای را تفسیر می‌کنند، «قضاوت مستقل» خود را اعمال کنند نک: (Siegel, 2018: 939).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

به این ایده اشاره شده است: «اگر کنگره صراحتا حفره‌ای را خالی گذاشته است تا توسط اداره پر شود؛ تفویض اختیار صریحی صورت گرفته است تا اداره مقرره قانونی مشخصی را از طریق مقررات‌گذاری توضیح دهد.» (Crawford, 1994: 959-960).

نقد: الف. واقعیت این است که قانونگذار اغلب در زمان وضع قانون در این اندیشه نیست که چه کسی باید ابهاماتی را که بعدا پدیدار می‌شود، برطرف نماید. فرض قصد قانونگذار، یک تخیل حقوقی است(Liu, 2014: 288).

ب. اگر قانون مبهم باشد، انتساب قصد به قانونگذار اساسا وجهی ندارد (Crawford, 1994: 978).

۳. تخصص اداره: تفسیر قانون، دست‌کم در برخی موارد، نیازمند برخورداری از تخصصی است که اداره آن را در اختیار دارد.

نقد: الف. بنا به نگرش سنتی، در مسائل حکمی، دادگاه‌ها و در مسائل سیاستی، ادارات دارای تخصص‌اند. تشخیص قصد قانونگذار، حل یک مسأله حکمی است (Crawford , 1994: 980). به دیگر سخن، تعیین تکلیف در خصوص اینکه قانون چه می‌گوید؛ در حیطهٔ اختیارات دستگاه قضایی است (Scalia, 1989: 513).

ب. حتی اگر ادارات در مسائل حکمی، در مقایسه با دادگاه‌ها، تخصص کمتری نداشته باشند و یا فراتر از آن، رفع ابهامات قانونی را مسأله‌ای سیاستی بدانیم که در تخصص ادارات است، با مشکل دیگری مواجه خواهیم بود و آن این است که ادارات در اعمال صلاحیت تفسیری خود بر مقررات قانونی مبهم، منافعِ بخشی خود را لحاظ خواهند کرد. [۱] (Crawford, 1994: 981)

ج. این دلیل، بر فرض صحت، صرفا برای تفسیر ابهامات قانونی که ناشی از اصطلاحات فنی یا تخصصی است، کارایی دارد؛ از این‌رو، در خصوص آن دسته از ابهامات قانونی که فاقد این خصیصه هستند، مفید نیست. در این باب، اشاره به این نکته ضروری است که گاهی اوقات داوری دربارهٔ ماهیت ابهام قانونی و فنی یا تخصصی دانستن آن، دشوار است.

نکته آخر اینکه، به موجب گام دوم، پذیرش تفسیر اداره از قانون مبهم از سوی دادگاه بازنگری‌کننده، مستلزم معقول بودن آن است؛ از این‌رو، حتی اگر قانون مبهم دارای ماهیت فنی و تخصصی باشد، چنانچه تفسیر اداره معقول نباشد، نباید به آن بها داده شود؛ اما همچنان‌که پیش‌تر

---

۱ . در جریان بررسی درخواست ابطال یکی از مصوبات سازمان تأمین اجتماعی، ناظر به تفسیر عبارت قانونی و مبهمِ «کارخانجات»، در هیأت عمومی چنین ایرادی طرح شد. برای دیدن رأی مربوط، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/12309

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

گفته شد، معیار «معقول بودن» مبهم است. برای توضیح این اصطلاح، از جمله، به یکی دیگر از معیارهای بازنگری ارجاع داده شده است که با عنوان «خودسرانگی»[1] شناخته می‌شود. (Levin, 1997: 1263-1277)

٤. ارزیابی نظارت قضایی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی بر تفاسیر اداری

در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، جهات ابطال مقررات، ذکر شده است. مهمترین این جهات، «مغایرت با قانون» است. بازنگری قضاییِ تفاسیر اداری ذیل این جهت قابل تعریف است. با این توضیح که هرگاه هیأت عمومی تفسیر موضوع مقررۀ مورد اعتراض را مطابق قانون نداند، آن مقرره را مغایر قانون اعلام می‌کند و هرگاه این هیأت یا هیأت‌های تخصصی تفسیر را موافق حکم قانون تشخیص دهند، آن را تأیید می‌کنند.. در این بند و دیگر مواد این قانون، قید و محدودیتی برای اعمال این صلاحیت از سوی این هیأت‌ها تعریف نشده است. هرگاه هیأت عمومی، تفسیر اداریِ موضوع مقررۀ مورد اعتراض را مغایر قانون تشخیص داد باید حکم به ابطال آن صادر کند و وضوح یا ابهام قانون تفاوتی ایجاد نمی‌کند؛ از این‌رو، چنین می‌توان گفت که صلاحیت قانونی این هیأت‌ها در خصوص بازنگریِ تفاسیر اداری، ظاهراً ذیل معیار بازنگری از نو قرار می‌گیرد.

اکنون باید به این پرسش پرداخت که آیا هیأت‌های عمومی و تخصصی در مقام نظارت بر تفاسیر اداری، همانند آنچه در رأی شورون آمده است؛ برای خود محدودیت‌هایی در نظر گرفته‌اند یا خیر؟ ارزیابی رویه این هیأت‌ها نشان می‌دهد که رأیی همانند رأی شورون که مشخصا در مقام تحدید حدود برآمده باشد، صادر نشده است؛ اما آیا می‌توان بر اساس چارچوب رأی شورون، از مجموع آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی در مورد مصوبات مشخص، رویۀ غالبِ آنها را استخراج کرد؟ برای پاسخ به این پرسش، دو گام مندرج در رأی شورون را جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

٤-۱. تفسیر قوانین صریح

گفته شد که حسب گام اول، چنانچه قانون صریح باشد؛ تکلیف اداره و دادگاه روشن است و هر دو باید به حکم صریح قانون گردن نهند. در این صورت اگر تفسیر اداری، مطابق حکم صریح قانون باشد، دادگاه آن را تأیید می‌کند و اگر مغایر باشد؛ تنها گزینۀ دادگاه، ابطال آن است. ارزیابی

1. Arbitrariness

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

رویه هیأت عمومی نشان می‌دهد در خصوص قوانین غیرمبهم، آرای این هیأت‌ها عمدتا منطبق با گام اول است.

به طور مثال، دادنامه شماره ۳۶۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۳ هیأت تخصصی فرهنگی، آموزشی و پزشکی قابل ذکر است که تفسیر اداریِ منطبق با قانون صریح را تأیید کرده است. با این توضیح که در بند (الف) ماده ۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، عبارت «کلیه ارائه‌دهندگان خدمات بهداشت، درمان و تشخیص در کشور اعم از دولتی و غیردولتی و خصوصی» قید شده است که از حیث دربرگیریِ شاغلان در بخش خصوصی صریح است و بر این اساس، تفسیر موافقِ این حکم قانونیِ صریح پذیرفته شده است؛[۱] همچنین می‌توان به دادنامه شماره ۱۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۲ هیأت تخصصی بیمه، کار و تامین اجتماعی اشاره کرد که مصوبهٔ منطبق با حکم صریح قانونی را بدین‌شرح تأیید کرده است: «... مستفاد از ماده ۸۳ قانون اصلاح برخی مواد قانونی تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ الزام شرکت مخابرات به انعقاد قرارداد مستقیم، فقط کارگزاران مخابرات روستایی را دربرمی‌گیرد؛ از این‌رو، تنظیم و نگارش نامه مورد تقاضای ابطال در راستای حکم مقنن بوده [است].... ».[۲]

در نقطه مقابل، دادنامه شماره ۴۸ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ هیأت عمومی قابل ذکر است که تفسیر اداریِ مغایر با قانون صریح را ابطال کرده است. با این توضیح که **ماده ۱۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده**، «شِکر» را از اقلام معاف از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده اعلام کرده است. سازمان امور مالیاتی کشور در مغایرت با این حکم صریح قانونی، صرفا «شِکر آمادهٔ مصرف» را مشمول معافیت مالیاتی دانسته که هیأت عمومی آن را نپذیرفته است.[۳]

با این حال، سخت بتوان برخی از آرای هیأت عمومی را منطبق با گام اول دانست. به طور مثال، دادنامه‌های شماره ۷۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۷ و شماره ۱۰۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۲ قابل ذکر است که هر دو ناظر بر مصوبات موضوع بند (د) ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی،

---

۱. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://divan-edalat.ir/nht-detail/11810

۲ . برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://divan-edalat.ir/nht-detail/11020

۳ . برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/9380

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به طور مشخص عبارت «مواد اولیهٔ فراوری نشده»، مقرر در این بند هستند. [۱] به نظر می‌رسد وضوح عبارت مذکور در حدی است که برخلاف مصوبات مورد اعتراض، آهن قراضه و کاغذ باطله را دربرنگیرد. با این حال، هیأت عمومی مصوبات مربوط را مغایر قانون تشخیص نداد. [۲]

با وجود این، این دیدگاه نیز قابل تأمل است که عبارت‌های «شکر» و «مواد اولیهٔ فراوری نشده» در قوانین پیش گفته، به طور کلی مبهم است؛ از این‌رو، مصوبات و آرای فوق‌الذکر باید در چارچوبِ گام دوم ارزیابی شوند. این چالش ناشی از همان ایرادی است که پیش‌تر بیان شد: برای خاتمه کار در گام اول و برنداشتن گام دوم، متن قانون باید از چگونه وضوحی برخوردار باشد؟ در مطالب بعدی، با فرض مبهم بودن این دو عبارت، مجددا به آنها می‌پردازیم.

۲-٤. تفسیر قوانین مبهم

گفته شد که به موجب رأی شورون، اگر قانون مبهم باشد دادگاه باید گام دوم را بردارد و در پی پاسخ این پرسش باشد که آیا تفسیر اداره از قانون مبهم، معقول است یا خیر؟ اگر بلی، آن را تأیید کند و اگر خیر، رأی به ابطال آن صادر کند. در مقام شناسایی وضعیت گام دوم در رویه هیأت‌های عمومی و تخصصی دیوان، این دو پرسش قابل طرح است: اولا، آیا این هیأت‌ها در مقام اعمال نظارت بر تفسیرهای اداری، بین قوانین مبهم و غیرمبهم قائل به تفکیک می‌شوند؟ ثانیا، آیا در مورد قوانین مبهم، در خصوص تفاسیر اداری رویکرد متفاوتی دارند؟ ارزیابی رویه این هیأت‌ها نشان می‌دهد که نه اصل اعمال تفکیک قابل تشخیص است و نه رویکرد متفاوت. در عوض با

---

۱. در این بند چنین مقرر شده بود: «برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع می‌باشد. دولت مجاز است به منظور صیانت از منابع و استفاده بهینه ازآنها، عوارض ویژه‌ای را برای صادرات مواد اولیهٔ فرآوری نشده، وضع و دریافت نماید. تشخیص این قبیل مواد برعهده شورای عالی صادرات خواهد بود....»

۲. برای دیدن گردشکار و مفاد دادنامه ۷۷۴ (آهن قراضه و ...)، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/8717
و برای دیدن گردشکار و مفاد دادنامه ۱۰۰۶ (کاغذ باطله)، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/8751
لازم به ذکر است که هیأت عمومی پیش‌تر و در دادنامه شماره ۱۱۳۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲، مصوبه‌ای را ابطال کرد که حسب آن، مرغ و تخم‌مرغ جزو مواد اولیهٔ فراوری نشده قلمداد شده بود. نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/2670

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

مواردی از رد یا تأیید تفاسیر اداری از قوانین مبهم مواجهیم که می‌توانسته است به نحو دیگری رقم بخورد. در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم:

به طور مثال، دادنامه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۷ هیأت تخصصی پژوهشی، فرهنگی قابل ذکر است که تفسیر اداری از قانون مبهم را تأیید کرده است. با این توضیح که در تبصره ۲ ماده ۳۲ قانون برنامه پنج سالهٔ پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی عبارت «مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی» آمده است. در مصوبه مورد اعتراض «مطب‌ها» از شمول «مراکز درمانی» خارج شده‌اند و مصوبه ابطال نشده است. [۱] دادنامه شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ هیأت تخصصی اقتصادی، مالی نیز تفسیر اداری از عبارت «فعالیت‌های کشاورزی» و عدم شمول آن به «تولید کمپوست قارچ خوراکی (آماده سازی بستر کشت قارچ)» را پذیرفته است؛[۲] همچنین دادنامه شماره ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۷ این هیأت نیز قابل ذکر است که با پذیرش تفسیر اداری، بوژی جزو محصولات فرآوری شده قلمداد شد. [۳]

در نقطه مقابل، دادنامه شماره ۲۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۱ هیأت عمومی قابل ذکر است که تفسیر اداری از قانون مبهم را ابطال کرده است. با این توضیح که در تبصره ۳ ماده ۸ قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه مصوب ۱۳۹۵، این عبارت ذکر شده است: «میزان خسارت متناظر وارده به گران‌ترین خودروی متعارف». در ماده ۲ دستورالعمل نحوه تعیین خسارت موضوع تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۸ قانون مذکور، برای محاسبه «خسارت متناظر» فرمولی تعیین شده بود.[۴] هیأت عمومی با این استدلال که «میزان خسارت موضوع تبصره ۳ ماده ۸ قانون یاد شده که می‌بایست متناظر با خسارت وارد شده به گران‌ترین خودرو متعارف پرداخت شود، به تناسب و نسبت‌گیری از خودرو متعارف تبدیل شده و

---

۱. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه ، نک:
https://divan-edalat.ir/nht-detail/10301

۲. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه ، نک:
https://divan-edalat.ir/nht-detail/12161

۳ . برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه ، نک:
https://divan-edalat.ir/nht-detail/12291

۴. این فرمول بدین شرح بود: میزان تعهد مسبب حادثه = خسارت مالی وارده × (قیمت روز گران‌ترین خودروی متعارف ÷ قیمت خودروی نامتعارف زیان‌دیده)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

این روش مغایر حکم مقنن به شرح پیش گفته است»، حکم به ابطال آن صادر کرد. [۱] از مفاد این رأی، مغایرت صریح فرمول مقرر در دستورالعمل با مفاد قانون برداشت نمی‌شود؛ ضمن اینکه، هیأت عمومی به اظهار نظر سلبی اکتفا کرده است.

دادنامه شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۸۸/۳/۳ هیأت عمومی نیز قابل تأمل است که حسب آن، تفسیر اداری از عبارت «خدمات تشخیصی و درمانی» پذیرفته نشد و «وظایف و مسئولیت‌های قانونی مسئول فنی داروخانه» از آن خارج دانسته شد؛[۲] همچنین دادنامه شماره ۵۲۷ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۲ هیأت عمومی نیز مصداقی از عدم پذیرش تفسیر اداری از قانون مبهم است. با این توضیح که بنا به تفسیر هیأت وزیران، «تفنگ‌های بادی» از اقسام «اسلحه جنگی و شکاری» به حساب آمده بود که این تفسیر مورد قبول هیأت عمومی قرار نگرفت.[۳] لازم به ذکر است که هر دو تفسیر اداری، قابل دفاع به نظر می‌رسند.

گفته شد که حتی اگر ابهام قانون دارای ماهیت فنی و تخصصی باشد؛ چنانچه تفسیر اداره معقول نباشد، نباید در مقام بازنگری قضایی به آن بها داده شود. اگر عبارت قانونیِ «مواد اولیهٔ فراوری نشده»، که پیش‌تر به آن اشاره شد، را دارای ابهام بدانیم؛ به نظر می‌رسد مصوبات مورد اعتراض که حسب آنها آهن قراضه و کاغذ باطله جزو این مواد قرار گرفته‌اند، معقول نباشند. با این توضیح که، همچنان‌که پیش‌تر گفته شد؛ در گام دوم رأی شورون، شرط «معقول بودن» دارای ابهام است. شاید برای ما، «اشتباه فاحش» بتواند ملاک مناسبی برای احراز این شرط باشد؛ با این توضیح که اگر هیأت عمومی تفسیر اداره از قانون مبهم را به صورتی فاحش، مغایر مؤلفه‌های مربوط از جمله دلالت‌های ادبیِ متن قانون، هدف وضع آن، اصول و قواعد حاکم بر نظام حقوقی و... بداند، مصوبه مورد اعتراض را ابطال کند. دلالت‌های ادبیِ عبارت «مواد اولیهٔ

---

۱. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/12051

۲. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://cp.divan-edalat.ir/aho-detail/3891
مفاد آن، در دادنامه شماره ۶۸۳ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۶ این هیأت نیز تکرار شده است.

۳ برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:
https://divan-edalat.ir/aho-detail/2309

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

فراوری نشده» و نیز هدف وضع قانون مربوط، چنین اقتضایی دارد. در این صورت، عدم ابطال مصوبات مربوط از سوی هیأت عمومی با ایراد مواجه است.

همواره این گونه نیست که ابهامات قانونی دارای ماهیت فنی یا تخصصی باشد. گاهی اوقات قانون مبهم است؛ اما رفع این ابهام، مستلزم داشتن تخصص یا تجربهٔ غیرحقوقی مشخصی نیست. به طور مثال، می‌توان به ابهام ناشی از واژهٔ «بازنگری» در بند (ظ) ماده ۳۸ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران [۱] اشاره کرد که آیا «کاهش» را نیز شامل می‌شود یا خیر؟ به موجب دادنامه شماره ۳۴۸ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۰ هیأت تخصصی **منابع طبیعی، کشاورزی و محیط زیست؛ مصوبه مورد اعتراض که بر مبنای شمول بازنگری به کاهش صادر شده است؛ با این استدلال تأیید شد: «...** «بازنگری» با افزایش محدوده مناطق محیط‌زیست ملازمه ندارد و امکان کاهش محدوده نیز از حکم «بازنگری» مستفاد می‌شود.... ». [۲]

همچنان که پیش‌تر گفته شد؛ همیشه داوری درباره فنی یا تخصصی بودنِ ابهامات قانونی آسان نیست. ابهامات موضوع دادنامه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۵/۱۶ هیأت عمومی از جمله این موارد است. با این توضیح که در بند (الف) تبصره ۱۹ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه، عبارت «بنزین» به کار رفته بود. هیأت عمومی، تفسیر اداریِ مورد اعتراض را که حسب آن «بنزین هواپیما» از شمول حکم این بند خارج شده بود، نپذیرفت. [۳] اینکه آیا عبارت بنزین یک اصطلاح فنی است و در نتیجه شمول یا عدم شمول آن به بنزین هواپیما باید به اهل فن واگذار شود؛ یا اینکه بنا به فهم متعارف، باید بنزین هواپیما را نیز یکی از اقسام بنزین‌ها دانست؛ پرسشی است که پاسخ آسانی ندارد. شاید بتوان مصوبهٔ موضوعِ دادنامهٔ شماره ۴۸ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ هیأت عمومی را، که پیش‌تر به آن اشاره شد، مبهم دانست و نسبت بین «شکر» و «شکر ناآماده برای مصرف» را مقولهٔ فنی به شمار آورد و یا اینکه گفت هرچند مصوبهٔ مربوط مبهم است؛ اما فنی نیست و شکر، شکر است.

---

۱. ماده ۳۸: «دولت موظف است اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط زیست به‌عمل آورد: ... ظ- بازنگری در محدوده مناطق چهارگانه محیط زیست ....»

۲. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:

https://divan-edalat.ir/nht-detail/12369

۳. برای دیدن گردشکار و مفاد این دادنامه، نک:

https://divan-edalat.ir/aho-detail/5802

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

نتیجه‌گیری

مقامات اداری برای انجام صلاحیت‌های قانونی خود باید در ابتدا معنای متون قانونی را دریابند؛ چه اینکه، اجرای قانون، بدون درک معنای آن ممکن نیست. این مهم جز از مجرای «تفسیر» در معنای عام آن محقق نخواهد شد. صلاحیت مقررات‌گذاریِ مقامات اداری و نیز تکالیف کلی آنها در اجرای قوانین و مقررات مربوط در حوزه تخصصی‌شان، زمینه انجام تفاسیر عام‌الشمول را برای آنها فراهم می‌آورد. این تفاسیر، همانند دیگر اعمال اداری، باید مشمول بازنگری قضایی باشند تا تفسیر مغایر قانونی توسط آنها صورت نگیرد.

انجام بایستهٔ بازنگری قضایی، مستلزم تعریف شایستهٔ معیارهای بازنگری است. برای بازنگری قضاییِ تفاسیر اداری، معیارهای مختلفی ارائه شده است که هر کدام میزان متفاوتی از «احترام» به تفاسیر اداری را تجویز می‌کنند. دو گام تعریف شده در رأی شورون، اعمال معیار بازنگری از نو در گام اول و به‌ویژه گام دوم آن (احترام به تفاسیر اداریِ معقول از قوانین مبهم)، این رأی را برجسته کرده است. مفاد این رأی می‌تواند به ما در فهم و ارزیابیِ نظام بازنگری قضاییِ تفاسیر اداری‌مان کمک کند.

اما رأی شورون با چالش‌های قابل توجهی نیز روبه‌روست. وضوح متن، یک مقوله همه یا هیچ نیست؛ بلکه با وضعیتی طیفی مواجهیم؛ از این‌رو، در بسیاری از موارد، تشخیص صراحت یا ابهام یک مقرره قانونی به‌راحتی امکان‌پذیر نیست؛ با این حال، این گونه نیست که نتوان در خصوص ابهام یا صراحت قوانین هیچ گونه داوری انجام داد. از میان دلایل موجههٔ گام دوم (پذیرش تفسیر معقول اداره از قانون مبهم)، استناد به اصل تفکیک قوا و قصد قانونگذار، چندان قانع کننده به نظر نمی‌رسد. با این حال، لحاظ تخصص اداره قابل اعتناست؛ اما در عین حال، حوزه شمول گام دوم را به قوانین مبهمِ دارای ماهیت فنی و تخصصی، محدود می‌سازد. البته در گام دوم، مؤلفه «معقول بودن» نیز چالش‌برانگیز است؛ درضمن، تمایز ابهامات دارای ماهیت فنی یا تخصصی از غیر آنها همیشه آسان نیست.

اگر بپذیریم که رأی شورون در حوزه‌های فنی یا تخصصی، در مجموع، قابل دفاع است؛ اعمال این ضابطه از سوی هیأت عمومی و به تبع آن، هیأت‌های تخصصی؛ مغایرت صریحی با قانون اساسی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ندارد. در این صورت می‌توان چنین نسخه‌ای تجویز کرد: این هیأت‌ها در مقام نظارت قضایی بر تفاسیر اداری از قوانین مبهمی که دارای ماهیتِ فنی یا تخصصی هستند، چنانچه این تفاسیر را دارای اشتباه فاحش ندانند، باید

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

از ابطال آنها خودداری کنند. با این توضیح که اگر هیأت رسیدگی کننده تفسیر اداره از قانون مبهم را به صورتی فاحش، مغایر مؤلفه‌های مربوط از جمله دلالت‌های ادبیِ متن قانون، هدف وضع آن، اصول و قواعد حاکم بر نظام حقوقی و... نداند، مصوبه مورد اعتراض را ابطال نکنند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

منابع

۱. امیدی، جلیل (۱۳۹۴)، تفسیر قانون در حقوق جزا، تهران: نشر مخاطب

۲. توازنی‌زاده، عباس (۱۳۹۳)، تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص مفهوم و مرجع تفسیر، فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۹

۳. رفیعی، محمدرضا (۱۳۹۸)، قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۴. شجاعی، علی (۱۳۹۳)، تفسیر قانون جنایی: در پرتو تفسیرشناسی و تحلیل گفتمان، تهران: دادگستر.

۵. هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، تحصیل دلیل در دیوان عدالت اداری (گزارش نشست علمی)، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی سال‌های ۹۵-۱۳۹۴، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۶. هداوند، مهدی (۱۳۹۱)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: سمت.

۷. یاوری، اسدالله، مرادی برلیان، مهدی و مهرآرام، پرهام (۱۳۹۶)، اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

8. Barnett, Kent & Walker, Christopher J. , (2017), Chevron in the Circuit Courts, 116 Mich. L. Rev
9. Cane, Peter, (2009). Administrative Tribunals and Adjudication, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon
10. Crawford QM, (1994), Chevron Deference to Agency Interpretations that Delimit the Scope of the Agency's Jurisdiction, The University of Chicago Law Review,
11. Davis, Martha S. , (1988) A Basic Guide to Standards of Judicial Review, 33 S. D. L. REV.
12. Eskridge, Jr. William N. &. Baer, Lauren E, (2008), The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan, 96 GEO. L. J.
13. Hemel, J. & Nielson, Aaron L. , (2017), Chevron Step One-and-a-Half, 84 U. CHI. L. REV.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]

14. Jellum, Linda D. , (2012), The Impact of the Rise and Fall of Chevron on the Executive's Power to Make and Interpret Law, 44 LOY. U. CHI. L. J.
15. Levin, Ronald M. , (1997), The Anatomy of Chevron: Step Two Reconsidered, 72 CHI. -KENTL. REV.
16. Liu, Frederick, (2014), Chevron as a Doctrine of Hard Cases, 66 Admin. L. Rev.
17. Pojanowski, Jeffrey A. , (2016), Without Deference, 8i Mo. L. REV.
18. Re, Richard M. (2014), Should Chevron Have Two Steps?, 89 IND. L. J.
19. Scalia, Antonin, (1989), Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 DUKE L. J.
20. Siegel, Jonathan R. (2018), The Constitutional Case for Chevron Deference, 71 VAND. L. REV.
21. Smith, Patrick J. , (2013), Chevron's Conflict with the Administrative Procedure Act, 32 VA. TAX REV.
22. Stephenson Matthew C. & Vermeule, Adrian, (2009), Chevron Has Only One Step, 95 VA. L. REV.
23. Sunstein, Cass R, (2006), Chevron Step Zero, 92 Va. L. Rev 187

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.107]