فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶

درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری

عادل شیبانی،[۱] غلامرضا مولابیگی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۱۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۱۱

چکیده

گسترش کارکردهای دولت و تحولات اجتماعی ـ اقتصادی ناشی از آن، بازشناسی مفاهیم و فنون حقوق اداری را بیش از پیش ضروری ساخته است؛ در این میان، مطالعه «صلاحیت» به عنوان یکی از مفاهیم کلیدی حقوق اداری که تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است، ضرورتی دوچندان دارد. این مفهوم در آثار نویسندگان عمدتاً به دو شاخه تکلیفی و اختیاری تقسیم شده و در این آثار، صلاحیت‌های اختیاری، تشخیصی و گزینشی؛ همه در یک معنا و در برابر صلاحیت‌های تکلیفی به‌کار رفته است؛ اما یافته‌های پژوهش حاضر بیانگر آن است که فهم آثار حقوقی، بخشی از اقتدار مقامات عمومی و ارتقای کیفیت نظارت قضایی بر آن، مستلزم بازشناسی مفهوم صلاحیت تشخیصی و تفکیک آن از حوزه صلاحیت‌های اختیاری است؛ همان‌گونه‌که قانون‌گذار نیز این تفکیک را به‌رسمیت شناخته و در ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، سازوکاری ویژه به‌منظور نظارت قضایی بر صلاحیت تشخیصی مقامات و مراجع اداری پیش‌بینی کرده است. از نظر نویسندگان، این نوع از صلاحیت را از جهت حدود آزادی عمل و دایره انتخاب مقام اداری باید ذیل صلاحیت‌های تکلیفی اداره تبیین کرد؛ بنابراین، نوشتار پیش‌رو با روش توصیفی ـ تحلیلی، نخست درخصوص لزوم تفکیک و بازشناسی صلاحیت تشخیصی از صلاحیت اختیاری یا گزینشی استدلال کرده و سپس با ارزیابی نسبت مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بایسته‌های نظارت قضایی بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری را تبیین کرده است.

واژگان کلیدی: صلاحیت، صلاحیت اختیاری، صلاحیت تشخیصی، مراجع اختصاصی اداری، دادرسی اداری.

---

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

A.Sheibani@stu.qom.ac.ir

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات و معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت اداری، تهران، ایران.

Saleh.mowla@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

مقدمه

دخالت گسترده دولت‌ها در حوزه‌های مختلف حیات اجتماعی افزایش کمّی سازمان‌های دولتی و مقامات شاغل در آنها را موجب شده است. این فزایندگی، تنوع اختیارات و صلاحیت‌های سازمان‌ها و مقامات پیش‌گفته را در پی داشته است؛ امری که ضرورت بازشناسی و مداقه در مفهوم صلاحیت[1] و انواع آن را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

بنیان این ضرورت بر تشویشی استوار شده که از آغاز سازنده تمام مفاهیم و الزامات حقوق عمومی و اداری به شمار رفته است؛ مهار قدرت در چارچوب قانون. بدین‌منظور هرگونه تصمیم یا اقدام مقام دولتی و به‌عبارتی، هرگونه عمل اداری باید به تجویز قانون باشد (Harlow and Rawlings, 1997: 37-40). مفهوم صلاحیت در واقع امتداد منطقی اندیشه تفکیک قوا[2] است؛ باوری که از نظر تاریخی دستاورد متفکرین عصر روشنگری به‌شمار می‌رود و دربردارندهٔ مجموعه تدابیری درخصوص نحوه توزیع قدرت سیاسی در جامعه به منظور تضمین حاکمیت مردم و جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد است. این اندیشه در حقوق اداری به «اصل صلاحیت» فروکاسته می‌شود و بر اساس آن فرض می‌شود که حوزه عمل و اقتدار مقامات عمومی، محدود به صلاحیت‌های اعطایی از سوی قانون‌گذار هست. (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۱۰)؛ بنابراین، صلاحیت در حقوق اداری؛ تعیین‌کنندهٔ حوزهٔ اقدام و فعالیت اداره و مجرای اعمال اقتدار عمومی بر اساس اصل حاکمیت قانون است (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۲).

نویسندگان حقوق اداری با تکیه بر امری یا تجویزی بودن قاعده حقوقی موجد صلاحیت، صلاحیت‌های مقامات عمومی را به دو دستهٔ صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری تقسیم کرده و به بیان آثار و ویژگی‌های هر یک پرداخته‌اند. در آثار این نویسندگان به‌طور خلاصه، صلاحیت اداره هنگامی تکلیفی یا الزامی است که قانون در مواجهه با وضعیتی خاص، قبلاً نوع تصمیمی را که مأمور باید اتخاذ کند، معین نموده باشد؛ در مقابل، هرگاه مقام یا مرجع اداری میان طیفی از گزینه‌های بدیل قدرت، انتخاب داشته باشد، می‌توان صلاحیت‌های اداره را صلاحیت اختیاری یا گزینشی تلقی کرد (مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۸-۲۶، هداوند، ۱۳۹۴: ۵۵۳-۵۶۵، فنازاد، ۱۳۹۴: ۵۰-۳۹، گرجی، فتحی، ۱۳۹۱: ۲۱۲). واقعیت این است که تفکیک بالا هرچند معیار اولیه و مناسبی برای فهم و ارزیابی آثار حقوقی صلاحیت مقامات عمومی را به‌دست می‌دهد؛ اما نمی‌تواند به‌طور کامل، نیاز ما را برای شناسایی و مطالعه آثار

1 .Power - Authority
2 . Separation of power

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]
[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

حقوقی کلیه اعمال اداری و صلاحیت‌های متناظر آن برطرف سازد؛ از جمله مواردی که در آن تفکیک بالا قادر به توضیح تمام آثار و جوانب صلاحیت مقام اداری نیست، جایی است که قانون‌گذار؛ معیارهای قانونی یک موضوع را به‌طور روشن بیان نموده، اما تشخیص و به‌رسمیت شناختن آثار حقوقی آن‌را به مقامات یا مراجع اختصاصی اداری محول کرده است؛ برای مثال، درخصوص آراء یا تصمیمات هسته‌ها و هیأت‌های گزینش دولتی، موضوع قانون تسری گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۰۹، ما با چه نوع صلاحیتی روبرو هستیم؟ همان‌گونه که ملاحظه می‌شود صلاحیت مقام یا مرجع اداری در اینجا دربردارنده تکلیف به احراز است؛ و قانون‌گذار بنا بر ضرورت‌های ناشی از اهداف اجتماعی و ارائه خدمات عمومی، تشخیص وجود یا عدم وجود امری واجد شئون فنی یا تخصصی را به اداره محول نموده است. در چنین وضعیت‌هایی درعین حال که مقام اداری دارای قدری حاشیه ارزیابی و قدرت انتخاب میان گزینه‌های متعدد است، هم‌زمان محصور و مقید به معیارهایی است که صراحتاً توسط قانون‌گذار بیان شده و تخطی ناپذیر به‌نظر می‌رسد. پرسشی که در اینجا طرح می‌شود این است که صلاحیت مقام یا مرجع اداری در چنین وضعیتی از چه نوعی است و چه آثاری دارد؟ چنانچه اعمال این نوع از صلاحیت به مراجع اختصاصی اداری واگذار شود (که اغلب چنین می‌شود)، ماهیت و کارکرد مراجع اخیر را در قیاس با سایر مراجع احتصاصی اداری چگونه می‌توانیم ارزیابی کنیم؟ آیا سازوکار خاصی برای نظارت قضایی بر این نوع از صلاحیت پیش‌بینی شده است؟ اگر پاسخ مثبت است این سازوکار چیست و چگونه اعمال می‌شود؟

با توضیحات فوق هدف پژوهش حاضر واکاوی گوشه‌ای از ابهامات و چالش‌های مطالعه نوع خاصی از صلاحیت‌های مقامات عمومی در حقوق اداری ایران است. فرضیه نویسندگان این است که صلاحیت مورد بحث، نوعی از صلاحیت‌های قانونی مقامات و مراجع اداری است که می‌توان آن‌را صلاحیت تشخیصی نام نهاد و باتوجه به اوصاف و ویژگی‌هایی که دارد، باید آن‌را ذیل صلاحیت‌های تکلیفی اداره دسته‌بندی و مطالعه کرد. علاوه برآن به زعم نویسندگان، قانون‌گذار تضمینات خاصی را برای شهروندانی که حقوق‌شان درمعرض صلاحیت تشخیصی اداره قرار می‌گیرد تعیین کرده که سازوکار آن در ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل ملاحظه است.

ساماندهی پژوهش حاضر که با روش توصیفی – تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و تفسیر و تحلیل مواد قانونی، دکترین و آراء قضایی انجام می‌گیرد، بدین صورت خواهد بود که در بخش نخست با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

بررسی مفهوم صلاحیت و انواع آن، تلاش می‌شود ماهیت صلاحیت تشخیصی و معیارهای تفکیک آن از صلاحیت‌های اختیاری تبیین شود. در بخش بعدی باتوجه به این‌که عمل براساس صلاحیت تشخیصی در نوع خاصی از مراجع اختصاصی اداری مشهود است، ویژگی‌های مراجع یاد شده در قیاس با سایر مراجع و دادگاه‌های اداری تحلیل خواهد شد. سرانجام در بخش سوم، چگونگی اعمال نظارت قضایی بر صلاحیت‌های تشخیصی مراجع اختصاصی اداری، در چارچوب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مفهوم صلاحیت و انواع آن

حیات انسان در روزگار کنونی از بدو تولد تا پایان زندگی، محصور در دخالت‌های دولت است و به موازات رواج حضور دولت‌ها در حوزه‌های مختلف حیات اجتماعی، تحلیل حقوقی مسأله صلاحیت و اختیارات مقامات عمومی اهمیتی دوچندان یافته است (لاگلین، ۱۳۸۸: ۸۵). در تلاش برای تبیین حقوقی مفهوم صلاحیت، نویسندگان تعاریفی را عرضه داشته‌اند که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود؛ صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که قانون‌گذار به مقامات و مأموران عمومی برای انجام اعمال و تصمیماتی معین در زمان و مکانی معین داده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۲۰)، صلاحیت اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مأمور دولت در تنظیم سند رسمی است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: شماره ۳۲۵۸)، صلاحیت در حقوق اداری دربرگیرنده مجموع اختیارات مقام عمومی است. (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۱)، صلاحیت، شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطاء می‌گردد (علی‌آبادی، ۱۳۸۳: ۵). صلاحیت، اقتدار و اختیاری است که قوانین و مقررات حاکم بر یک سازمان عمومی به یک یا چند شخص حقیقی که مقام رسمی دارند اعطا می‌کند تا بتوانند به‌نام این سازمان و برای این سازمان اعمال حقوقی انجام دهند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۱۱). از نظر میشل روسو، صلاحیت آن دسته از اختیاراتی است که به موجب قانون به مقام اداری واگذار می‌شود (Rousset et Rousset, 2004: 146).

با جمع‌بندی موارد فوق می‌توان گفت: صلاحیت الزام یا تجویز قانونی است که بر اساس آن، اقدامات مقامات عمومی وجاهت یافته و اقتدار آنها در چاچوب حاکمیت قانون، پذیرفتنی می‌گردد. الزام یا تجویز قانون‌گذار، نقطه عزیمتی است که صلاحیت‌های قانونی اداره را برمبنای آن می‌توان تفکیک کرد. توضیح این‌که، اداره اصولاً تابع دو دسته از قواعد است؛ نخست قواعد امری که در آن، اداره موظف به اتخاذ تصمیم مطابق معیارهای از پیش‌تعیین شده است و دوم، قواعد تجویزی که براساس آن، مقام اداری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

مجاز به اتخاذ و انتخاب بهترین تصمیم با توجه به شرایط و ضرورت‌های منفعت عمومی است (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۳).[۱] براساس این‌که قاعده موجد صلاحیت، امری یا تجویزی باشد؛ نویسندگان حقوق اداری، صلاحیت‌ها را به دو دسته تقسیم می‌کنند: تکلیفی[۲] و تخییری.[۳] در حقوق اداری، صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور باید اتخاذ کند، معین نموده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۴۱۰). در این حالت، اداره با شرایط از پیش‌تعیین‌شده، آمرانه و مقید به قواعد حقوقی مشخص روبروست و از هیچ‌گونه آزادی عمل و حاشیه ارزیابی در تصمیم‌گیری برخوردار نیست. در واقع، اداره در چارچوب هنجارهای امری قرار دارد (مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۱). در برابر صلاحیت تکلیفی، مفهوم صلاحیت اختیاری یا گزینشی قرار دارد که به طور خلاصه عبارت است از حق یا قدرت انتخاب میان طیفی از گزینه‌های بدیل (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۲۹)، یا به تعبیری، اختیار مقام اداری در انتخاب یکی از گزینه‌های موجود و اتخاذ تصمیم مبتکرانه در چارچوب اهداف قانون‌گذار یا اقتضائات عادلانه در یک وضعیت خاص (Davis, 1973: 4). این نوع صلاحیت متضمن دو عنصر انتخاب و منفعت است. در اینجا، قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی با توجه به معیارهای غیرحقوقی، گزینه‌ای را انتخاب کند؛[۴] همچنین، نویسندگان برای هر یک از صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری نیز انواعی ذکر کرده‌اند، از جمله: صلاحیت‌های تکلیفیِ ایجابی، محض، مقید، سلبی و صلاحیت‌های اختیاری مطلق در برابر صلاحیت اختیاری محدود. این نویسندگان در عین حال قائل به وضعیت‌های نسبی و بینابین در طیف موقعیت‌های ممکن شده‌اند و از صلاحیت‌های «شبه‌گزینشی» و «نسبیت صلاحیت‌ها» نیز سخن گفته‌اند.[۵] با وجود تحلیل‌های نظری فوق، فهم ماهیت برخی از صلاحیت‌های مقامات عمومی و ارزیابی آثار حقوقی آن در عرصه عمل،

---

۱. منبع اعطای صلاحیت در حقوق عمومی چه از نوع الزام و چه از نوع تجویز، غالباً متون قانونی از جمله قانون اساسی و قوانین عادی است و خارج از موارد طرح شده مقامات اداری حق اتخاذ هیچ گونه تصمیم و اقدامی ندارند؛ چراکه در حقوق اداری، اصل بر عدم‌صلاحیت {no power (no Authority)} مقام اداری است؛ مگر این‌که قانون چنین اختیاری به وی اعطاء کرده باشد، برای مطالعه بیشتر نک:

پتفت، آرین و احمد مرکز مالمیری (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ص۱۱۲ به بعد.

2 . Compulsory jurisdiction (competence liee)

3 . Discretionary power (pouvoir discretionnaire)

4 . See: Campbell black, H. (1891), Black law dictionary, 10th edition, oxford press, p 213: A public official's power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience.

۵. نک: مشهدی، علی (۱۳۹۱). صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، صص ۴۱-۱۹ .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

نیازمند بازشناسی و تأمل بیشتری است. در واقع، موضوع بحث حاضر به‌طور مشخص، واکاوی نوع خاصی از صلاحیت مقام اداری در جایی است که اداره در چارچوب هنجارهای امری مکلف به احراز یا عدم‌احراز پاره‌ای اوصاف فنی و تخصصی است. به بیان دیگر، محل نزاع؛ وضعیتی است که «به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجراء، تشخیص موضوعاتی از قبیل: صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت‌هایی واگذار شده باشد».[۱] آیا آن‌چنان که دیگر نویسندگان[۲] تأکید کرده‌اند، صلاحیت مورد بحث از نوع صلاحیت‌های تخییری یا همان دیسکریسیون است؟ و مقام اداری در چاچوب آن در اتخاذ تصمیم یا انتخاب یکی از گزینه‌های بدیل، بسط ید دارد؟ باتوجه به سیاق ماده ۶۴ قانون و ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در آن، همچنین با توجه به ماهیت عمل تشخیص در محدوده هنجارهای امری قانون‌گذار، پاسخ منفی به این پرسش‌ها قابل دفاع به‌نظر می‌رسد. در ادامه با تفصیل بیشتر به اهمیت شناسایی صلاحیت تشخیصی و تمییز آن از صلاحیت اختیاری پرداخته می‌شود.

۱-۱. تمییز صلاحیت تشخیصی از صلاحیت اختیاری

تمییز مفهوم صلاحیت تشخیصی از صلاحیت اختیاری، مستلزم بررسی وجوه شباهت و افتراق صلاحیت‌های یاد شده است. برای تبیین این ویژگی‌ها در ادامه از دو معیار تفکیک استفاده می‌کنیم و انواع صلاحیت‌های یادشده را نخست از منظر توانایی گزینش‌گری و آزادی عمل مقام اداری و سپس براساس چگونگی کنترل پذیری یا شدت و ضعف نظارت قضایی محک می‌زنیم.

۲-۱. توانایی ارزیابی و آزادی عمل مقام اداری

این معیار مرتبط با حدود اختیار و حاشیه تصمیم‌گیری مقام اداری است (مشهدی، ۱۳۹۱: ۴۴). به بیان دیگر، این معیار ناظر به آزادی عمل مقام اداری در اتخاذ یک تصمیم یا اقدام است؛ درجایی که قانون‌گذار صلاحیت آن‌را تجویز کرده باشد. به‌طورکلی در صلاحیت‌های تخییری، مقام اداری اختیار ارزیابی و انتخاب از میان گزینه‌های متعدد را دارد؛ ولی در صلاحیت‌های تکلیفی، اتخاذ تصمیم تنها در چارچوب هنجارهای از پیش‌تعیین‌شده و آمرانه است. (Lewise, 2004: 37)؛ درعین حال، این معیار برای نشان دادن تفاوت‌های صلاحیت تشخیصی و اختیاری نیز کارایی دارد؛ چراکه دقت در کارکرد و

---

۱. ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

۲. نک: مشهدی، علی (۱۳۹۵). «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی،۱۹(۷۴)، ۱۹۳-۲۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

محتوای هر دو دسته بیانگر وجود نوعی عنصر اختیار و گزینش‌گری در آنهاست. با این وجود، تأمل بر صلاحیت اداره در جایی‌که عمل مقامات اداری توأم با عنصر اختیار و گزینش‌گری است؛ دو جلوه متفاوت از این مفهوم را نشان می‌دهد. با ذکر دو مثال قانونی، این موضوع را بیشتر شرح می‌دهیم. مثال اول، مطابق تبصره ۵ ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی (الحاقی سال ۱۳۷۹): «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌تواند اجازه تشکیل کمیسیون‌های قانونی مؤسسات پزشکی و داروسازی را به هر یک از دانشگاه‌ها یا دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی واگذار نماید».[۱] همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در اینجا قانون‌گذار، اختیار اتخاذ تصمیم درمورد اجازه تشکیل کمیسیون‌های قانونی مؤسسات پزشکی داروسازی را به وزارت بهداشت واگذار نموده است. این اختیاری است که براساس آن مقام عمومی می‌تواند در راستای منافع عمومی تصمیم به واگذاری یا عدم واگذاری اجازه تشکیل کمیسیون‌های ذکر شده بگیرد. در این مقرره قانونی، اختیار؛ معادل آزادی و امکان انتخاب[۲] است و در برابر اجبار[۳] قرار می‌گیرد. اکنون به مثال دوم توجه نمایید؛ مطابق ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳: «برای تعیین میزان ازکارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنها، کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی تشکیل خواهد شد. ترتیب تشکیل و تعیین اعضاء و ترتیب رسیدگی و صدور رأی بر اساس جدول میزان ازکارافتادگی، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد این سازمان و سازمان تأمین خدمات درمانی به تصویب شورای عالی می‌رسد». همان‌طور که ملاحظه می‌شود در کمیسیون پیش‌بینی شده در ماده قانونی اخیر، با جلوه متفاوتی از گزینش‌گری مواجه هستیم که معادل قدرت تشخیص و قضاوت[۴] است؛ به این معنی که تصمیم‌گیری در اینجا در چارچوب هنجارهایی است که جنبه آمرانه دارند. به عبارت دیگر هرچند مقام عمومی در جایگاه تصمیم‌گیرنده، قدرت انتخاب دارد اما گزینش‌گری او الزاماً در ساحت نُرم‌هایی است که مأخذ قانونی دارند.

---

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص ماهیت و صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۲۰ نک: واحدی، ذبیح‌اله، شیبانی، عادل، بیدار، زهرا (۱۳۹۷). ماهیت و صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۲۰ با تمرکز بر نظام حقوقی داروخانه‌ها در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری. فصلنامه حقوق پزشکی, ۱۲(۴۷), ۸۲-۶۳.

2 . Choice – liberty
3 .Compulsion
4 . Discernment - judgement

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

۳-۱. حدود نظارت قضایی و ضمانت اجراهای آن

معیار دیگری که با آن می‌توان صلاحیت‌ها را تفکیک و مطالعه کرد، شدت و ضعف نظارت قضایی[1] و ضمانت اجراهای قابل اعمال در صورت نقض تصمیم مرجع اداری است. طبعاً نظارت قضایی بر عملی که مقام اداری در انجام آن از حاشیه ارزیابی و قدرت تصمیم‌گیری بالایی برخوردار بوده در قیاس با وضعیتی که مقام یاد شده مطابق با یک الزام قانونی مکلف به انجام امری معین است، تفاوت دارد. لذا ماهیت کنترل قضایی در صلاحیت‌های اختیاری ضعیف است؛ چراکه در اینجا، مسأله قانونی‌بودن تصمیم اداری چندان مطرح نیست. تحمیل‌نظر مرجع قضایی به اداره در جایی که قانون‌گذار بنابر مصالحی، صلاحیت تصمیم‌گیری را به مقام اداری واگذار کرده، نقض اصل تفکیک قوا به شمار می‌رود. (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۱۳)؛ بنابراین، اصل بر کنترل محدود صلاحیت‌های اختیاری است؛ مگر این‌که موضوع خارج از صلاحیت‌های اداره بوده یا این صلاحیت‌ها به منظور انجام یک عمل غیرقانونی به‌کار رفته باشد (محمدالطماوی، ۱۹۹۸: ۷۶). در اینجا، دادرس اداری امکان سوءاستفاده از صلاحیت را براساس اصولی مانند تناسب[2] و عقلایی‌بودن[3] ارزیابی می‌کند و چنانچه تصمیم مرجع اداری از نظر برهان منطقی و اصول اخلاقی، غیرقابل دفاع باشد، آن‌را نقض می‌کند (Turner, 2006: 41). بایسته‌های نظارت قضایی با چنین مختصاتی، دستگاه اداری را ملزم می‌سازد هنگام عمل براساس صلاحیت تشخیصی در شبکه‌ای از اصول و هنجارهای محدودکننده اختیارات سیر کند؛ زیرا اصل حاکمیت قانون در اینجا از شکل‌گرایی محض عبور کرده و به اصول و هنجارهای ماهوی قانون‌گرایی گرایش می‌یابد (Wade, Forsyth, 2004: 20-21).

اما درخصوص صلاحیت‌های تشخیصی، ضمانت اجرای نظارت قضایی ماهیتاً شدید و مشابه با صلاحیت‌های تکلیفی است. دلیل این امر، مشخص‌بودن وظیفه قانونی مقام یا مرجع اداری در چارچوب اختیارات اعطایی است. در این مورد، ضمانت اجرای نهایی، همچون حربه‌ای قدرتمند در اختیار مرجع قضایی قرار دارد تا درصورت تخلف اداره از معیارهای قانونی، پس از اخذ گزارش کارشناسی، نظر دادگاه را به جای تصمیم مرجع اداری اعمال کند. محدوده اعمال نظارت قضایی بر صلاحیت‌های تشخیصی نیز گسترده‌تر است و شامل تشریفات[4] و آیین‌های رسیدگی و تصمیم‌گیری نیز می‌شود. این نحوه نظارت در سیاق مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با عباراتی چون: «وجود ایرادات

---

1 . Judicial review
2 Principle of proportionality
3 . Reasonableness
4 . Procedure

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

مؤثر شکلی یا ماهوی»، «بررسی و تطبیق موضوع از جهت رعایت ضوابط قانونی» و «بررسی از حیث تشخیص موضوع» ذکر شده است.[۱] هرچند مرز این عبارات و مدلول آنها مبهم و تأویل‌پذیر است؛ اما ظرفیت اعمال آنها در بازنگری قضایی صلاحیت‌های تشخیصی، انکار ناپذیر است.

٤-۱. تعریف صلاحیت‌های تشخیصی

پیش از بررسی سایر مسائل، لازم است تعریفی هرچند مجمل از صلاحیت تشخیصی ارائه گردد. مجمل از آن‌رو که ارائه یک تعریف جامع و مانع با توجه به بدیع‌بودن بحث و فقدان پژوهش‌های مرتبط با موضوع دشوار می‌نماید. خصوصاً این‌که در آثار موجود نیز «صلاحیت تشخیصی» معادل با «صلاحیت اختیاری» یا همان دیسکریسیون به‌کار رفته است؛ درحالی‌که مطابق با آنچه برشمردیم، مبانی و آثار این صلاحیت‌ها، تفاوت‌های چشمگیری دارد. در اینجا تلاش می‌شود ضمن برشمردن اوصاف و عناصر صلاحیت تشخیصی، تعریفی ارائه شود تا در حد امکان، ماهیت این نوع صلاحیت را آشکار سازد و الزامات آن را نشان دهد. نخست این‌که صلاحیت تشخیصی از نوع صلاحیت‌های تکلیفی است؛ چراکه قانون، معیارهای سنجش و تصمیم‌گیری در اوضاع و احوال معینی را مقرر کرده و اداره را در وضعیتی قرار داده که می‌توان آن‌را «اداره محدود» یا «اداره مجبور»[۲] تلقی کرد (هداوند، ۱۳۹۵، ج۱: ۷۷۷). ضمانت اجرای قوی در نظارت قضایی و امکان جایگزین‌ساختن تصمیم دادگاه به جای تصمیم مقام اداری در این دسته صلاحیت‌ها نیز، مؤید همین نظر است. مورد دیگر این‌که عنصر اصلی صلاحیت تشخیصی؛ عمل رسیدگی به منظور احراز یک وضعیت است. این رسیدگی برخلاف رسیدگی‌های مراجع شبه‌قضایی، ناظر به ارزیابی و تأیید اوضاع و احوال دارای شئون فنی و تخصصی توسط یک مرجع اداری است.

اکنون می‌توان با درنظر داشتن موارد فوق، صلاحیت تشخیصی را بدین شرح تعریف کرد: تکلیف اداره در رسیدگی به امور فنی و تخصصی که داوری درخصوص آنها بنابر مقتضیات ارائه خدمات عمومی، شئون فنی یا تخصصی و ضرورت‌های ناشی از سیاست‌های کلان توسعه به مقامات یا مراجع اختصاصی اداری واگذار شده است. در این قسم از صلاحیت‌ها، ضوابط و معیارها توسط قانون‌گذار معین شده است و مراجع اداری، وظیفه احراز یک وضعیت را مطابق با هنجارهای آمرانه به عهده دارند.

---

۱ . نک: مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

2 . Mandatory or bound administration

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

۲. مراجع اختصاصی اداری، مفهوم و کارکردها

امروزه کمتر عرصه‌ای را می‌توان شناخت که به نوعی از سوی دولت و سازمان‌های اداری؛ تنظیم، تمشیت و مقررات‌گذاری نشده باشد. سازمان‌های اداری تا جایی گسترش یافته‌اند که تقریباً وظایف و کارویژه‌های قوای حکومتی را درخود جمع کرده و به تعبیری، «قوه چهارم» را ساخته‌اند (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۱۶). این سازمان‌ها علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه آنهاست (کارویژه اجرایی)، با وضع مجموعه وسیعی از مقررات و آیین‌نامه‌ها، عملاً بخش زیادی از مقررات‌گذاری در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را تحت سیطره خود درآورده‌اند (عمل شبه تقنینی)؛ علاوه بر آن، اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را در حوزه‌های کار، مالیات، شهرسازی، صنفی و ... از طریق دادگاه‌های اداری حل و فصل می‌کنند (عمل شبه‌قضایی)؛ همچنین با دراختیار داشتن منابع مادی و اطلاعات تخصصی در تدوین سیاست‌گذاری عمومی، نقش گسترده‌ای دارند (عمل شبه‌سیاسی)، به تولید و عرضه انواع کالاها و خدمات به شیوه انحصاری، نیمه انحصاری یا تحت نظارت می‌پردازند (عمل شبه خصوصی) و در کنار اینها، وظایفی چون برقراری نظم، امنیت، آرامش، بازتوزیع ثروت و تثبیت رشد اقتصادی را برعهده دارند (وظایف حاکمیتی).[۱] مجموع این شرایط، اداره عمومی را برای رسیدگی به درخواست‌ها، احراز صلاحیت‌ها، دعاوی و اختلافات ناشی از فعالیت‌های اجرایی در موقعیت منحصر به فردی قرار داده است؛ چراکه این قبیل موضوعات، مستقیماً مربوط به مدیریت ارائه خدمات عمومی می‌شوند. بر همین اساس در ساختار دستگاه‌های اجرایی و اداری؛ مراجع، هیأت‌ها و کمیسیون‌هایی تشکیل شده است که درخصوص موضوعات یادشده تصمیم‌گیری کنند. تنوع و تعدد مراجع اختصاصی اداری و حوزه عمل و اختیارات این مراجع، جایگاه بی‌مانندی برای آنها در عرصه اجتماعی رقم زده است؛ به‌طوری که می‌توان اذعان داشت امروزه تأثیرگذاری این مراجع در حقوق و آزادی‌های افراد با هیچ نهاد دیگری قابل مقایسه نیست.

می‌توان مراجع اداری مذکور را براساس ماهیت عملی که انجام می‌دهند، به مراجع ترافعی (دادگاه-های اداری) و مراجع تشخیصی تقسیم کرد. آنچه موجب شباهت مراجع ترافعی و تشخیصی می‌شود؛ اشتغال آنها به امر رسیدگی است. رسیدگی در اینجا می‌تواند طیفی از عملکردها را شامل شود، ازجمله: دادرسی، استماع[۲]، حل اختلافات ترافعی[۳]، بررسی صحت و سقم یک موضوع[۱]، تشخیص‌دادن[۲] بازبینی

---

۱ . نک: هداوند، مهدی (۱۳۹۵). حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت. صص ۹۰ الی ۹۶.

2. Hearing, trial

3. Adversarial trial

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

و تصدیق یک امر،[3] تصمیم‌گیری[4] و غیره. این درحالی است که تفاوت‌های قابل توجهی نیز بین مراجع دوگانه مذکور، به‌خصوص در نحوهٔ نظارت قضایی بر تصمیمات آنها وجود دارد. در ادامه، برای تبیین تقسیم‌بندی ارائه‌شده، ویژگی‌های هر یک از مراجع اختصاصی ترافعی و تشخیصی را با ارائه برخی مصادیق آنها نشان داده، شیوه نظارت قضایی بر تصمیماتشان را براساس قانون بررسی می‌کنیم.

۱-۲. مراجع اداری ترافعی (دادگاه‌های اداری) و آیین نظارت قضایی بر آرای آنها

فعالیت‌های روزمره اداری به منظور تمشیت امور اجتماعی و ارائه خدمات عمومی، مستلزم کنش و اقدام متناوب مقامات اداری است. استمرار این کنش‌گری موجب بروز چالش و تعارض در روابط افراد و اداره می‌شود. تقابل به‌وجود آمده ایجاب می‌کند مراجعی تشکیل شوند و به داوری میان این منافع متضاد بپردازند. ماهیت خاص مسائل اداری و تفاوت آن با امور مدنی و کیفری، فنی و تخصصی بودن موضوعات و سرعت در فصل اختلافات، از جمله مهم‌ترین دلایلی هستند که زمینه تشکیل و پذیرش دادگاه‌های اداری خارج از ساختار قوه قضاییه و برخلاف اصل صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری را فراهم آورده‌اند. در تعریف دادگاه‌های اداری (مراجع اداری ترافعی) گفته شده است: «دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی اداری، با صلاحیت ترافعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل، ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل: دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی حقوق عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به‌وجود می‌آید و مطرح می‌گردد» (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۳۱).

بنابراین مراجع اداری ترافعی، همان دادگاه‌های اداری هستند که در خصوص اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری صلاحیت رسیدگی دارند. نکته دارای اهمیت این است که رعایت الزامات مربوط به حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد در رسیدگی‌های این مراجع نیز مانند محاکم دادگستری ضروری

---

1 . Examination
2 . Determination, Identify, Distinguish
3 . Verification
4 . Decision, finding

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

است؛ درنتیجه، توجه به اصول دادرسی منصفانه[۱] از جمله: اصل بی‌طرفی، اصل برابری سلاح‌ها، اصل علنی‌بودن رسیدگی‌ها و حق بر تجدیدنظرخواهی، لزوم مستند و مستدل‌بودن آراء، ممنوعیت محاکمه و مجازات مضاعف و ... در رسیدگی‌های این مراجع، الزامی است. بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مستقیم ناظر بر صلاحیت دیوان برای رسیدگی به تصمیمات مراجع اداری ترافعی یا همان دادگاه‌های اداری است.[۲] در یک تقسیم‌بندی، می‌توان این مراجع را به دو دسته شبه‌حقوقی و شبه‌کیفری تقسیم کرد. هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، نمونه‌ای برای نوع اول و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، همچنین کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، نمونه‌هایی برای نوع دوم یا مراجع اختصاصی شبه‌کیفری به شمار می‌روند. درخصوص حدود نظارت قضایی بر آرای صادره از این مراجع، همان‌طور که در بخش ۳-۱ اشاره شد، ماهیت این نظارت، شدید و قلمروی آن گسترده و شامل آیین‌ها و تشریفات رسیدگی است. این امر به این دلیل است که فصل خصومت و رسیدگی به اختلافات، یک صلاحیت تکلیفی است و نظارت قضایی بر این دسته از صلاحیت‌ها شدید است. به عبارت دیگر، دادگاه در چنین حالتی، تصمیم اداری را تا کامل‌ترین حد ممکن[۳] کنترل و بازبینی می‌کند. توجه به نص ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که شیوه نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی ترافعی را به تفضیل بیان کرده است، موارد گفته شده را ملموس‌تر می‌کند.[۴]

---

۱. دادرسی منصفانه (Fair Trial) بر عدالت شکلی در فرآیندهای قضایی تأکید دارد و آیین و سازوکارهایی از پیش‌تعیین شده را در برمی‌گیرد که وجدان جمعی جامعه نسبت به منصفانه بودن آن متقاعد گردیده است. برای مطالعه بیشتر در این‌خصوص نک:

فضائلی، مصطفی (۱۳۹۴). «جایگاه و اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکترین قضایی اسلام»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۱، شماره ۱، ۱۵۹-۱۷۸.

۲. بند ۲ ماده ۱۰: رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند: کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

3 . to the fullest extent

۴ . ماده ۶۳- هرگاه شعبه رسیدگی‌کننده 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 می‌نماید 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 متخذه و یا رأی صادره مجددا شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی‌کننده ارجاع می‌شود. 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 می‌نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

ویژگی قابل توجه در خصوص رسیدگی به شکایات از آرای مراجع اختصاصی ترافعی در این ماده، شأن فرجامی دیوان عدالت اداری در رسیدگی اولیه است. شعبه رسیدگی‌کننده در صورت وجود ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر در آرای قطعی مراجع مذکور، آن را نقض و با قید ایرادات مورد نظر، رسیدگی مجدد را به همان مرجع اعاده می‌کند؛ پس از رسیدگی مجدد توسط مرجع اداری مربوطه، در صورت اعتراض دوباره نسبت به رأی اخیر آن، چنانچه به تشخیص شعبه رسیدگی‌کننده مرجع یادشده بر تصمیم خود اصرار ورزیده و ایرادات مورد نظر دیوان را رفع نکرده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، صلاحیت رسیدگی ماهوی پیدا می‌کند. دلیل اعطای این صلاحیت، لزوم تبعیت مرجع مذکور از رأی دیوان و جلوگیری از دور و تسلسل در شکایت از آرای مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۰ است (مشهدی، ۱۳۹۳: ۳۵۱).

۲-۲. مراجع اداری تشخیصی و آیین نظارت قضایی بر تصمیمات آنها

رسیدگی در این دسته از مراجع اختصاصی، مستلزم طرح دعوا، تنازع و ترافع نیست و برخلاف شباهتی که میان کارکرد آنها با مراجع اختصاصی ترافعی (دادگاه‌های اداری) وجود دارد، نوع مأموریتشان متفاوت است؛ به عبارت دیگر، کارویژه اصلی این مراجع؛ تشخیص موضوعات تخصصی از قبیل: صلاحیت‌های علمی، فنی، امنیتی و گزینشی است. براساس قانون فرایند تشخیص و رسیدگی در مراجع تشخیصی، گاه به موجب درخواست و مطالبه اشخاص خصوصی، گاه با ارجاع سایر دستگاه‌ها و گاه با ترکیبی از این دو آغاز می‌شود. می‌توان گفت تشخیص و احراز موضوعات در این مراجع، دارای خصلتی شبه‌ترافعی است؛ به این دلیل که اولاً، در اغلب آنها اشخاص در روند رسیدگی و اعلام‌نظر می‌توانند یا باید ادله و مستندات خود را در راستای اجابت خواسته موردنظرشان ارائه کنند، ثانیاً، نظر و تصمیم اعلام شده، گاه در ساختار همان مراجع با درخواست اشخاص قابل بازبینی و تجدیدنظر است؛ بنابراین در تعریفی ساده از مراجع تشخیصی می‌توان گفت: مراجعی هستند که براساس قوانین و مقررات در ساختار دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شوند و متولی احراز صلاحیت‌ها، تشخیص موضوعات فنی و تخصصی و اعلام نظر و تصمیم‌گیری در سازمان‌های اداری هستند.[۱]

تبصره- شعبه می‌تواند علاوه بر نظر مشاورین موضوع ماده (۷)، عنداللزوم از نظر کارشناسان و متخصصین هر رشته، از میان کارشناسان رسمی دادگستری و یا دستگاه‌های مربوط استفاده نماید.

۱. مراجع اختصاصی ذیل، ازجمله مهم‌ترین مراجع تشخیصی به شمار می‌روند:

ـ تمام هسته‌ها و هیأت‌های گزینش دولتی موضوع قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۰۹

ـ کمیسیون پزشکی تعیین میزان ازکارافتادگی سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

نکته بسیار مهم درخصوص مراجع تشخیصی، شیوه ممتاز نظارت بر تصمیمات آنها در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. مدلول ماده ۶۴ قانون یادشده،[۱] شناسایی این‌دسته از مراجع اختصاصی و سازوکار رسیدگی به شکایت از تصمیمات آنهاست. عبارت «هیأت‌ها و کمیسیون‌ها» در این ماده، ناظر به همین مراجع تشخیصی است.[۲] کنترل قضایی بر تصمیمات این مراجع نیز مانند مراجع شبه‌قضایی در بالاترین حد ممکن است؛ به‌طوری که مرجع قضایی می‌تواند تصمیم خود را در صورت لزوم، جایگزین تصمیم مرجع اداری سازد. شاخص‌ترین تفاوت در نحوه نظارت بر آرای مراجع اداری شبه‌قضایی (دادگاه اداری) در قیاس با مراجع تشخیصی، این است که در شکایت از تصمیمات مرجع اخیر در صورت اعتراض شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه دیوان مکلف است پس از ارجاع امر به هیأت کارشناسی ذی‌ربط، مستقیم اعلام‌نظر کند؛ امری که در رویه قضایی فعلی مغفول مانده و نظارت بر تصمیمات مراجع تشخیصی در رویه کنونی شعب دیوان، غالباً براساس ماده ۶۳ قانون صورت می‌پذیرد. این امر از یک سو ناشی از فقر دکترین و عدم‌شناخت کافی نسبت به ماهیت مراجع تشخیصی و کارکرد آنهاست و ازسوی دیگر، زاییده این واقعیت است که شعب دیوان، توان رسیدگی به کلیه شکایات موضوع ماده ۶۴ را با سازوکار مذکور در آن ندارند. در واقع، ماده ۶۴ قانون دیوان؛ این ظرفیت را

ـ هیأت موضوع ماده ۱۴۷ قانون اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ و ۱۳۶۵/۰۴/۳۱

ـ کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی مصوب ۱۳۳۴/۰۳/۲۹ همراه با اصلاحات بعدی

ـ کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۲۲

۱ . ماده ۶۴ ـ در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل: صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی‌کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.

۲ . پیش از تصویب این قانون، شعب دیوان به استناد رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۰۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با این استدلال که اموری از این قسم، امور فنی و تخصصی بوده و قابلیت امعان نظر قضایی ندارند، رسیدگی به این امور را خارج از صلاحیت خود می‌دانستند.

متن دادنامه شماره ۶۱:

نظر کمیسیون پزشکی در باب بیماری و تاریخ آن امری است فنی و تخصصی که امعان‌نظر قضایی در زمینه اعتبار ماهوی آن وجه قانونی ندارد؛ بنابراین، دادنامه شماره ۱۱۷۵ مورخ ۷۵/۹/۱۴ شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری درحدی که متضمن اعتبار نظر کمیسیون پزشکی در خصوص مورد است، موافق مقررات تشخیص داده می‌شود، این رأی مطابق قسمت ذیل ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

دارد که شعب دیوان عدالت اداری را به صرف تقاضای شکات جایگزین تمام مراجع تشخیصی کشور کرده تا به جانشینی همه آنها درخصوص موضوعات دارای شئون فنی و تخصصی، اعلام نظر نمایند! امری که اثبات ناممکن بودن آن استدلال چندانی نمی‌خواهد.

ابهام و نامشخص بودن مرز عباراتی چون: «وجود ایرادات مؤثر شکلی یا ماهوی»، «بررسی و تطبیق موضوع از جهت رعایت ضوابط قانونی» و «بررسی از حیث تشخیص موضوع» در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون نیز در مغفول ماندن سازوکار رسیدگی به صلاحیت تشخیصی مراجع اداری بی‌تأثیر نبوده است. به عنوان نمونه، قانون درخصوص تفاوت رسیدگی ماهوی در ماده ۶۳ و رسیدگی از حیث تشخیص موضوع در ماده ۶۴، ساکت است و مشخص نیست آیا منظور از رسیدگی از حیث تشخیص موضوع، همان رسیدگی ماهوی است یا این‌که عبارت یادشده مفید معنای دیگری است. برخلاف سکوت قانون، می‌توان ایراد مطرح شده را تاحدودی برطرف ساخت. منشأ این دوگانگی به تفاوت‌های دو مرجع بازمی‌گردد. درخصوص مراجع شبه‌قضایی، حیثیت ماهوی ناظر است به اظهارنظر درخصوص خواسته برمبنای تقابل ادله طرفین دعوی و ارزیابی اظهارات و مستندات آنها؛ در حالی‌که در مراجع تشخیصی، تعارض و تقابل ادله آن‌چنان مطرح نیست. در اینجا احراز شاخص‌ها و معیارهای قانونی ناظر به یک موضوع دارای اهمیت است. به‌نظر می‌رسد همین تفاوت موجب شده به جای رسیدگی ماهوی در ماده ۶۴، از عبارت تشخیص موضوع استفاده شود.

ابهام دیگری که ممکن است طرح شود این‌که، چنانچه دادرس تصمیمات مراجع موضوع ماده ۶۴ قانون را دارای نواقص شکلی و آیینی بداند، تکلیف چیست؟ آیا در اینجا نیز مکلف است تصمیم را نقض و پرونده را برای برطرف‌کردن نواقص شکلی و رسیدگی مجدد به همان مرجع اعاده کند؟ یا باید به گونه‌ای دیگر عمل کند؟ در پاسخ باید گفت از آنجا که دیوان یک دادگاه عالی اداری با شأن فرجامی به‌شمار می‌رود و رسیدگی ماهوی در آن (از این نظر) خلاف اصل است؛ شعب دیوان در صورت ملاحظه هر نوع ایراد اعم از شکلی یا ماهوی در تصمیمات مراجع تشخیصی نیز مکلفند تصمیم را نقض و رسیدگی مجدد را با قید موارد نقص به مرجع تصمیم‌گیرنده اعاده نمایند. این برداشت از سیاق انتهای بند ۲ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که عنوان نموده: «منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»، قابل استنباط است. در واقع، سازوکار نظارتی پیش‌بینی‌شده در ماده ۶۴؛ اولاً تنها درخصوص تصمیمات مراجع تشخیصی قابل اعمال می‌باشد، ثانیاً، یگانه محل اعمال این سازوکار جایی است که اعتراض و شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع باشد؛ به‌عبارت دیگر، این نوع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

رسیدگی منوط به درخواست شاکی است، و دادگاه رأساً یا به درخواست طرف شکایت نمی‌تواند آن‌را به‌کار گیرد؛ بنابراین، به‌نظر می‌رسد در صورت عدم‌درخواست شاکی مبنی بر رسیدگی از حیث تشخیص موضوع، دادرس مکلف است براساس فرآیندهای پیش‌بینی شده در ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصمیم‌گیری کند.[۱]

نکته آخر این‌که درصورت اعتراض شاکی نسبت به تصمیم یک مرجع اداری از حیث تشخیص موضوع، دادرس رسیدگی‌کننده در اولین قدم باید نوع مرجع اختصاصی را توصیف نماید. تنها چنانچه مرجع تصمیم‌گیرنده را از نوع مراجع تشخیصی تلقی نمود، امکان استفاده از فرایند یادشده وجود دارد. در این‌صورت، دادرس رسیدگی‌کننده مکلف است با صدور قرار متناسب؛ ابتدا ماهیت تشخیصی مرجع اداری طرف شکایت را اعلام کند؛ سپس موضوع را در اجرای ماده ۶۴ قانون به هیأت کارشناسی ذی‌ربط ارجاع دهد؛[۲] اما در صورتی‌که دادرس، مرجع طرف شکایت را از نوع مراجع تشخیصی شناسایی ننمود، در این صورت؛ خواسته (اعتراض از حیث تشخیص موضوع) قابل استماع نیست و قرار رد آن صادر می‌گردد.

نتیجه‌گیری

برخلاف ادبیات حقوقی رایج که در آن صلاحیت‌های اختیاری، تشخیصی و گزینشی، همه در یک معنا و در برابر صلاحیت‌های تکلیفی به‌کار رفته است؛ شناسایی مفهومی مستقل برای صلاحیت‌های تشخیصی، امری لازم و دارای آثار حقوقی سودمند است. صلاحیت تشخیصی، ناظر به موقعیتی است که در آن مرجع اداری مکلف به احراز یک وضعیت است؛ در جایی که قانون‌گذار بنابر مقتضیات ارائه خدمات عمومی، شئون فنی و تخصصی امور و ضرورت‌های ناشی از سیاست‌های کلان توسعه، ارزیابی یک امر فنی و تخصصی را به اداره محول نموده است. تصمیم‌گیری براساس صلاحیت تشخیصی مقید به هنجارهایی با جنبه آمرانه است و قدرت انتخاب مقام عمومی در این چارچوب، الزاماً در ساحت نُرم‌هایی است که مأخذ قانونی دارند؛ هرچند ممکن است نتیجه حاصل از آن بی‌تأثیر از وجدان و داوری مقامات رسیدگی‌کننده نباشد؛ از این جهت، صلاحیت تشخیصی؛ خصلتی چون صلاحیت‌های تکلیفی داشته و آثار

---

۱. موضوع دیگری که ممکن است در بحث اعتراض به آراء مراجع اداری تشخیصی با استفاده از سازوکار ماده ۶۴ طرح شود، مهلت قانونی اقامه دعوا نسبت به آراء مراجع یادشده است. با توجه به وضوح قانون به‌نظر می‌رسد رعایت مهلت سه‌ماهه مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶، در اینجا نیز الزامی است و از این نظر نمی‌توان تفاوتی میان مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان قائل شد.

۲. درخصوص الزام‌آور بودن یا نبودن نظر هیأت کارشناسی، نک: مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۴). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، ص ۲۴۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

آن ذیل همین دسته و در برابر صلاحیت‌های اختیاری، قابل بازشناسی است. مطالعه مستقل صلاحیت‌های تشخیصی و تمییز آنها از صلاحیت‌های اختیاری، با توجه به گستردگی اعمال اداری موضوع این صلاحیت‌ها و ارتباطی که با حقوق و آزادی‌های افراد پیدا می‌کنند، آثار قابل توجهی در تبیین محدوده اختیارات مقامات عمومی و چگونگی نظارت بر آنها دارد. از جمله مهم‌ترین آثار این امر، تحلیلی است که می‌توان درخصوص انواع مراجع اداری اختصاصی و شیوه نظارت بر آنها در چارچوب مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ارائه داد. بر این اساس می‌توان قائل به تفکیک دو نوع مرجع اداری شد؛ مراجع اداری ترافعی یا همان دادگاه‌های اداری و مراجع اداری تشخیصی. مهم‌ترین تفاوت در نحوه نظارت بر آرای مراجع مذکور در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این است که در شکایت از تصمیمات مراجع تشخیصی در صورت اعتراض شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه دیوان مکلف است پس از توصیف مرجع اداری طرف شکایت و شناسایی آن به عنوان یک مرجع اداری تشخیصی، ارزیابی موضوع خواسته را به هیأت کارشناسی ذی‌ربط ارجاع داده، سپس وارد ماهیت دعوا شده و درخصوص احراز یا عدم‌احراز موضوع و حیثیت فنی و تخصصی آن اعلام‌نظر نماید. هرچند این ظرفیت به دلایلی از جمله فقر، دکترین حقوقی نسبت به ماهیت مراجع تشخیصی و ناتوانی شعب دیوان در رسیدگی به کلیه شکایات موضوع ماده ۶۴، مغفول مانده یا باتوجه به واقعیات موجود، امکان تحقق ندارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

فهرست منابع

الف ـ منابع فارسی و عربی

۱. آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۶). دادگاه اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی.

۲. بیکس، برایان (۱۳۸۹). فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.

۳. پتفت، آرین و احمد مرکز مالمیری (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.

۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵). ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.

۵. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری تطبیقی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.

۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵). حقوق اداری، ویراست چهارم، تهران: انتشارات سمت.

۷. علی‌آبادی، علی (۱۳۸۳). آیین دادرسی تخلفات اداری، تهران: انتشارات گنج دانش.

۸. فضائلی، مصطفی (۱۳۹۴). «جایگاه و اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکترین قضایی اسلام»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۱، شماره ۱، ۱۷۸-۱۵۹.

۹. فنازاد، رضا (۱۳۹۴). صلاحیت اختیاری در بستر حقوق اداری مدرن، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۰. گرجی, علی اکبر, فتحی, یونس. (۱۳۹۱). «مطالعهٔ تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری, ۷۶(۷۸)، ۲۴۶-۲۱۱.

۱۱. لاگلین، مارتین (۱۳۸۸). مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.

۱۲. محمدالطماوی، سلیمان (۱۹۹۸). النظریهٔ العامهٔ للمقررات الاداریه: دراسهٔ مقارنهٔ، دارالفکر العربی.

۱۳. مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۴). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، ویراست دوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱۴. مشهدی، علی (۱۳۹۱). صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۱۵. مشهدی، علی (۱۳۹۵). «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۹(۷۴)، ۱۹۳-۲۱.

۱۶. مشهدی، علی (۱۳۹۵). اصول حقوق اداری؛ در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ چهارم، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۷. مشهدی، علی (۱۳۹۷). فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۸. مشهدی، علی(۱۳۹۳). قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات خرسندی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]

۱۹. معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه (۱۳۹۵). آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی.

۲۰. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۴). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۲۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.

۲۲. هداوند، مهدی (۱۳۹۵). حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.

۲۳. واحدی، ذبیح‌اله، عادل شیبانی و زهرا بیدار (۱۳۹۷). «ماهیت و صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۲۰ با تمرکز بر نظام حقوقی داروخانه‌ها در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری». فصلنامه حقوق پزشکی، ۱۲(۴۷), ۶۳-۸۲.

ب ـ منابع انگلیسی و فرانسوی

1. Campbell black, H. (1891), Black law dictionary, 10th edition, oxford press.
2. Davis, Kenneth Culp (1973). Discretionary Justice : A Preliminary Inquiry, First edition, Louisiana: University Of Illinois Press.
3. Harlow, Carol and Richard Rawlings (1997), Law and Administration, Cambridge: Cambridge university press.
4. Turner, Ian (2006), «judicial review», Irrationality and the Review of Merits, Nottingham, vol 15.
5. Lewise, Clive (2004), judicial remedies in public law, third edition. London: sweet and Maxwell.
6. Rousset, Michel et Olivier Rousset (2004), Droit administratif, l'action administrative, Tom 1, PUG.
7. Wade, H.W.R. and Forsyth, C.F (2004). Administrative Law, Ninth edition, Oxford: Oxford University Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-02-15]

[DOI: 10.52547/qjal.8.26.111]