فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۲، بهار ۱۳۹۹

نظارت قضایی بر اِعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران

ولی رستمی[۱] ؛ حمیدرضا سلیمی[۲]

تاریخ دریافت: ۹۷/۰۵/۱۵
تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۷/۰۷

چکیده

یکی از مسائل مهم حقوق اداری، چگونگی نظارت بر صلاحیت اختیاری مقام اداری است. نظارت بر صلاحیت‌های اختیاری از آنجایی اهمیت دارد که اقدامات مقام اداری در پرتو اصل قانونی بودن توجیه می‌گردد. سؤال اصلی چنین است: «سازوکار نظارت‌قضایی بر اِعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران چیست؟». هدف این مقاله، ارائه پاسخ با توجه به ساختار نظام حقوقی ایران است. برای پاسخ می‌توان از قوانین و مقرراتی که به طور عام وضع شده (بند «۹» اصل سوم و اصل چهلم قانون اساسی) و برخی اصول حقوقی مانند اصل تناسب، استفاده کرد.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی، صلاحیت اختیاری، حاکمیت قانون، اصل تناسب، انتظار مشروع

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، پست الکترونیک:
vrostami@ut.ac.ir
۲ . کارشناس ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، پست الکترونیک:
Salimihamid66@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

مقدمه

همه شرایط را در قوانین و مقررات نمی‌توان پیش‌بینی نمود؛ بنابراین قانون‌گذار برای پویایی اداره و حسن انجام امور، دست مقام اداری را در انتخاب و گزینش شرایط بازمی‌گذارد. صلاحیت وقتی اختیاری است که مأمور دولت در مقابل امور معینی، حق اتخاذ تصمیم داشته باشد (بتواند آزادانه هر تصمیمی را که برای منافع و مصالح عمومی مقتضی و صلاح می‌داند، بگیرد). عمل و تصمیمی را که وی اتخاذ می‌کند؛ نباید قبلاً از سوی قانون تعیین شده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۱۰-۴۰۹).

نظارت بر مقام اداری انواع گوناگونی مانند نظارت سلسله مراتبی، نظارت سیاسی و نظارت قیمومتی دارد که در این بین، نظارت قضایی به علت برخوردار بودن از ضمانت اجرای قوی و مؤثر، بیشتر مورد تأکید و توجه قرار دارد. «نظارت قضایی نظارتی است که ضمانت اجرای آن، ابطال عمل اداری (مقررات اجرایی) یا الزام مقام اداری به انجام آن به موجب حکم مرجع قضایی باشد» (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۱).

نظارت قضایی بر اِعمال صلاحیت‌های اختیاری، یکی از مسائل مهم حقوق اداری است. وجود صلاحیت‌های اختیاری شرط پویایی اداره است. مقام اداری با فرض قانونی بودن صلاحیت اختیاری اعطا شده و قرارداشتن در چتر حمایتی قوانین، دست به ارتکاب اعمال مختلف و گوناگونی خواهد زد. این امر، ضرورت نظارت بر اِعمال این‌گونه صلاحیت‌ها را بیش از پیش آشکار می‌سازد. در نظارت قضایی بر اِعمال صلاحیت تکلیفی، دادگاه با تمسک به اصل قانونی بودن تصمیم، اتخاذی را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ اما این مسأله در مورد اِعمال صلاحیت اختیاری به دلیل اینکه صلاحیت اعطایی به موجب قانون است و مقام اداری در مقابل مراجع دادرسی، جواب قانونی بودن عمل را داراست، مشکل خواهد بود.

سؤال اصلی مقاله این است که «سازوکار نظارت قضایی بر اِعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران چیست؟» برای پاسخ به این سوال می‌توان از اصول کلی حقوقی در کنار قوانین و مقررات استفاده کرد.

این مقاله سعی در ارائه راهکار نظارت قضایی بر صلاحیت اختیاری مقامات اداری با توجه به الزامات این نظارت و ساختار نظام حقوقی ایران دارد. دراین راستا، طی دوگفتار، نظارت قضایی بر صلاحیت اختیاری مقامات اداری را ابتدا در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی، سپس در چارچوب اصول کلی حقوقی بحث و بررسی خواهیم کرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

۱. نظارت قضایی بر صلاحیت اختیاری در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی

ماده ۶۴[۱] قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، معیارهای شکلی نظارت بر صلاحیت اختیاری در صورت شکایت از صلاحیت اختیاری کمیسیونها، هیأت‌ها را از سه جهت «رعایت ضوابط قانونی، تطبیق موضوع و فرایند دادرسی» (مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۹۸) بیان کرده است؛ هرچند گامی روبه جلو نسبت به قانون مصوب قبلی دیوان در زمینه نظارت بر صلاحیت اختیاری است؛ اما این ماده، فاقد معیارهای ماهوی جهت نظارت بر صلاحیت اختیاری مقام اداری است. طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات وآیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، یکی از موارد حدود صلاحیت و جهات رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری عبارت است از: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود». از جمله زمینه‌های نظارت قضایی که در این ماده قابل استفاده در نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت اختیاری مقامات اداری است؛ عناوین مغایرت با قانون و سوءاستفاده از اختیارات است که در زیر به توضیحاتی دراین‌باره خواهیم پرداخت.

۱-۱. مغایرت با قانون

تا قبل از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادر سی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، دو نگرش مخالف و موافق در بین حقوقدانان در مورد استناد به قانون اساسی جهت ابطال مصوبات دولتی توسط دیوان وجود داشت؛[۲] اما به موجب بند «ت» ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری[۳]، زمینه استناد به اصول قانون اساسی فراهم شده است. قانون اساسی دارای ظرفیت‌هایی است که می‌تواند در نظارت بر صلاحیت اختیاری کمک‌کننده با شد. یکی از ظرفیت‌های قانون ا سا سی،

۱- ماده ۶۴ . 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 را رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی‌کننده موظف است حسب‌مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.

۲ – جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به شیرزاد، امید (۱۳۹۲)، «دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری» صص ۶۰-۵۴

۳ – دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

ا صل چهلم قانون ا سا سی(منع ا ضرار) و دیگری بند نهم ا صل سوم قانون ا سا سی(منع تبعیض ناروا) است ودرقوانین عادی نیز «سوءاستفاده از اختیارات» در این زمینه قابل استفاده است که در ادامه به بررسی این موارد می‌پردازیم.

۲-۱- منع اضرار (اصل چهلم قانون اساسی)

بنابر ا صل چهلم قانون ا سا سی «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را و سیله ا ضرار به‌غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». لازم اســت برای نیل به مقصــود ابتدا توضــیحاتی در مورد «حق» داده شود. برخی حقوقدانان بر این باورند حق از سنخ توان، اختیار و سلطه است و صاحب حق قدرتی دارد که دیگران از آن بی‌بهره‌اند. (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۳۷۴) و برخی صاحب‌نظران دیگر بر این باورند که در حقوق، واژه حق با عنـ صر قدرت و اختیار آمیخته و ملازم ا ست(جوادی‌آملی، ۱۳۸۵ : ۲۶). بعد از آنکه مشخص شد حق در معنای حقوقی با اختیار ملازم است؛ می‌توان اصل چهلم قانون ا سا سی را این‌گونه بازخوانی کرد، هیچکس نمی‌تواند اعمال اختیار خویش را و سیله اضــرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. بنابراین، اصــل چهلم قانون اســاســی اعمال صــلاحیت‌های اختیاری را با دو محدودیت مواجه کرده اســت؛ یکی منع اضــرار به غیر و دیگری تجاوز به منافع عمومی که در ادامه به توضیح در این‌باره خواهیم پرداخت.

بخشی از اصل چهلم قانون اساسی که بیان می‌کند: «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را و سیله ا ضرار به غیر... قرار دهد»، نتیجه مهم قاعده فقهی لا ضرر و لا ضرار ا ست که در آن، حاکمیت[1] قاعده لاضرر پذیرفته شده‌است. دیدگاه‌های متفاوتی در مورد قاعده لاضرر وجود دارد. برای اثبات قاعده لاضرر به‌طور کلی دو دسته دلیل وجود دارد. یکی استناد به ادله نقلی و دیگری استناد به ادله عقلی. می‌توان مدلول این قاعده را جزء «مستقلات عقلیه» دانست. بر این اساس، قاعده لا ضرر از اموری ا ست که بدون حکم شرع با ا ستفاده از خود عقل می‌توان به آن ر سید. (محقق داماد، ۱۳۸۹: ۱۳۱) و با مراجعه به عقل، دو حکم پیش روی ما قرار می‌گیرد؛ یکی حرمت اضرار به غیر و دیگری وجوب تدارک زیان در صورت ورود زیان از سوی واردکننده زیان (بادینی و مؤمنی، ۱۳۹۲: ۲۶) بنابراین، اِعمال صلاحیت اختیاری نمی‌تواند موجبات ضرر را فراهم کند و اگر موجبات ضرر را فراهم کرد؛ می‌توان الزام به جبران ضرر واقع شده را خواست. [2]

دیوان عدالت اداری در مورد ا ستفاده از ظرفیت قاعده لا ضرر، عملکرد قابل انتقاد و غیرقابل دفاعی دا شته ا ست. در دادنامه شماره ۶۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۸/۶ به کلا سه پرونده: ۷۸۲/۸۴ شاکی

۱- حکومت و ورود از اصطلاحات علم اصول فقه است.

۲ - جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۱) «اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری» صص ۲۴۵-۲۴۴

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

بر اساس قاعده فقهی لاضرر و لاضرار فی الاسلام و اصل ۴۰ قانون اساسی، خواستار رسیدگی به پرونده شده است که در نهایت، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری این چنین رأی صادر کرد: «طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهت مغایرت آنها با احکام شرع یا قوانین یا خروج آنها از حدود اختیارات تصویب‌کننده، قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان است. نظر به اینکه اعتراض شاکی به صورتجلسه مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۵ فرمانداران شهریار و رباط کریم متضمن اعلام مغایرت آن با علل و جهات مذکور در مقررات فوق‌الذکر و ادعای مغایرت با قانون خاصی نیست؛ بنابراین شکایت به کیفیت مطروحه قابل رسیدگی و استماع و امعان‌نظر در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد».

در بالا توضیح داده شد که مقام اداری در اتخاذ صلاحیت اختیاری باید منفعت عمومی را رعایت نماید. منافع عمومی که جمع منفعت عمومی است و در تعریف آن می‌توان بیان کرد، منفعت عمومی چیزهایی است که برای همه یا تعداد بسیار زیادی از مردم «حائز اهمیت و ارزش» باشد و برای آنها فارغ از منتفع شدن یا نشدن، مطلوبیت داشته باشد. به عبارت دیگر، منفعت عمومی هر آن چیزی است که نیازهای مشروع شهروندان را برآورده می‌سازد. منفعت عمومی هر آن چیزی است که برای عموم افراد جامعه دارای سود و ارزش باشد (حاجی‌زاده، ۱۳۹۳: ۷) در برخی اصول قانون اساسی هم ردپایی از اصول مربوط به حفظ منفعت عمومی به چشم می‌خورد. اصل پنجاهم قانون اساسی هم یکی از این اصول است که در آن از فعالیت‌هایی که سبب آلودگی محیط‌زیست و تخریب غیرقابل جبران آن می شود باید اجتناب شود. در واقع، مطابق با این اصل، حفظ محیط‌زیست منفعت عمومی است که باید حفظ شود. شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ هم عهده‌دار حفظ منفعت عمومی یا همان منافع ملی است که البته اعمال او جزء اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دسته‌بندی می‌گردد.

با توجه به اصل چهلم قانون اساسی، مقام اداری در اعمال اختیار خود با دو ضابطه مواجه است، یکی منع اضرار به دیگران و دیگری رعایت منفعت عمومی. حال به بررسی ضابطه فوق در برخی از قوانین و مقررات و آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری خواهیم پرداخت. یکی از مواردی که همواره مورد احترام قانون‌گذار و شریعت مقدس اسلامی بوده مالکیت است. قاعده تسلیط در فقه اسلامی و موارد مصرح در قانون اساسی نشانگر این موضوع است. ماده نهم قانون زمین شهری مصوب ۶۶/۶/۲۲ بیان می‌دارد: « ...مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی و بنیادها و نهادها و ارگان‌های دولتی و غیردولتی موظفند زمین‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

مورد نیاز دولت و یا شـهرداری‌ها را که موضـوع این قانون اسـت به منظورهای ذیل[۱] و با تقویم دولت به آنها بفروشند».

توضیح اینکه بنابر قاعده تسلیط بنیادها، نهادها و ارگانهای دولتی در واگذاری اراضی بایر و دایر شهری با رعایت قانون دارای صلاحیت اختیاری هستند. یعنی در واگذاری زمین‌های دولتی، با رعایت قانون اختیار واگذاری و عدم واگذاری آن را دارند، اما در این ماده به لحاظ رعایت منفعت عمومی آنها موظف به واگذاری به شهرداری‌ها شده‌اند و یا شهرداری‌ها که از مقامات عمومی هستند می‌توانند بر مبنای صلاحیت اختیاری و با ارائه طرح تفصیلی مربوط به شهرها نسبت به تملک زمین‌های اشخاص حقیقی اقدام کنند. که در ادامه به توضیحاتی در این باره خواهیم پرداخت.

بر اساس دادنامه شماره ۷۸/۳۶۸-۳۷۸ مورخه ۲۴ بهمن ۱۳۷۸، شورای شهر ارومیه کلیه مالکین را موظف کرده بود، در زمان تفکیک به عنوان خدمات شهری درصدی از اراضی خود را در اختیار شهرداری قرار دهند تا شهروندان بتوانند از کلیه خدمات شهری از قبیل فضاهای بهداشتی، فرهنگی، ورزشی وفضای سبز کافی استفاده نمایند و از محیطزیست سالمی -که همگی از مصادیق منافع عمومی هستند - برخوردار شوند.

خواهان با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری خواستار ابطال مصوبه طرح تفصیلی شده است که نهایتا در این مورد، دیوان چنین رایی صادر کرده است: «با عنایت به وظایف و مسئولیتهای کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در زمینه بررسی و تصویب طرحهای تفصیلی شهری و تغییرات آنها و توجه به تعریف طرح تفصیلی به شرح مذکور در بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی، وضع قاعده خاص مبنی بر الزام مالک اراضی بایر و مزروعی به واگذاری قسمتی از ملک خود به شهرداری به طور رایگان در زمان تفکیک و به لحاظ استفاده از خدمات عمومی شهری، همچنین اختصاص ۶۰ درصد از اراضی به دولت به واسطه تفکیک و تبدیل کاربری آنها خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص و خارج از حدود اختیارات قانونی کمیسیون مذکور است؛ بنابراین بند ۷-۴ و تبصره ذیل بند ۷-۳-۴ طرح تفصیلی شهرستان ارومیه مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

---

۱ - الف- تفکیک و فروش توسط وزارت امور مسکن و یا اجرای طرح‌های ساختمان‌سازی مسکونی. ب- ایجاد تاسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرحهای مصوب شهری، عوض طرح‌های شهری حسب مورد به وسیله وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است. ج- حفاظت از میراث فرهنگی کشور.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

توضیح اینکه، هرچند شهرداری‌ها می‌توانند بر اساس طرح تفصیلی و به موجب صلاحیت اختیاری خود در وضع و تصویب طرح تفصیلی اقدام نمایند؛ اما در این پرونده و بر اساس رای هیات عمومی، خواستار واگذاری رایگان ملک افراد به شهرداری‌ها بودند که این در واقع تجاوز به منافع افراد با استفاده از صلاحیت اختیاری است. بنابر ضابطه‌ای که بیان شد؛ هیچکس نمی‌تواند اعمال صلاحیت اختیاری خود را موجب تجاوز به منافع افراد قرار دهد. در اینجا، هم شهرداری و شورای شهر نمی‌توانند به بهانه طرح تفصیلی به منافع افراد تجاوز نمایند. در نهایت باعث شد دیوان رای به ابطال قسمتهایی از طرح تفصیلی بدهد.

بدون‌شک، حفظ محیط‌زیست، منابع طبیعی و جلوگیری از سلطه بیگانگان، دربردارندهٔ منافع عمومی است و تخریب محیط‌زیست، منابع طبیعی و باز شدن راه سلطه بیگانگان سبب تقویت منفعت عمومی خواهد بود. به گونه‌ای که در این راستا، اصل ۵۰ قانون اساسی بیان می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد؛ از این‌رو، فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی‌محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است» و در اصول دیگری از قانون اساسی بر نفی سلطه بیگانه تاکید شده است.

در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۳۱ هیات وزیران اقدام به تصویب آیین‌نامه اجرایی شکار ویژه، کرد که این آیین‌نامه در دادنامه شماره ۸۲/۱۶۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲ مورد شکایت قرار گرفت. شاکی، انجمن حمایت از حیوانات است که بر اساس دادنامه این چنین بیان می‌دارد: «تصویب این آیین‌نامه از طرفی تاراج بیت‌المال و منابع طبیعی کشور و از طرفی، نشان‌دهنده ضعف و مسامحه در برابر اجنبی است» که به این مطلب اشاره دارد که اقدام هیات وزیران سبب از بین رفتن منافع عمومی (تاراج بیت‌المال و منابع طبیعی‌کشور) خواهد شد. در نهایت، هیات عمومی دیوان عدالت اداری این چنین رای صادر کرد: «نظر به اینکه هیأت وزیران با استفاده از اختیار مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور حفظ محیط‌زیست و مراقبت در بقاء حیات وحش و بهره‌برداری مطلوب از آن و جلوگیری از شکار بی‌رویه و تخریب محیط‌زیست با رعایت اصول کلی حاکم بر امور مذکور اقدام به وضع آیین‌نامه اجرایی شکار ویژه مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۴ نموده‌اند و اعتراضات شاکی نسبت به آیین‌نامه مزبور با تمسک به اصولی از قانون اساسی مبین تحقق و اجتماع شرایط قانونی مقرر در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری نمی‌باشد؛ بنابراین موردی برای ابطال آیین فوق‌الذکر براساس اعتراضات عنوان شده و به کیفیت مطروحه وجود ندارد».

در بالا بیان شد که برابر اصل چهلم قانون اساسی، مقام اداری در اعمال اختیار خود با ضابطه رعایت منفعت عمومی مواجه است. آنچه از رای فوق‌الذکر برداشت می‌شود؛ این است که هیات وزیران دارای صلاحیت اختیاری در تصویب آیین‌نامه ویژه شکار بوده است، و انجمن حمایت از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

حیوانات مدعی است اقدام هیات وزیران در تصویب آیین‌نامه سبب از بین رفتن منافع عمومی خواهد شد که درنهایت، هیات عمومی دیوان عدالت اداری با بیان اینکه تصویب آیین‌نامه مذکور با رعایت اصول کلی حاکم بوده است؛ تصویب آیین‌نامه را سبب تفویت منافع عمومی ندانسته و رای به عدم ابطال آیین‌نامه هیات وزیران داده است.

۳-۱- منع تبعیض ناروا

مفهومی که در کنار «تبعیض ناروا» به نظر می‌رسد، مفهوم برابری است. برابری مفهومی به معنای یکسان بودن است که به تحقق عدالت کمک می‌کند و بارها در اصول متعدد قانون اساسی مانند اصل بیستم، اصل سوم و اصل یکصد و هفتم قانون اساسی به آن اشاره شده است. بند «۹» اصل «۳» قانون اساسی به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی اشاره دارد. بر این اساس، آرای متعددی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده است.[۱]

بر اساس دادنامه شماره ۳۲۵ مورخ ۱۳۸۶/۵/۷ و کلاسه پرونده: ۹۰۱/۸۴ وزیر علوم، تحقیقات و فناوری در چارچوب اختیارات، دستورالعملی صادر کرده است که بر اساس آن، افرادی می‌توانند از بورس اعطایی دانشگاهها و موسسات آموزش دولتی استفاده کنند که به‌ترتیب میانگین نمرات آنها در دوره کارشناسی و کارشناسی ارشد ۱۴ و ۱۶ باشد. شاکی بر این باور است که این دستورالعمل وزیر علوم منافی با مفهوم تساوی و برابری است؛ یعنی وزیر علوم با اختیارات خود اقدام به ایجاد تبعیض ناروا نموده است که درنهایت، دیوان عدالت اداری، این چنین رای صادر کرد: «تعیین شرایط لازم برای اعطای بورس به داوطلبان تحصیل در خارج از کشور از جهات گوناگون از جمله تعیین شرایط حداقل میانگین نمرات داوطلبان بورس در مقاطع کارشناسی، کارشناسی ارشد، دکتری و کارشناسی ارشد پیوسته که متضمن انتخاب شخص اصلح از حیث علمی است، تبعیض ناروا محسوب نمی‌شود و مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیست».

اما نکاتی که در این رای می‌توان استفاده نمود: ۱- از عبارت «خارج از حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیست» استنباط می شود که وزیر علوم در چارچوب صلاحیت اختیاری، دستورالعمل تعیین شرایط لازم برای اعطای بورس تحصیلی را استفاده کرده است. ۲- این اقدام وزیر علوم، تبعیض ناورا محسوب نمی‌شود؛ اما نکتهٔ قابل‌توجه اینکه، دیوان چرایی «تبعیض ناروا نبودن» این رای را مشخص نکرده است.

---

۱ - دادنامه شماره ۹۳ در تاریخ: ۱۳۸۷/۲/۲۲ و دادنامه شماره ۲۲۲ در تاریخ: ۸۵/۴/۱۸

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

٤-۱- سوءاستفاده از اختیارات

«سوءاستفاده از اختیارات» در نظارت قضایی بر صلاحیت اختیاری مقام اداری دارای اهمیت است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تاکنون با استفاده از «سوءاستفاده از اختیارات» رأی صادر نکرده است(مولابیگی، ۱۳۹۳ : ۱۲۴-۱۲۵). به نظر ما، علت آن است که هنوز مفهوم سوءاستفاده از اختیار به‌خوبی تبیین نشده است.

برخی حقوقدانان بر این‌باورند « سوءا ستفاده از اختیارات یا قدرت وقتی ا ست که مأمور یا مقام اداری تصمیماتی می‌گیرد یا عملی انجام می‌دهد که به ظاهر قانونی، اما در باطن، هدفی خلاف آنچه که قانون‌گذار تعیین کرده است، تعقیب می‌کند؛ مانند آن عمل و تصمیم اداری که از روی حب و بغض یا به منظور انتقام‌جویی یا کینه‌توزی یا اخاذی و جلب سود برای خود یا دیگران انجام شود و یا اساساً مأمور، کار دیگری خارج از صلاحیت خود انجام داده است» (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۳). مطابق با نظر ای شان، سوءا ستفاده از اختیارات در دو د سته کلی قابل احصاء ا ست؛ یکی انجام عمل، خارج از هدفی که قانون‌گذار تعیین کرده ا ست که با مفهوم ا صل تنا سب دارای قرابت ا ست و دیگری انجام کاری که خارج از صلاحیت ا ست. برخی دیگر هم بر این باورند صلاحیت اختیاری «باید به گونه‌ای صحیح و مناسب اعمال گردد. هرگونه اعمال نامناسب صلاحیت اختیاری می‌تواند در قالب دعوای «سوء استفاده از اختیار» مطرح شود. اصل کلی آن است که کارمند در اجرای اختیارات، همان هدفی را دنبال نماید که موافق با هدف اصلی قانون است» (مشهدی، ۱۳۹۱: ۹۵).

به نظر ما تجاوز و سوءا ستفاده از اختیارات، معادلی چون قاعده فقهی «لا ضرر و لا ضرار» دارد[1] (بهرامی احمدی، ۱۳۹۵: ۱۹۳) و بخشی از اصل چهلم قانون اساسی که بیان می‌کند: «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر... قرار دهد»؛ نتیجه مهم قاعده فقهی لاضرر و لاضرار است؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت با توجه به اینکه قاعده سوءاستفاده از اختیارات، معادلی چون قاعده فقهی لا ضرر و لا ضرار دارد و بخشی از ا صل چهلم قانون ا ساسی نتیجه قاعده فقهی لاضرر است؛ می‌توان از قاعده «لاضرر» به عنوان یکی از جهات نظارت‌قضایی، در نظارت بر صلاحیت اختیاری مقام اداری ا ستفاده کرد و این در واقع کمکی به دیوان عدالت اداری برای گسترش ابزارهای نظارت بر صلاحیت اختیاری است.

البته لازم به ذکر ا ست که سوءا ستفاده از اختیارات در بند (۳۰) ماده (۸) قانون ر سیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ تحت عنوان «سوءا ستفاده از مقام و موقعیت اداری» به عنوان

۱- حق: عبارت از سلطه و اختیاری است که یک فرد در برابر دیگر افراد دارد؛ بنابراین، ترجمان دیگر نهاد سوءاستفاده از حق، سوءاستفاده از اختیارات است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

یکی از تخلفات اداری بر شمرده شده است. مطابق این بند، اگر کارمند دولت از مقام و موقعیت اداری خود برای هدفی غیر از آنچه قانون و مقررات تعیین کرده است، استفاده کند؛ مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب در هیأت رسیدگی به تخلف اداری است (میرحسینی و عباسی، ۱۳۷۸: ۲۴۵-۲۴۶). دراین صورت، احراز تخلف اداری در هیأت مذکور و حکم به محکومیت قطعی کارمند متخلف به مجازات اداری می‌تواند به عنوان دلیل موجهی برای ابطال تصمیم اداری در دیوان عدالت اداری به دلیل سوءاستفاده از اختیارات مورد استناد قرار گیرد. شایان ذکر است به موجب بند (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ دیوان عدالت اداری بر آراء و تصمیمات قطعی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها (جهات‌شکلی) نظارت قضایی دارد.

از سوی دیگر، در قوانین جزایی نیز سوءاستفاده از مقام تحت شرایطی جرم تلقی شده است (میرحسینی و عباسی، ۱۳۷۵: ۲۴۶). ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ مقرر می‌دارد: «چنانچه هریک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مامورین دولتی و شهرداریها در هر مرتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد، جلوگیری نماید؛ به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد».

ماده ۵۸۱ قانون مجازات اسلامی نیز مقرر داشته است: «هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مامورین دولتی که با سوءاستفاده از شغل خود به جبر و قهر، مال یا حق کسی را بخرد یا بدون حق بر آن مسلط شود یا مالک را اکراه به فروش به دیگری کند؛ علاوه بر رد عین مال یا معادل نقدی قیمت مال یا حق، به مجازات حبس از یک سال تا سه سال یا جزای نقدی از شش تا هجده میلیون ریال محکوم می‌گردد».

چنانچه ملاحظه شد در قوانین کیفری، مجرد سوءاستفاده از اختیارات، جرم محسوب نمی‌شود؛ بلکه به نحو مقرر در موارد فوق جرم تلقی می‌گردد و ضمانت اجرای کیفری و مدنی آن نیز در این مواد قانونی پیش‌بینی شده است. بدیهی است تصمیمات و آرای دادگاهها و سایر مراجع قضایی دادگستری، مطابق تبصره (۲) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد و از شمول صلاحیت نظارت قضایی دیوان موضوعاً خارج است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

۲- نظارت قضایی بر صلاحیت‌اختیاری در چارچوب اصول حقوق عمومی

کلمه قانون در اصطلاح «حاکمیت قانون»، به معنی اعم آن استعمال شده و مقصود از آن، قواعد حقوقی است که حاکم و ناظر بر اعمال تصمیمات اداری است. از جمله قواعد حقوقی حاکم بر دستگاه‌های اداری شامل: قوانین اساسی و عادی، منابع معتبر اسلامی و اصول عمومی حقوق و ... هستند(طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۰۵-۴۰۴). حاکمیت قانون در جمهوری اسلامی ایران، تلفیقی از قانون و شرع است و اگر بخواهیم برداشت‌های ماهوی از اصل قانونی بودن را مدنظر قرار بدهیم؛ اصل قانونی بودن به تبعیت از قوانین موضوعه منحصر نمی‌شود.

«یکی از منابع مهم که برای مقامات اداری لازم‌الاتباع است، اصول عمومی حقوق است. این اصول، قواعدی‌اند که در متن قوانین به آنها اشاره نشده است؛ با وجود این، جزء قواعد مسلم حقوق به شمار می‌روند و این وظیفه قاضی است که آنها را کشف کند و به کارگیرد (اصل ۱۶۷ قانون اساسی)؛ از آن جمله می‌توان به اصل برابری افراد در برابر امتیازات یا تحمیلات ناشی از اداره خدمات عمومی، قاعده عطف به‌ماسبق نشدن قانون و تصمیمات و مقررات مقامات اداری، اصل مداومت خدمات عمومی، تساوی افراد در استخدام دولتی و اعتبار قضیه محکوم بها اشاره کرد». (طباطبایی مؤتمنی ، ۱۳۸۷ :۴۰۵) نکته‌ای که باید برای کاربرد اصل حقوقی در نظر داشت؛ توجه به جایگاه اصول حقوقی در سلسله مراتب قوانین است. به موجب ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی: «قضات دادگاهها موظفند موافق قوانین به دعاوی رسیدگی کرده، حکم مقتضی صادر و یا فصل خصومت نمایند. در صورتی که قوانین موضوعه کامل یا صریح نبوده یا متعارض باشند یا اصلاً قانونی در قضیهٔ مطروحه وجود نداشته باشد؛ با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر و اصول حقوقی که مغایر با موازین شرعی نباشد و ...» قاضی باید به دعوا رسیدگی کند. نوبت استفاده از اصول حقوقی پس از استفاده از سایر موارد مذکور در ماده ۳ است (شمس، ۱۳۸۹: ۲۰۴)؛ یعنی در انتهای سلسله مراتب هرم قوانین قرار دارد که باید در کاربرد این اصول در نظارت قضایی توجه کرد. در ادامه، کاربرد اصول و قواعد حقوق عمومی را در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲-۱- اصل تناسب

اصل تناسب در فرایندها و رویه‌های قضایی برای مدیریت تقابل منافع خصوصی با منافع عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Harbo,2010:164) .اصل تناسب ابزاری کلیدی در حقوق اداری مدرن برای اطمینان از سود واقعی اقدامات عمومی است. اگر اقدامات جایگزینی وجود دارد که محدودیت کمتری برای منافع افراد دارد؛ اما دارای اثر یکسان برای تحقق اهداف عمومی است، مداخله در حقوق افراد غیرضروری و نامتناسب است(Thomas, 2000:77). اصل تناسب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

آزمون سه‌مرحله‌ای است که به ترتیب عبارت است از: مناسب بودن[1]، ضرورت[2] و تناسب داشتن در معنای مضیق[3]. در آزمون مناسب بودن، به بررسی بین اقدامات و اهداف پرداخته می‌شود و اینکه آیا اقدام انتخاب‌شده مناسب برای انجام هدف‌مورد نظر است؟ در آزمون ضرورت داشتن، دادگاه به بررسی و ارزیابی این می‌پردازد که آیا اقدام انتخابی ضروری برای رسیدن به هدف مورد نظر است؟ و در آزمون تناسب داشتن در معنای مضیق، با اینکه عمل انتخابی مناسب و ضروری است؛ اما نباید بار اضافی به افراد تحمیل نماید (Harbo,2010:165).

در برخی از آرای صادره در دیوان عدالت اداری، اصل تناسب به صورت ضمنی به کار رفته است. در پرونده‌ای که در شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری مورخه – ۱۳۸۹/۷/۱۷ – رسیدگی شده است؛ شاکی مدعی است با اخذ مجوزهای لازم از سازمان بازرگانی استان یزد پس از هماهنگی با کلیهٔ مراجع ذی‌ربط، اجازه یافته از تاریخ ۸۶/۹/۴ لغایت ۸۶/۹/۷ نسبت به برگزاری نمایش مد (لباس- آرایش- پیراهن- کیف و کفش- زیورآلات) در شهر یزد اقدام کرده است؛ اما بنا به پیشنهاد شورای فرهنگ عمومی یزد و بنا به دستور استاندار یزد به خاطر حفظ شئونات اسلامی از برگزاری نمایشگاه ممانعت به عمل آمده است. شاکی درخواست تصدیق خسارات وارده به نمایشگاه به دلیل لغو برگزاری آن را نموده است. در پاسخ، سازمان بازرگانی استان یزد بیان نموده که قصد برگزاری شوی لباس زنانه به صورت زنده وجود داشته که با ممانعت مسئولین استان یزد روبه‌رو شده است و در این‌خصوص، هیچ‌گونه مسئولیتی متوجه این سازمان نمی‌باشد.

قسمتی از رای دیوان عدالت اداری به این شرح است:« .... بر فرض این که برگزاری نمایشگاه با کیفیت مذکور دارای تبعات منفی بوده باشد؛ استانداری و سازمان بازرگانی استان یزد، حق لغو مجوز صادر شده را نداشته‌اند؛ بلکه می‌بایست به متصدیان نمایشگاه درخصوص نحوهٔ برگزاری و رعایت شئونات اسلامی در حدود مجوز صادره شده تذکر می‌دادند و در صورت تخطی از قواعد مزبور و یا عدم پذیرش آن‌ها از برگزاری نمایشگاه ممانعت به عمل می‌آوردند. .... ».[4]

حال به بررسی اصل تناسب در این رای خواهیم پرداخت. توضیح داده شد که اصل تناسب دارای دو ورودی است؛ یکی منافع عمومی و دیگری حقوق افراد و اصل تناسب در تلاش است تا بین منافع عمومی و حقوق افراد تعادل برقرار نماید. در این رای، منفعت عمومی «رعایت عفاف و حجاب در جامعه» است و حقوق افراد که در این پرونده به آن ضربه خورده ، «خسارت

---

1 - Suitability test
2 - Necessity test
3 - Stricto sensu

۴- برای مطالعه کامل رای مراجعه کنید به «رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری»، معاونت آموزشی پژوهشی دیوان عدالت اداری قوه قضائیه، ص ۱۲۹- ۱۲۷.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

ناشی از عدم برگزاری نمایشگاه» است که دستور به توقیف برگزاری آن داده شده است. در این رای، هدف حفظ شئونات اسلامی؛ هدف مشروعی است که بر اساس آن، مقامات عمومی شهر اقدام به لغو مجوز مربوطه می‌کنند؛ اما اقدام مقامات عمومی باید بتواند تعادل مناسبی بین حقوق فرد و منفعت عمومی برقرار کند و کمترین آسیب را به افراد وارد نماید. در واقع، اگر بتواند از روش‌های جایگزینی استفاده نماید که کمترین خسارت را به حقوق افراد وارد نماید؛ باید از آن روش‌های جایگزین استفاده کند. در قسمتی از رای بیان شده است: «...استانداری و سازمان بازرگانی استان یزد حق لغو مجوز صادر شده را نداشته‌اند؛ بلکه می‌بایست به متصدیان نمایشگاه در خصوص نحوهٔ برگزاری و رعایت شئونات اسلامی در حدود مجوز صادره شده تذکر می‌دادند...»؛ در واقع در این رای تذکر به رعایت شئونات اسلامی اقدام جایگزین بوده است، که باعث تعادل بین منافع عمومی و حقوق فرد برگزارکننده می شده است؛ اما لغو مجوز باعث شده است تا اولاً حقوق فرد برگزار کننده رعایت نشود و بین منفعت عمومی و حقوق افراد تعادل برقرار نگردد.[۱]

۲-۲- انتظار مشروع

دکترین انتظار مشروع، برای کنترل صلاحیت اختیاری مقام دولتی کاربرد دارد. صلاحیت اختیاری معمولاً زمانی به مقامات دولتی اعطا می‌شود که مقامات دولتی، باید به شرایط افراد قبل از تصمیم‌گیری توجه داشته باشند و زمانی که پارلمان همه شرایط را پیش‌بینی نمی‌کند؛ این مسأله به‌وجود می‌آید و باید حقوق شهروندان نیز حفظ شود. در دکترین انتظار مشروع، زمانی که یک موقعیت خاصی به وجود می‌آید؛ مقام دولتی باید از سیاستی که قبلاً ایجاد کرده است، پیروی کند؛ بدون اینکه حاضر به ترک سیاست باشد (Sales, 2006:186). «یکی از مباحث پایه‌ای حاکمیت قانون این است که مردم باید قادر باشند تا بتوانند برنامه‌ریزی مطمئنی، مبتنی بر نتایج قانونی اقداماتشان داشته باشند. وقتی مقامات به بازنگری تصمیمات می‌پردازند؛ اقدامات آنها ممکن است سبب ایجاد انتظارات مشروع ماهوی و رویه‌ای شود و این در حالی است که یک مقام باید توانایی داشته باشد تا بتواند سیاست‌ها را تغییر بدهد. در تصمیم‌گیری، یک مقام اجرایی باید بتواند یک تعادل قابل قبولی بین اطمینان حقوقی، قانونی‌بودن، منافع عمومی و انتظارات مشروع حاصل اقدامات داخل در صلاحیت داشته باشد»(Orsi, 2010:388).

---

۱ – برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به، مرادی برلیان، ۱۳۹۲، اصل تناسب، تهران: انتشارات خرسندی ص۱۵۹–۱۵۷.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

دکترین انتظار مشروع، از شهروندان در مقابل تغییرات فکری و سیاست‌گذاری که توسط مقامات عمومی ایجاد می‌شود، حمایت می‌کند. پایه حمایتی دادگاهها، اصل انصاف است. زمانی مداخله توسط دادگاه‌ها صورت خواهد گرفت که رفتاری برپایه بی‌انصافی رخ داده باشد (Laing QC, 2013:158). انتظار مشروع ریشه در دکترین انصاف دارد. انتظار مشروع معمولاً به دو نوع انتظار مشروع شکلی[1] و ماهوی[2] تقسیم می‌شود.(Moffett, 2008:219) .

انتظار مشروع شکلی به شرایطی گفته می‌شود که مقامات عمومی باید شرایطی را قبل از اخذ تصمیمات ماهوی رعایت کنند.(Sales, 2006:188)

به عبارت دیگر، باید حقوق بنیادین رویه‌ای (Domenico Orsi, 2010:388) قبل از تصمیم‌گیری رعایت شود. در انتظار مشروع، ماهوی متقاضی به دنبال مزیت و منفعت خاصی است (Craig, 1996: 290).

در قضیه کوقلان[3] دادگاه تجدیدنظر به‌روشنی به تفسیر انتظار مشروع ماهوی پرداخته است (Clayton, 2003:93). در این قضیه، وعده برای مسکن به عنوان یک وعده قانونی، بدون ابهام و معقول و منطقی است که انتظار مشروع ماهوی را در برداشت (Orsi, 2010:390) .

اقوال، عملکردها و سیاست‌های مقامات اداری سبب ایجاد انتظار مشروع می‌شود.انتظار مشروع معمولاً در سه حالت زیر ایجاد می‌شود:۱- مقام دولتی به وسیله اظهارات مشتمل بر بخشنامه، گزارش‌ها و یا اسناد رسمی اظهار می‌کند که یک عمل خاص انجام شدنی هست یا نیست. ۲- انتظار مشروع از عملکرد مقامات دولتی ناشی می‌شود، بر این اساس، یک مقام دولتی نمی‌تواند بدون اطلاع قبلی، عملکردی که مدت‌های طولانی بر مبنای آن به انجام وظایف می‌پرداخته است را تغییر دهد. ۳- زمانی که سیاست‌هایی وجود دارد و مقامات دولتی بر اساس آن اختیارات خود را انجام می‌دادند.

دکترین انتظار مشروع از شهروندان در مقابل تغییرات سیاست‌ها، رویه‌ها و اعلام‌های اداری حمایت می‌نماید؛ اما مسأله‌ای که وجود دارد این است که این حمایت‌ها نباید سبب شود تا صلاحیت اختیاری مقامات اداری تبدیل به صلاحیت تکلیفی آنان گردد. از دلایل اعطای صلاحیت اختیاری به مقامات اداری این است که پارلمان نمی‌تواند همه شرایط را پیش‌بینی کند؛ اما انتظار

1 - Procedural legitimate expectations
2 - Substantive legitimate expectations
3 - R v North and East Devon Health Authority ex p. Coughlan

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

مشروع با تبدیل کردن صلاحیت اختیاری به صلاحیت تکلیفی با خواست پارلمان در تضاد است (sales,2006:187).

اصل تفکیک قوا به عنوان یکی از اصول پیشرو در حقوق اساسی، زمینه‌ساز سلامت اداری و جلوگیری از بروز دیکتاتوری در جوامع است. نظریه انتظار مشروع به قضات این اجازه را می‌دهد که خودشان را با تأویل دلایل دادرسی در مقام تصمیم‌گیر اداری قرار دهند (Endicoot, 2011: 267). این در واقع نقض اصل تفکیک قواست.

امکان سنجی اعمال اصل انتظار مشروع در حقوق اداری ایران متضمن پاسخ به یک سؤال اساسی است و آن اینکه، چه چیزی در حقوق ایران می‌تواند مورد حمایت قضایی قرار گیرد؟ آن‌چیزی در حقوق ایران می‌تواند مورد حمایت قضایی قرار گیرد که جزء منابع حقوق ایران باشد. به عبارت دیگر، آنچه حق وضع قواعد و تحمیل رعایت آن را دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۹ : ۱۱۹) از منابع حقوق است و منابع حقوق در ایران عبارت از قانون، عرف، رویه‌قضایی و دکترین (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۱۹-۱۸۹). اعلام‌های اداری جزء هیچ کدام از منابع حقوق ایران قرار ندارند؛ بنابراین نمی‌توان آن را به عنوان منبعی الزام‌آور برای مقامات اداری در نظر گرفت.

نمی‌توان به سادگی تجویز نمود که نظریه انتظار مشروع در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش قرار بگیرد. اگر در مجلس تصویب شود که نقض اعلام‌های اداری که غالباً توسط مجریان دولتی صورت می‌گیرد، مورد حمایت قضایی قرار بگیرد؛ ما در واقع مرزهای تقنین و اجرا را در حقوق خودمان جابجا کرده‌ایم و نظام تفکیک قوای قانون‌گذار اساسی را مورد خدشه قرار داده‌ایم. به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی، قوا از یکدیگر مستقلند و این استقلال قوا مورد خدشه قرار گرفته است. در واقع، انتظار مشروع به اعلام‌های اداری وزنی برابر مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌دهد؛ چرا که در صورت تخطی و عمل نکردن مقامات اداری به اعلام‌های اداری، انتظار مشروع الزام ایشان به رعایت آنچه گفته شده را ایجاد خواهد کرد و این در واقع، هم‌پایه و برابر کردن اعلام‌های اداری با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است.

۳-۲- اصل الزام به ارائه دلیل

اصل الزام به ارائه دلیل، اصلی است که مقام اداری را مکلف می‌کند تا تصمیمات خود را مستدل و مبتنی بر قوانین اتخاذ نماید. این اصل در نظارت قضایی بر صلاحیت اختیاری اهمیت دوچندان دارد؛ چرا که در حوزه صلاحیت اختیاری، تصمیمات غالبا با متن قانون موافق است؛ اما «ممکن است با روح و هدف آن، که همانا تامین منفعت عمومی است، مغایرت داشته باشد.» (رضایی‌زاده، محمدجواد، عطریان، فرامرز، ۱۳۹۳: ۹۴). در برخی قوانین ایران، ردپایی از این اصل به چشم می‌خورد مانند ماده ۲۴۸ قانون مالیات مستقیم که بیان می‌دارد: «رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

بایستی متضمن اظهارنظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مودی بوده و در صورت اتخاذ تصمیم به تعدیل درآمد مشمول مالیات، جهات و دلایل آن توسط هیأت در متن رأی قید شود». در این ماده قانونی به صراحت، هیات حل‌اختلاف مالیاتی را مکلف کرده است که آرای خود را مستند و مدلل بیان نماید. نکته‌ای که وجود دارد این اســـت که در حقوق اداری ایران، الزام کلی و عامی که مقام اداری را مکلف به رعایت مســـتند و مدلل تصـــمیمات خود کند، وجود ندارد و در پاره‌ای موارد، این الزام بدون داشتن ضمانت اجرای موثر وجود دارد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

نتیجه‌گیری

با توجه به رویه‌قضایی دیوان عدالت اداری و برخی آرای صادره دیوان که در متن مقاله مورد بحث و بررسی قرار گرفت؛ در مجموع می‌توان گفت که نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران تا اندازه‌ای پذیرفته شده است. اگرچه در برخی موارد مانند سوءاستفاده از اختیارات، تاکنون رأیی از دیوان صادر نشده است؛ اما این امر به منزلهٔ فقدان چنین نظارتی در حقوق اداری ایران نیست.

در حقوق ایران برای پاسخ به مسأله نظارت بر صلاحیت اختیاری باید به کلیاتی که در قوانین و مقررات در این‌باره وجود دارد؛ رجوع کرد. مستنبط از اصل چهلم قانون اساسی، مقام اداری در اعمال اختیار خود با دو ضابطه مواجه است؛ یکی منع اضرار به دیگران و دیگری، رعایت منفعت عمومی. از بند «۹» اصل سوم قانون اساسی می‌توان برای نظارت‌قضایی بر صلاحیت اختیاری استفاده کرد. سوءاستفاده از اختیار هم یکی از مواردی است که دارای قرابت با قاعده لاضرر است و می‌توان این دو را به جای یکدیگر استفاده کرد. استفاده از اصول کلی حقوقی می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد. از اصل تناسب می‌توان در نظارت بر صلاحیت اختیاری مقام اداری استفاده نمود. دکترین انتظار مشروع است هم با توجه به مشکلاتی مانند هم‌وزن و هم‌پایه کردن اعلام‌های اداری با قوانین و مقررات عملاً باعث خواهد شد تا نظام تفکیک قوای مورد اشاره در قانون اساسی به هم بخورد؛ بنابراین نمی‌توان رأی به انتقال و استفاده از آن در نظام حقوقی ایران داد. یکی دیگر از اصول مورد استفاده هم، اصل الزام به ارائه دلیل توسط مقام اداری است.

با توجه به پذیرش وجوه این نوع نظارت قضـــایی، دیوان عدالت اداری اولاً می‌تواند حکم به ابطال این تصـــمیم مربوط صـــادر نماید و ثانیاً با توجه به ماده «۱۱» قانون تشـــکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورتی که تصمیم و اقدام موضوع شکایت موجب تضییع حقوق ا شخاص شده با شد؛ شعبه ر سیدگی‌کننده حکم بر نقض رای یا لغو اثر از ت صمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

الف – کتب:

۱. بهرامی احمدی، حمید (۱۳۹۵)؛ سوءاستفاده از حق مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و دیگر نظام‌های حقوقی، تهران: انتشارات اطلاعات.

۲. جوادی آملی، عبدالله(۱۳۸۵)؛ حق و تکلیف در اسلام، قم: مرکز نشر اسرا.

۳. شمس، عبدالله(۱۳۸۹)؛ آیین دادرسی مدنی، چاپ بیست و دوم، تهران: دراک.

۴. شیرزاد، امید(۱۳۹۲)؛ دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۵. طباطبائی موتمنی، منوچهر(۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، تهران: سمت.

۶. کاتوزیان، ناصر(۱۳۹۰)؛ مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.

۷. کاتوزیان، نا صر(۱۳۸۹)؛ مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ هفتاد و شش، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۸. محقق‌داماد، سید م صطفی(۱۳۸۹)؛ قواعد فقه بخش مدنی مالکیت، م سئولیت، چاپ بی ست و چهارم، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

۹. مرادی برلیان، مهدی(۱۳۹۲)؛ اصل تناسب، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۰. مشـــهدی، علی(۱۳۹۱)؛ صـــلاحیت تخییری، نظام حقوقی صـــلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۱۱. معاونت آموز شی، پژوه شی دیوان عدالت اداری(۱۳۹۳)؛ رویه ق ضایی در شعب دیوان عدالت اداری، چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.

۱۲.لابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳)؛ صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.

۱۳. میرحسینی، سیدحسن و عباسی، محمود (۱۳۸۷)؛ حقوق و تخلفات اداری، تهران: انتشارات حقوقی.

۱۴. هداوند، مهدی و مشـــهدی، علی (۱۳۹۱)؛ اصـــول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی.

ب– مقالات

۱. بادینی، حسن و مؤمنی، خسرو (۱۳۹۲)؛ «رویکردی نو برای اثبات جریان قاعده لاضرر در احکام عدمی در زمینه مسئولیت مدنی»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۳ پاییز، شماره ۳

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)؛ «اصل الزام به ارائهٔ دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم ادارهٔ خوب : مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، فصـــلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم زمستان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

۳. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۶)؛ «اصل بیان دلایل، مستندات آرا، تصمیمات اداری و انعکاس آن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم بهار شماره ۵۴
۴. مشهدی، علی (۱۳۹۵)؛ «تاملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۴
۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)؛ «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۷

ج- گزارش پژوهشی

حاجزاده، هادی(۱۳۹۳)؛ آ شنایی با مفاهیم حقوق عمومی، برر سی مفهوم «منفعت عمومی»، پژوه شکده شورای نگهبان

د- آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری

۱. دادنامه شماره ۶۵۶ مورخه ۱۳۸۶/۸/۶
۲. دادنامه شماره ۸۲/۱۶۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲
۳. دادنامه شماره ۳۰۰ مورخه ۱۳۸۱/۸/۲۶
۴. دادنامه شماره ۵۰۴-۵۰۵ مورخه ۱۳۸۶/۰۷/۸
۵. دادنامه شماره ۳۲۵ مورخ ۱۳۸۶/۵/۷
۶. دادنامه شماره ۷۸/۳۶۸-۳۷۸ مورخه ۲۴ /۱۳۷۸/۱۱

انگلیسی

1) -Craig, PP, (1996), " Substantive legitimate expectations in domestic and community law", Cambridge Law Journal
2) -Clayton, Richard, (2003), "Legitimate Expectations, policy and the principle of consistency", Cambridge Law journal, Volume 62
3) -Endicott, Timothy, (2011), Administrative Law, Oxford University press, United State
4) Domenico Orsi, Silvano, (2010), " Legitimate expectations :An Overview" Judicial Review Journal
5) Harbo Tor-Inge, (2010), The function of proportionality principle in EU law, Blackwell publishing
6) -Laing QC, Elisabeth, (2013), "Legitimate expectation", Judicial Review Journal,
7) -Moffett, Jonathan, (2008), "Resiling from legitimate expectations", Judicial Review Journal,

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]

8) Roberts, Melanie, (2001), "Public Law Representations and Substantive Legitimate Expectations", Modern Law Review,
9) Sales, Philip, (2006), "legitimate expectations", Judicial Review Journal
10) -Thomas, Robert, (2000), Legitimate expectations and proportionality in administrative Law, oxford-Portland, Oregon
11) -Young, Alison L, (2012), The Rule of law in the United Kingdom: Formal or Substantive? ICL Journal, vol.6

Case

R v North and East Devon Health Authority ex p. Coughlan

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-01-29]

[DOI: 10.29252/qjal.7.22.105]