

**Comparative Studies
in Jurisprudence,
Law, and Politics**

The Hearing Process in the Article 100 Commission of the Municipal Law in Light of the Principles of Fair Trial

1. Musa Alipour Zenozi: PhD student in Public Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran
2. Yaser Roustaei Hosseinabadi*: Assistant Professor, Department of Public Law, Minab Branch, Islamic Azad University, Minab, Iran. Email: Yasserroostaei@yahoo.com (Corresponding Author)
3. Ali Pourghasab Amiri: Assistant Professor, Department of International Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran
4. Ahmadreza Behniafar: Associate Professor, Department of Public Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran

ABSTRACT

One of the fundamental human rights is the right to a fair trial. This right, within the framework of procedural law, encompasses multiple principles that courts and judicial authorities are directly obliged, by virtue of statutory provisions, to observe and comply with. Many disputes between citizens and executive or governmental bodies are resolved in quasi-judicial institutions. One such authority is the Article 100 Commission under the Municipal Law. This body is subject to specific laws and regulations and has its own particular adjudication process. The present study, conducted using a descriptive–analytical method and based on library research tools, aims to analyze the principles of fair trial within the framework of the aforementioned commission. The findings of this study indicate that the Article 100 Commission of the Municipal Law is far from meeting the optimal standards in observing the principles of fair trial, and one of the most significant challenges in this regard is the legislator’s silence and the existence of a regulatory gap. Consequently, with respect to the Article 100 Commission of the Municipal Law, there is an urgent need to draft and enact new laws and regulations to implement and guarantee the principles of fair trial.

Keywords: *principles of fair trial, quasi-judicial institutions, Article 100 Commission of the Municipal Law, municipality*

How to cite: Alipour Zenozi, M., Roustaei Hosseinabadi, Y., Pourghasab Amiri, A., & Behniafar, A. (2026). The Hearing Process in the Article 100 Commission of the Municipal Law in Light of the Principles of Fair Trial. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 8(3), 1-20.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 27 January 2025
Revise Date: 25 February 2025
Accept Date: 04 March 2025
Initial Publish: 23 September 2025
Final Publish: 23 August 2026



پژوهش‌ها و تطبیق‌فقه،

حقوق و سیاست

فرآیند رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه

۱. موسی علیپور زنوزی: دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران
۲. یاسر روستایی حسین آبادی*: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میناب، دانشگاه آزاد اسلامی، میناب، ایران. پست الکترونیک: Yasserroostaei@yahoo.com (نویسنده مسئول)
۳. علی پورقصاب امیری: استادیار گروه حقوق بین الملل، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران
۴. احمدرضا بهنیاافر: دانشیار گروه حقوق عمومی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

چکیده

یکی از حقوق بنیادین بشری، حق بر دادرسی عادلانه می‌باشد. این حق در چهارچوب آیین دادرسی دارای اصول متعددی می‌باشد که دادگاه‌ها و مراجع قضایی به صورت مستقیم به موجب حکم قانون، مکلف به رعایت و تبعیت از اصول مزبور می‌باشند. بسیاری از اختلافات میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی، در نهادهای شبه‌قضایی حل و فصل می‌شوند. یکی از این مراجع کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌باشد. این نهاد تابع قانون و مقررات خاص می‌باشد و دارای فرآیند رسیدگی خاص می‌باشد. هدف پژوهش حاضر که با روش توصیفی-تحلیلی و با ابزار کتابخانه‌ای گردآوری شده است، تحلیل اصول دادرسی عادلانه در چهارچوب کمیسیون مزبور می‌باشد. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که نهاد کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در رعایت اصول دادرسی عادلانه فاصله زیادی با شرایط مطلوب دارد و یکی از مهم‌ترین چالش‌های موجود، سکوت قانون‌گذار و وجود خلاء مقرراتی در این زمینه می‌باشد. در نتیجه در ارتباط با کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیاز مبرم به تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید در راستای اجرا و تضمین اصول دادرسی عادلانه می‌باشد.

واژگان کلیدی: اصول دادرسی عادلانه، نهادهای شبه قضایی، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری

نحوه استناددهی: علیپور زنوزی، موسی، روستایی حسین آبادی، یاسر، پورقصاب امیری، علی، و بهنیاافر، احمدرضا. (۱۴۰۵). فرآیند رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۸(۳)، ۱-۲۰.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۸ بهمن ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۷ اسفند ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴ اسفند ۱۴۰۳

تاریخ چاپ اولیه: ۱ مهر ۱۴۰۴

تاریخ چاپ نهایی: ۱ شهریور ۱۴۰۵



در نظام حقوقی ایران، طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، «دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات مورد شناسایی قرار گرفته است» و در کنار آن، اصل ۱۷۳ قانون اساسی، «دیوان عدالت اداری را جهت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها، مأمورین یا آیین نامه‌های دولتی و در راستای نظارت قضایی بر اعمال اداری» پیش بینی نموده است؛ اما وجود نهادهای قضایی مذکور بدان معنا نیست که در نظام حقوقی ایران، نهادهای نظارتی داخلی (بازنگری غیرقضایی داخلی) مورد شناسایی قانونی قرار نگرفته است: چه پیش از تصویب قانون اساسی و چه پس از آن، قانونگذار عادی در قوانین مختلف مبادرت به تشکیل چنین نهادهایی که از آن‌ها به «مراجع اختصاصی اداری» یا «دادگاه‌های اختصاصی اداری» تعبیر می‌شود، در قالب هیأتها و کمیسیونهای اداری نموده است. «حقوق شهری به عنوان یکی از موضوعات حقوق عمومی در مقایسه با سایر موضوعات حقوق عمومی، نظیر حقوق اداری، حقوق کار و... توجه کمتری به آن شده است. در حالی که اهمیت این موضوع با توجه به کثرت قوانین و مقررات که در این زمینه تصویب گردیده است، کمتر از سایر موضوعات نمی‌باشد. از همان اوان تشکیل چنین نهادهایی، با این اندیشه که این‌ها دادگاه نیستند چندان مورد توجه علما و پژوهشگران قرار نگرفت و این بی‌توجهی سبب گردیده، بسیاری از مباحث مهم حقوق شهری از جمله نهادهای شبه قضایی رسیدگی کننده به دعاوی و اختلافات حاصله بین شهروندان و اداره کنندگان شهر مانند کمیسیون ماده ۵ و ۷۷ و ۱۰۰ و کمیسیون بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری و... در حد قوانین تأسیسی آن‌ها باقی بمانند و یا هیچ‌گونه مطالعه‌ای در این باره به عمل نیاید و یا تعداد آن بسیار محدود و پراکنده باشد.» (Afshari, 2021). کمیسیون‌های شهرداری از جمله مراجع شبه قضایی‌ای است که خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری با صلاحیت ترافعی تشکیل شده اند و حکم آن‌ها جنبه قضایی ندارد و تصمیم اداری محسوب می‌شود ولی با حقوق شهروندی ارتباط تنگاتنگی داشته و بخشی از دعاوی را به خود اختصاص داده که اکثر دعاوی مرتبط با آن دارای اهمیت بسزایی بوده و ارقام بسیار بالایی را تشکیل می‌دهد؛ برای مراجعی مانند شوراهای حل اختلاف که به دعاوی خاص و از حیث مالی، ناچیز رسیدگی می‌نماید؛ آیین دادرسی خاصی پیش بینی شده اما برای دعاوی با اهمیت کمیسیون‌های شبه قضایی شهرداری از جمله کمیسیون‌های مذکور چنین آیینی مشاهده نمی‌گردد و برخوردهای سلیقه‌ای بیداد می‌کند؛ از طرفی در موارد سکوت و خلأ تقنینی در آیین دادرسی رسیدگی به اختلافات شهرداری؛ مانع الزام آور بودن و تسری قواعد مربوط به آیین دادرسی مدنی به کمیسیون‌های تخصصی می‌باشد (Sadeghi, 2018). حال پرسشی که پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به آن می‌باشد این است که اصول دادرسی عادلانه تا چه اندازه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اعمال می‌شود؟ در ارتباط با پیشینه پژوهش حاضر می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

قاسمی و همکاران (۱۳۹۸) پژوهشی را با عنوان مراجع شبه قضایی در شهرداری‌ها و چالش‌های آن انجام داده اند. «نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که علاوه بر وجود محاکم دادگستری و قضایی که در دادگاه‌ها و شوراهای حل اختلاف هستند قانونگذار محاکمی غیر از دادگستری را به وجود آورده که به محاکم اداری یا مراجع شبه قضایی معروف شده اند. این مراجع در سازمان‌ها و اداره‌های مختلفی تأسیس شده اند و مرجع صدور احکام و آرای هستند که مطابق قانون خاص مربوط به خود به آن‌ها محول شده است. یکی از این قوانین خاص قانون شهرداری‌هاست که امروزه مردم به نحو گسترده‌ای در جامعه شهری با آن سر و کار دارند. مراجع شبه قضایی موجود در قانون شهرداری مسیول بررسی پرونده‌هایی هستند که اشخاص از مقررات قانون شهرداری عدول می‌نمایند یا در برخی موارد به وصول عوارض اعتراض

دارند. گرچه ضرورت ایجاد این مراجع به وضوح پیداست اما اقدام در جهت اصلاح و تکمیل آن نیز به شدت احساس می‌شود.» (Ghasemi et al., 2019).

عبدی پور (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان «نقش دیوان عدالت اداری بر توسعه دادرسی منصفانه در مراجع شبه قضایی کار» چنین نتیجه گرفته است که «قانون گذار ایران به تبع برخی از حقوقدانان، مراجع غیر دادگستری اداری را مراجعی غیر قضایی پنداشته است حال آنکه این مراجع، مراجعی قضایی هستند. دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از مهمترین نهادهای احقاق حقوق شهروندان و به عنوان یک نهاد تخصصی که در زیر مجموعه قوه قضائیه به فعالیت می‌پردازد؛ وظیفه دارد تا اولاً مقررات و قوانین دولتی که در زمینه تنظیم روابط بین نظام اداری و شهروندان می‌باشد را کنترل کند و از سوی دیگر وظیفه دارد تا از حقوق شهروندان در برابر مامورین دولتی و بر طبق آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی که در مراجع قضایی و شبه قضاییه اداری وجود دارد، حمایت کند. پس وجود آیین دادرسی واحد که در برگیرنده احقاق حقوق مردم و رعایت اصول منصفانه دادرسی اداری باشد؛ لازم و ضروری است. از سویی حاکمیت قانونی که از مرجع صلاحیت‌دار مردمی یعنی دیوان عدالت اداری نشأت گرفته باشد ضرورت دارد چرا که به واسطه آن اصول مربوط به عدالت اداری و دادرسی منصفانه را رعایت می‌شود و به عنوان مهمترین ابزار نهاد اداری قضایی در حوزه حقوق شهروندان عمل می‌کند. بر این اساس دیوان عدالت اداری مهمترین نقش را حوزه حقوق مردم و همچنین تنظیم روابط بین مردم و نظام اداری و همچنین حمایت از مردم برابر آیین‌نامه‌ها و قوانین اداری را برعهده دارد.» (Abdipour, 2019). مروری بر مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که بررسی آیین دادرسی نهادهای شبه قضایی مدیریت شهری و به طور خاص کمیسیون ماده ۱۰۰، از منظر دادرسی عادلانه مسئله‌ای است که مورد غفلت پژوهشگران واقع گردیده است و محوریت غالب در این پژوهش‌ها، بررسی رعایت اصول دادرسی اداری در مراجع شبه قضایی در سایر نهادهای دولتی است. لذا بررسی این موضوع در پژوهش حاضر در مدیریت شهری آن هم از منظر دادرسی عادلانه دارای نوآوری می‌باشد.

مواد و روش‌ها

در پژوهش حاضر از روش توصیفی تحلیلی و منابع کتابخانه‌ای جهت نگارش مقاله استفاده شده است.

بحث

در این قسمت ابتدا به تبیین هریک از اصول دادرسی عادلانه مرتبط با بحث خواهیم پرداخت و در ادامه هر بخش به صورت مستقل وضعیت کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مورد تحلیل و تبیین قرار خواهد گرفت.

اصل استقلال نهادهای شبه قضایی

استقلال قضایی ناظر بر دو مفهوم است؛ اولین مفهوم استقلال قضات از دیگر افراد و نهادها است که می‌توان از آن به ویژگی «عدم دخالت سیاسی» یاد کرد. مفهوم دوم بر ویژگی قاضی به عنوان مقامی بی‌طرف و بدون جانبداری یا عداوت نسبت به طرفیت دعوا به عنوان پیش شرط دادرسی عادلانه از بُعد عدلت نهادی تأکید دارد. این نوع استقلال به «بی‌طرفی نسبت به طرفین» تعبیر می‌شود (MarkazMalmiri, 2015). یکی از موضوعاتی که دادرسی عادلانه در مراجع شبه قضایی را تهدید می‌کند، وابستگی مرجع رسیدگی کننده به یکی از طرفین، دعوا یا نقض «بی‌طرفی نسبت به طرفین» است. نحوه تعیین بودجه و امور مالی در صورتی که متأثر از تصمیم یک نهاد باشد، به ویژه اگر این نهاد طرف دعوا محسوب شود، استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی کننده را تحت تأثیر قرار خواهد داد. مراد از استقلال نسبی نهادهای شبه قضایی شهرداری از ادارات و دستگاه‌های اجرایی آن است که به رغم استقلال نسبی اداری از بی‌طرفی و استقلال و مصونیتی مانند مراجع قضایی

برخوردار نیستند و استقلال آن‌ها نسبی است. آنچه این استقلال را محدود می‌کند، تأثیر آن‌ها از خط مشی‌ها و نفوذ مقامات اداری است. در حالی که این استقلال نسبی از ویژگی‌های مراجع شبه قضایی عنوان شده است. حال مسئله این است که «حق مراجعه به مراجع شبه قضایی مستقل»- که از اصول دادرسی عادلانه است- چگونه باید در چنین مراجعی تضمین شود؟ در پاسخ چنین می‌توان گفت که باید در خصوص جایگاه سازمانی، عضویت و فرآیند رسیدگی این مراجع تدابیری اندیشید تا نتیجه آن‌ها، ایجاد استقلال حداکثری باشد. هر چند، به لحاظ ماهیت خاص این مراجع، به دشواری بتوان استقلال همچون مراجع قضایی برای آن‌ها ایجاد کرد.

اصل استقلال قضایی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مرجعی است برای رسیدگی به تخلفات ساختمانی از لحاظ ضوابط شهرسازی و ایمنی است. اگر شهروندان که در ساخت و ساز دست دارند در حوزه ساختمان سازی مرتکب تخلفی شوند، این تخلف در کمیسیون ماده ۱۰۰ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها از ۱۱ تبصره تشکیل شده است. «اعضای کمیسیون ماده صد شامل نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن (شورای اسلامی) شهر به انتخاب انجمن شورا می‌باشد و هیچ مقامی نمی‌تواند تمامی اعضای کمیسیون را انتخاب کند.» از آنجا که اعضای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها از نمایندگان سه نهاد مختلف هستند اصل استقلال ساختاری و بی‌طرفی تا حدودی رعایت شده است. انتخاب اعضای یک مرجع توسط نهادها و یا مقامات مختلف، بی‌طرفی مراجع شبه قضایی را بیشتر از فرضی که همگی اعضای یک مرجع توسط یک نهاد یا یک مقام انتخاب می‌شوند، تضمین می‌کند. در فرض اخیر، در صورتی که تعارض منافی بین اعضاء یا نهاد یا مقام انتخاب کننده به وجود آید، موقعیت همه اعضاء به خطر می‌افتد؛ بدین ترتیب، احکام صادره از چنین مراجعی به آسانی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. از فروع مهم استقلال ساختاری این است که روند تعیین اعضای مراجع مورد بحث و چگونگی عملکرد و فعالیت آن‌ها باید شفاف، قابل ارزیابی و به نحوی باشد که استقلال و بی‌طرف بودن این مراجع را تأمین کند.

«استقلال آیینی به این معناست که در روند رسیدگی نباید هیچ گونه دخالت بی‌مورد یا غیرمجاز صورت گیرد. مرجع رسیدگی با تصمیم و صلاحدید خود، تمامی استماعات و بررسی‌های لازم را به منظور حل و فصل اختلافات یا دعوا انجام می‌دهند و در این خصوص از دستور یا خواست هیچ مرجع دیگری پیروی نمی‌کنند.» (Nejabatkhah et al., 2017) اما از این نظر که برای اعضای این کمیسیون هیچ امنیت شغلی در نظر گرفته نشده است، همواره در استقلال و بی‌طرف بودن آن تردید وجود دارد و در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به دلیل اینکه اعضاء از امنیت شغلی برخوردار نیستند و مقاماتی که آن‌ها را منصوب می‌کنند، به راحتی می‌توانند آن‌ها را عزل کرده یا تحت فشار قرار دهند. به عبارتی، در ترکیب اعضای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، به اصل امنیت شغلی اعضای دادگاه اشاره نشده است بنابراین، وزیر کشور و یا وزیر دادگستری می‌تواند عضو یا اعضای کمیسیون را برکنار کرده و اعضای دیگر را به جای آن‌ها جایگزین کنند. انتخاب و برکناری دو عضو کمیسیون مستقلاً توسط وزیر (وزیر کشور و دادگستری) به روشنی اصل استقلال ساختاری کمیسیون را خدشه دار می‌سازد. زیرا اولاً در قانون کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به موارد تعارض منافع اعضای رسیدگی کننده یا منافع طرفین اشاره نشده است، ثانیاً به امنیت شغلی اعضای کمیسیون توجهی نشده است لذا اصل استقلال ساختاری و آیینی در این کمیسیون مورد تردید است.

اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات نهادهای شبه قضایی

این اصل برای نفی خودسری است که از عواملی محسوب می‌شود که می‌تواند تمامی تمهیدات قانونی و ساختاری را که جهت برگزاری یک دادرسی عادلانه صورت گرفته، عقیم و بی‌ثمر کند. استناد و استدلال دو عنصر اساسی برای جلوگیری از خودسری در مراجع شبه قضایی است. منظور از استناد، یافتن حکم قانون، و مراد از استدلال، تحلیلی است که قاضی در خصوص علت اعمال حکم قانون بر موضوع معین بیان می‌کند. شعب دیوان عدالت اداری در آرای متعدد بر اهمیت رعایت اصل مستند و مستدل بودن برای حفظ حقوق شهروندی و حاکمیت قانون تأکید کرده‌اند. برای نمونه در پرونده با پلمپ محل کس اداره نظارت بر اماکن نیروی انتظامی، تصمیم متخذه توسط دیوان عدالت اداری به دلیل فقدان ادله و مدارک قانونی مبنی بر تخلف، نقض شده است (Patfat & Markazmalmiri, 2017). شعبه ۵ دیوان عدالت اداری نیز در رأی مقرر کرده است: «... سوء استفاده از موقعیت شغلی مستند به هیچ دلیلی و مردکی نبوده در حالی که رأی معترض عنه قانوناً باید مستدل و مستند صادر گردد و این که در اجرای اصل ۳۷ قانون اساسی اصل بر براءت است، مگر خلاف آن ثابت شود، بنابراین حکم به نقض رأی معترض عنه و رسیدگی مجدد در همان هیأت صادر و اعلام می‌گردد...» (Rafiei et al., 2016).

اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

اصول دادرسی عادلانه حکم می‌کند که آرای صادره از هر مرجع قضایی یا شبه قضایی باید مستند و مستدل باشد، لکن، قانونگذار در خصوص لزوم مستند و مستدل بودن آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ تصریحی نداشته و سکوت اختیار کرده و در مقررات مربوط به نحوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی نیز اشاره‌ای به لزوم مستند و مستدل بودن آرا نشده است. « اما به نظر می‌رسد در خصوص تخلفات ساختمانی که در تباصر ماده ۱۰۰ به آن‌ها اشاره شده است، کمیسیون ماده ۱۰۰ به هنگام رسیدگی باید تخلف را با یکی از تباصر ماده ۱۰۰ تطبیق داده و تصمیم مقتضی اتخاذ نماید، لذا عملاً در رای صادره به یکی از تباصر استناد خواهد نمود، اما در هر حال این موضوع توجیه مناسبی جهت سکوت قانونگذار مبنی بر مستدل و مستند بودن تصمیمات کمیسیون نخواهد بود» (Nejabatkhah et al., 2017). بدیهی است که اصول عادلانه دادرسی عادلانه اقتضا می‌کند که تصمیمات و آرای کمیسیون باید کاملاً مستدل، مستند و مشروح صادر شود.

رویه دیوان عدالت اداری و مستند و مستدل بودن تصمیمات کمیسیون‌های موضوع قانون شهرداری

آرای متعددی از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صراحت در لزوم رعایت اصل مستند و مستدل بودن آرای صادره کمیسیون‌های قانون شهرداری دارد. این اصل و قاعده مختص احکام و آراء مراجع قضایی نیست و عقل سلیم واصل عدالت و انصاف همین را حکم می‌کند که رأی صادره از هر مرجع ذی صلاح رسیدگی کننده به دعوا براساس استدلال صحیح و تطبیق آن با قانون باشد که در صورت رعایت نکردن آن، رأی قابل نقض در رسیدگی دیوان عدالت اداری خواهد بود. با عنایت به اصل ۱۶۶ قانون اساسی یکی از مبانی و موازین مهم صدور آراء قضایی مستدل و مستند بودن آن‌ها است؛ بند ۲ ماده واحده حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ هم صراحتاً اشاره به همین موضوع دارد، به طریق اولی مراجع شبه قضایی نیز باید این اصل و قاعده را رعایت نمایند لذا اصل مذکور در آراء کمیسیون‌های شهرداری مانند ماده ۱۰۰ و ماده ۷۷ نیز باید رعایت گردد. در واقع این مراجع مانند تمام مراجع قضایی و شبه قضایی ملزم به رعایت این اصل می‌باشد. برخی از این آراء عبارتند از: الف. رأی هیأت عمومی به شماره دادنامه ۴۵۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۱؛ ب. رأی هیأت عمومی به شماره ۱۱۷ مورخ ۱۳۷۷/۶/۱۷؛ ج. شعبه ۳۰ دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۰۲۱/۸۸ به طرفیت شهرداری پردیس و به خواسته نقض رأی کمیسیون تجدیدنظر ماده صد، به دلیل ضرورت مستند و مستدل بودن رأی و اینکه دلیلی از سوی مشتکی عنه مبنی بر اثبات عدم رعایت اصول فنی و شهرسازی و

بهداشتی ارائه نشده است، رأی کمیسیون را ابطال نمود. همچنین همان شعبه در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۰۲۱/۸۸ به طرفیت شهرداری پردیس و به خواسته نقض رأی کمیسیون تجدیدنظر ماده صد به دلیل فوق به نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ مبادرت کرده است.

اصل امکان دفاع در نهادهای شبه قضایی شهرداری

« اگر خوانده، متهم و یا هر کس دیگری که پرونده‌ای علیه وی در نظام قضایی در جریان است، نتواند دفاعیات خود را به قاضی و یا شخصی که قرار است در خصوص پرونده مزبور تصمیم گیری کند، ارائه کند، رأی صادره غیرعادلانه خواهد بود. این اصل به همین شکل کلی، یکی از اصول مسلم دادرسی عادلانه می‌باشد و با عبارات مختلف در تمامی اسناد مربوط به دادرسی عادلانه مورد اشاره و تاکید قرار گرفته است. این اصل از آن رو اهمیت دارد که بدون رعایت آن، ضمن آنکه دادگاه برای صدور رأی، تمامی دلایل و شواهد را بررسی نکرده است، در واقع، برخی از اصول دیگر دادرسی عادلانه نیز بی‌اثر می‌شوند. برای نمونه، یکی از دلائل تاکید بر حضوری بودن دادرسی این است که شخص می‌تواند با حضور خود در دادگاه به دفاع از منافع و حقوق خود بپردازد. حال اگر فرصت دفاع به چنین شخصی اعطا نشود و یا فرصت اعطا شده به نحوی باشد که در عمل نتوان از آن استفاده نمود، در حقیقت، مساله حضوری بودن دادگاه نیز از این بابت بی‌وجه خواهد بود» (Hadavand & AghaeiToq, 2016). « این اصل در دادرسی‌های مدنی و جزایی، به ویژه در دعاوی در سطح بین الملل، کاربرد دارد تساوی سلاح‌ها از طریق برخورداری از امکانات و تسهیلات کافی برای دفاع از خود، اطلاع رسانی در خصوص ادله و استدلال‌ات طرف مقابل، برخورداری از مهلت کافی تدارک پرونده و تساوی اشخاص در مقابل انواع نهادهای قضایی، برخورداری از حق مشورت و داشتن وکیل در تمامی مراحل رسیدگی، داشتن مترجم و معاضدت قضایی تأمین می‌شود» (Rafiei et al., 2016).

اصل امکان دفاع در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، در واقع متشکل از دو کمیسیون است؛ کمیسیون بدوی و تجدیدنظر. پرونده تخلفات ابتدا در کمیسیون بدوی مطرح می‌شود. کمیسیون بدوی اعضای دارد که یکی از آن‌ها نماینده شهرداری است. نماینده شهرداری فقط برای ادای توضیحات می‌تواند در جلسات این کمیسیون شرکت کند. شهروندی که پرونده‌ی تخلف او در این کمیسیون مطرح شده است، می‌تواند با دادن لایحه کتبی از خودش دفاع کند. تصمیماتی که در کمیسیون بدوی گرفته می‌شود، قابل اعتراض در کمیسیون تجدیدنظر است. اگر اعتراضی به تصمیم کمیسیون باشد باید تا ده روز از تاریخ ابلاغ رأی در کمیسیون تجدیدنظر مطرح شود. تصمیمات کمیسیون تجدیدنظر قطعی و قابل اجراست اما اینکه این تصمیمات قابلیت اجرا دارد، به معنای این نیست که دیگر نمی‌توان به آن اعتراض کرد. اگر شخصی ادعا داشته باشد که تصمیم کمیسیون منطبق بر قوانین و مقررات نمی‌باشد، می‌تواند طبق بند ب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به دیوان عدالت اداری مراجعه و به آن اعتراض کند. « قانونگذار راجع به کمیسیون ماده ۱۰۰، در سه مرحله به متخلف مهلت جهت ارائه دفاعیات داده است. اولین مورد در جایی است که شخص مرتکب تخلف ساختمانی شده و مامورین شهرداری از ادامه کار جلوگیری نموده و موضوع به کمیسیون ارجاع می‌شود. منتهی قبل از اتخاذ تصمیم توسط اعضای کمیسیون، مهلت ۱۰ روزه به ذینفع جهت ارائه توضیحات کتبی داده شده است. دومین مورد اعطای مهلت پس از صدور رأی کمیسیون بدوی است که طبق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰، چنانچه ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی بدوی، مالک یا قائم مقام او به رأی بدوی اعتراض نماید، موضوع مجدداً در کمیسیون دیگر (کمیسیون تجدیدنظر) خواهد بود. سومین مورد مهلت نیز طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، آراء صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آئین دادرسی دادگاههای

عمومی و انقلاب در امور مدنی است.» (Ghasemi et al., 2019) هر چند به نظر می‌رسد ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با اعطای سه مهلت دفاع، تا حدودی امکان دفاع و تساوی سلاح‌ها را پیش‌بینی و تضمین نموده است اما در مورد همین مورد نیز رویکرد قانونگذار از منظر دادرسی عادلانه قابل انتقاد است چرا که این کمیسیون فاقد مقرراتی روشن و مناسب در خصوص رعایت تساوی سلاح‌ها بین طرفین مدعی و مدعی علیه است. زیرا بنابر آیین رسیدگی در این کمیسیون، شهرداری به عنوان یکی از طرفین دعوا در جلسه رسیدگی حضور پیدا می‌کند ولی مدعی علیه که شهروندی است که پرونده‌ی تخلف او در این کمیسیون مطرح شده است دفاعیه خود را در قالب لایحه به صورت کتبی تقدیم کمیسیون کرده و امکان حضور پیدا نمی‌کند مغایر با اصل امکان دفاع و تساوی سلاح‌ها می‌باشد.

اصل تناظری بودن دادرسی در نهادهای شبه قضایی شهرداری

اصل تناظر یکی از اصول بنیادین دادرسی در دادرسی‌های عادلانه است که به معنی دادن امکان و فرصت مناقشه قرار دادن ادعاها و استدلال‌های طرف مقابل و همچنین امکان طرح ادعاها، ادله و استدلال‌های خویش است (Gholipour et al., 2010). این اصل را می‌توان در تمام مراجع قضایی، اعم از مراجع شبه قضایی و اداری و در تمامی مراحل لازم‌الارغایه دانست. برابری اصحاب اعوا در مقابل مقام رسیدگی همواره به عنوان امری که عقل سلیم آن را ایجاب می‌کند، تلقی می‌شود. این برابری از جمله مستلزم این است که به هر یک از اصحاب دعوا فرصت و امکان داده شود که نه تنها ادعاها، ادله و استدلال‌ات خود را مطرح کند، بلکه ادعاها، ادله و استدلال‌ات رقیب را مورد مناقشه قرار دهد و یا به مفهوم دیگر اصل تناظر مورد احترام قرار گیرد (Shams, 2002). «اصل تقابل، از تضمینات بنیادین دادگستری عادلانه بوده و مستلزم آن است که در مقام تمیز حق با رعایت تقابل منافع اصحاب دعوا آنان را به طور مساوی در جریان جزئیات دادرسی قرار داده و بدون حضور طرف مقابل از دیگری ادعا یا دفاعی را استماع نکند و هیچ تصمیمی را بدون اطلاع طرف ذی‌نفع به مرحله اجرا نگذارد» (Ghamami & Mohseni, 2018). عادلانه بودن دادرسی اداری مستلزم رعایت اصول بنیادین دادرسی است که اصل برابری شهروندان در نزد محاکم مبتنی است. لذا اصل تناظری بودن دادرسی به عنوان یکی از تضمینات بنیادین دادرسی عادلانه، نهایتاً بر اصل برابری شهروندان در برابر قانون مبتنی می‌شود (Heydari, 2017). از دیگر اصولی که جلوه اصلی تقابلی بودن محسوب می‌شود، حق مورد استماع قرار گرفتن است. اصحاب دعوا زمانی که فرصت ابزار دلایل و ادعاها و مدافعات خود را بیابند و به طور برابر امکان مشارکت در دادرسی را داشته باشند، احساس اجرای عدالت خواهند داشت.

اصل تناظری بودن دادرسی در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

بررسی قوانین و مقررات مربوط به نهادهای شبه قضایی شهرداری نشان می‌دهد که در اغلب موارد حق استماع نادیده گرفته شده است. برای نمونه، در مقررات مربوط به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در خصوص شنیده شدن سخنان و دلایل شخصی که در پرونده وی مطرح است، ساکت است (Fallahzadeh, 2013). «به عبارت دقیق‌تر، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری احکام مهمی را صادر می‌نماید که نسبت به حقوق و منافع شهروندان اثرات مهمی دارد. با این حال مقررات مربوط به این کمیسیون در خصوص حضور شخصی که پرونده اش در کمیسیون مطرح است، امکان دفاع و شنیده شدن سخنان و دلایل او، ساکت است و مطلبی ندارد. در کمیسیون ماده ۱۰۰ نماینده شهرداری بدون حق رأی حضور می‌یابد و در این کمیسیون نیز چون عملاً اعتراض ابتدا در شهرداری به عمل می‌آید و شهرداری از زمان برگزاری نیز مطلع می‌شود و کمیسیون نیز در شهرداری تشکیل می‌شود از این رو نماینده شهرداری به احتمال زیاد همواره در جلسات حضور خواهد داشت.» (Sadeghi, 2018). بنابراین مطابق با آیین رسیدگی در این کمیسیون، شهرداری به عنوان یکی از طرفین دعوا در جلسه رسیدگی حضور

پیدا کرده و دفاعیاتش شنیده می‌شود ولی مدعی علیه که شهروندی است که پرونده تخلف او در این کمیسیون مطرح شده است دفاعیه خود را در قالب لایحه به صورت کتبی تقدیم کمیسیون کرده و امکان استماع پیدا نمی‌کند مغایر با اصل تناظر که از اصول بنیادین دادرسی عادلانه است، می‌باشد.

اصل کسب مشاوره و برخورداری از وکیل

حق برخورداری از وکیل یا مشاوره حقوقی در اصل ۳۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در همه دادگاه‌ها طرفین حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل نداشته باشند باید برای آن‌ها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد» و ردیف (د) بند ۳ ماده ۱۴ «میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی» به رسمیت شناخته شده است. این حق به دلیل اهمیت آن در بند سوم ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳ نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ماده واحده قانون انتخاب وکیل توسط اصحاب دعوی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۰ نیز بر این موضوع اشعار دارد. این حق را باید از آثار تقابلی بودن (اصل تناظر) دادرسی دانست که متضمن آزادی در دفاع و انتخاب مدافع است. حق داشتن وکیل از دو بعد حائز اهمیت است: از یک سو حضور وکیل در راستای ارتقای منزلت و شأن موکل از طریق کمک در جهت کاستن اضطراب ناشی از اتهام وارده و همین طور نظارت و کنترل بر اعمال کارمندان اجرایی قانون برای اطمینان از رفتار مناسب با متهم است، و از سوی دیگر، حضور وکیل یا مشاور می‌تواند مشارکت متهم را به شکلی موثر ابراز کند، مشروط بر این که وی دستورات موکل را انجام داده و بر طبق خواسته‌های وی عمل کند. وکیل دادگستری باید مانند قاضی از استقلال برخوردار باشد.

اصل کسب مشاوره و برخورداری از وکیل در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

در کمیسیون ماده ۱۰۰، شهرداری‌ها، معمولاً ارجاع دهنده پرونده‌های تخلف به کمیسیون هستند و در مقابل، مالک و سازنده ملک نیز به عنوان متخلف به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری دعوت می‌شوند. تبصره ۱۰ (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) ماده ۱۰۰ مقرر می‌دارد: «در مورد آراء صادره از کمیسیون ماده صد قانون شهرداری هر گاه شهرداری یا مالک یا قائم مقام او از تاریخ ابلاغ رأی ظرف مدت ده روز نسبت به آن رأی اعتراض نماید...». مطابق به تبصره فوق، هر یک از اشخاص حقیقی یا حقوقی فوق، می‌توانند دارای وکیل دادگستری و یا وکیل مدنی تحت عنوان «قائم مقام» در کمیسیون ماده ۱۰۰ باشند. در مرحله رسیدگی کمیسیون ماده ۱۰۰ طبق اصول کلی حقوقی و اصل ۳۵ قانون اساسی مودی حق داشتن وکیل را دارد؛ اما مقررات مربوط به کمیسیون فاقد تضمینات مربوط به حضور وکیل مالک یا مودی در جلسه دادرسی می‌باشد و این روند عملاً این کمیسیون را در مورد اصل کسب مشاوره و برخورداری از وکیل در جلسه رسیدگی فاقد اعتبار می‌کند. با این حال، یکی از موضوعات مهم، بحث ابلاغ نسبت به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، شروع مهلت تجدیدنظر می‌باشد که احتساب آن از روز ابلاغ به شخص ذی سمت یا وکیل قانونی وی است. در واقع در مقررات حاکم بر کمیسیون، نماینده، وکیل یا قائم مقام طرفین دعوا می‌توانند نسبت به حکم صادره در شعبه هم عرض و در صورت تأیید رأی بدوی و عدم حصول نتیجه مطلوب، به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. از این نظر مقررات حاکم بر کمیسیون موافق با اصل برخورداری از وکیل به عنوان یکی از اصول مهم دادرسی عادلانه، می‌باشد. در واقع، هرچند کمیسیون بر برخورداری از حق وکیل یا قائم مقام برای شهرداری و مالک به عنوان طرفین دعوا تأکید دارد اما این برخورداری در مرحله رسیدگی بدوی خدشه دار و قابل انتقاد است اما در مرحله تجدیدنظرخواهی در شعبه هم عرض و دیوان عدالت اداری قابل قبول دفاع بوده و می‌توان گفت که تا حدودی منطبق با اصول دادرسی عادلانه می‌باشد.

اصل علنی بودن دادرسی

شفافیت دادرسی شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه قضایی است. علنی بودن دادرسی، ارائه استدلال برای تصمیمات اتخاذ شده، امکان دسترسی به اسناد و مدارکی که مراجع شبه قضایی در اختیار دارد و امکان دسترسی به آرای آن ها، مهم ترین نمودهای این اصل است. علنی بودن رسیدگی در اغلب اسناد بین المللی مورد تأکید قرار گرفته است. هیچ یک از متون و اسناد بین المللی موجود به صراحت تعریف خاصی از استماع منصفانه ارائه نداده اند. با وجود این، رسیدگی علنی خصیصه اصلی حق بهره مندی از محاکمه عادلانه است. علنی بودن دادرسی اصحاب دعوا را در مقابل خودسری های دادرسانی که جلسات رسیدگی را بدون نظارت عمومی برگزار می کنند محافظت نموده و موجب می شود که اجرای عدالت به شکل ملموسی قابل مشاهده بوده و دسترسی عمومی را به هدف مورد نظر میسر خواهد کرد (Mahdavi, 2014). «اصل علنی بودن جلسه رسیدگی، تضمینی برای قضاوت شهودگان شمرده می شود تا در پرتو نوعی کنترل افکار عمومی، به طور شفاف مورد قضاوت قرار گیرند. این اصل را می توان از اصول دادرسی و قواعد آمره و حقوق اصحاب دعوا به شمار آورد که دارای آنچنان اهمیتی است که عدم رعایت آن می تواند رأی را از اعتبار قانونی بیندازد. بنابراین فسخ یا نقص رأی به جهت مزبور قابل دفاع می باشد. چالش جمع میان اصل علنی بودن دادرسی در مراجع شبه قضایی و اصل تخصص، از چالش های پیش روی این مراجع است؛ موضوعات داخل در صلاحیت مراجع شبه قضایی جنبه تخصصی دارد و از این رو باید به شکل تخصصی رسیدگی شود. برخی برآنند که در مراجعی که تخلفات دارای جنبه تخصصی دارد، مانند مراجع حل اختلاف مالیاتی، برگزاری دادرسی علنی عمومی ضروری نبوده و نمی تواند دادرسی عادلانه را مخدوش کند. در مقابل پیشنهاد شده است که به طرف دعوا اختیار داده شود که رسیدگی در حضور افراد متخصصی که وی تعیین و معرفی می کند، به شکل دادرسی علنی تخصصی برگزار شود» (Mahdavi, 2014). «علنی بودن دادرسی به دو معنا است: یک این که جریان دعوا و مجادلات اصحاب دعوا اصولاً علنی و غیرسری برگزار می شود و هرکس می تواند در اتاق دادگاه حاضر شده و از روند دادرسی مطلع گردد و دوم این که رأی که صادر می شود در اختیار عموم نهاده شود تا مردم بتوانند از نتیجه کار دستگاه قضایی مطلع شده و به ارزیابی اعتبار و مشروعیت آن بپردازند» (Ghamami & Mohseni, 2018). علنی بودن دادرسی به معنی «حضور طرفیت دعوا در مرجع رسیدگی و حضور مردم و رسانه ها در دادگاه است. برای رعایت وصف علنی بودن، صرف اجازه ورود و حضور در مرجع رسیدگی کافی نبوده و شناسایی یک محل دائمی یا حداقل مشخص به عنوان محل رسیدگی و در دسترس بودن آن نیز الزامی است. لذا اصل علنی بودن دادرسی با مبانی تشکیل مراجع شبه قضایی منافاتی ندارد؛ هر چند در داوری های خصوصی و سایر طرق حل و فصل دوستانه اختلاف، رعایت نمی شود» (Rafiei et al., 2016). بنابراین، علنی بودن دادرسی از طریق زیر حاصل می شود: «حضور طرفین دعوا در دادگاه»، «حضور مردم و رسانه ها در دادگاه» و همچنین «شناسایی یک محل دائمی و یا حداقل مشخص به عنوان محل دادگاه»، «در دسترس بودن دادگاه یا مرجع رسیدگی کننده» و «ارائه امکانات مناسب برای حضور در جلسه رسیدگی» سایر مواردی بودند که زیر عنوان شفافیت مرجع رسیدگی قرار دارند (Hadavand & AghaeiToq, 2016).

اصل علنی بودن دادرسی در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

چنانچه گفته شد، علنی بودن دادرسی بدین معنی است که علاوه بر طرفین اختلاف، عامه مردم و رسانه ها و جراید نیز بتوانند در جلسات رسیدگی شرکت کنند. «مقررات راجع به نهادهای شبه قضایی شهرداری، اصل استماع علنی در این مراجع را به سکوت برگزار کرده است. کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری که توسط قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات بعدی ایجاد شده است، مقرره ای در این خصوص

ندارد. در واقع، این ماده صرفاً به ایجاد این نهاد پرداخته و پس از بیان کوتاهی از انواع تخلفات ساختمانی به ترکیب کمیسیون اشاره کرده است و در نتیجه در خصوص اغلب عناصر دادرسی عادلانه نظیر اصل علنی بودن دادرسی ساکت است. بنابراین می‌توان گفت کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری مقررهای راجع به برگزاری علنی جلسات دادرسی و استماع علنی دفاعیات ندارد و در عمل بر دفاعیات افراد از طریق دفاتر الکترونیک شهر و بدون حضور در مرجع رسیدگی برای این کمیسیون ارسال می‌شود. بنابراین مقررات حاکم بر این کمیسیون در خصوص امکان حضور عامه مردم و رسانه‌ها ساکت است به همین دلیل علنی بودن رسیدگی در این کمیسیون با چالش اساسی روبرو است. چرا که یکی از طرفین (شهروندی که پرونده‌ی تخلف او در این کمیسیون مطرح شده است) در طول رسیدگی از طریق رسمی از مفاد رسیدگی مزبور مطلع نمی‌شود و تنها نتیجه رسیدگی به وی ابلاغ می‌گردد. (Areh-Kashan, 2016). بنابراین جلسات رسیدگی در کمیسیون مزبور غیرحضوری بوده و الزام قانونی مبنی بر دعوت از متقاضی یا شخصی که پرونده تخلف او بررسی می‌شود، برای حضور در جلسه رسیدگی وجود ندارد و این مسئله در تقابل با اصل دادرسی علنی به عنوان یکی از آشکارترین اصول دادرسی عادلانه، قرار دارد.

حق بر تجدیدنظرخواهی

عدم امکان تجدیدنظرخواهی از موارد نقض دادرسی عادلانه است. در ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به صراحت به این حق اشاره نشده اما ماده ۲ پروتکل شماره ۷ این کنوانسیون این نقص را جبران کرده است. بند ۵ ماده ۱۴ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز این حق را مورد تأکید قرار می‌دهد. اجرای این حق مستلزم ایجاد مراجعی صالح و پیش بینی مهلتی مناسب و معقول در قوانین و مقررات در جهت اعمال آن است. دو مرحله‌ای یا دو درجه‌ای بودن دادرسی، در هیچ یک از مواد قانونی به صراحت مورد تأکید قرار نگرفته و بر اصل قطعیت آراء تأکید شده است؛ اما با توجه به این که رسیدگی دو مرحله‌ای، و به عبار دیگر حق تجدیدنظرخواهی یا پژوهش خواهی، ضریب دقت را به بالاترین حد ممکن می‌رساند و تأثیر روانی و پیشگیرانه زیادی بر قاضی صادر کننده رأی می‌گذارد، امروز در آیین دادرسی مدنی و کیفری پذیرفته شده است. چنانچه اکثر مراجع شبه قضایی نیز تابع رسیدگی دو مرحله‌ای یا دو درجه‌ای هستند. با وجود این، آرای برخی از این مراجع قطعی و غیر قابل تجدیدنظرخواهی است که از این حیث با اصول دادرسی عادلانه در تعارض است (Rafiei et al., 2016).

اصل حق بر تجدیدنظرخواهی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

تبصره ۱۰ کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) مقرر می‌دارد: «در مورد آراء صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری هر گاه شهرداری یا مالک یا قائم مقام او از تاریخ ابلاغ رأی ظرف مدت ده روز نسبت به آن رأی اعتراض کند، مرجع رسیدگی به این اعتراض کمیسیون دیگر ماده ۱۰۰ خواهد بود که اعضای آن غیر از افرادی باشند که در صدور رأی قبلی شرکت داشته‌اند. رأی این کمیسیون قطعی است.» «بنابراین، آرای کمیسیون هم عرض قطعی است و تنها از حیث مخالفت یا نقض قوانین و مقررات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می‌باشد.» (Ghasemi et al., 2019). مطابق با این تبصره، به نظر می‌رسد در خصوص آراء این کمیسیون، تجدیدنظر خواهی به نحو منطقی و مناسب مورد توجه قانونگذار واقع شده است. اما آنچه مورد انتقاد است این است که تجدیدنظرخواهی در مرجع هم‌عرض صورت می‌گیرد و احتمال دارد مراجع هم‌عرض تحت تأثیر تصمیم یک نهاد به ویژه این که اگر این نهاد طرف دعوا محسوب شود قرار گرفته و استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی کننده هم‌عرض خدشه دار شده و نسب به حکم بدوی رأی عادلانه‌ای صادر نگردد. طبق بند ب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری طرفین می‌توان به حکم تجدیدنظرخواهی شده به دیوان عدالت اداری مراجعه و به آن اعتراض کنند. «مطالعه برخی آرای صادره توسط دیوان عدالت اداری که به نقض آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری پرداخته اند، حاکی از ضعف استدلال و اشتباهات

حکمی یا موضوعی قابل ملاحظه از سوی مرجع مذکور است. یکی از پرونده‌ها که از مصادیق اشتباه و بی‌دقتی در رأی توسط کمیسیون مذکور است، دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۰۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ شعبه ۳۲ دیوان است که به حکم تخریب کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اعتراض شده است. دیوان با بررسی جوانب، نوع تخلف را دیوارکشی دانسته که دیوارکشی در مسیر طرح، اقدام عمرانی محسوب نشده و مشمول ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نمی‌شود. کمیسیون مذکور بدون توجه به مورد و به طور اشتباه رأی به تخریب داده در حالی که مورد مذکور در صلاحیت تعیین شده قانونی کمیسیون نمی‌باشد. در پرونده دیگر به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۷۲۰ شعبه ۳۲ در خصوص صدور حکم تخریب صادر کرده است، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به دلیل قرار گرفتن مستحدثات ملک در بستر رودخانه، حکم تخریب صادر نموده است. دیوان، قرار گرفتن مستحدثات ملک در بستر رودخانه را از اسباب صدور حکم تخریب ندانسته و در واقع از رأی مذکور میتوان استنباط کرد که دیوان معتقد است که کمیسیون در این زمینه دچار اشتباه در فهم قانون از محدوده صلاحیت خود شده و با تفسیر اشتباه از صلاحیت خود، تجاوز از حدود صلاحیت نموده است. کمیسیون، مصادیقی را در حدود صلاحیت خود فرض نموده که در محدوده صلاحیتش نیست.» (Shabani, 2017). همان گونه که از آراء فوق برمی‌آید، که هر چند طرفین می‌توان به حکم تجدید نظرخواهی شده طبق بند ب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به دیوان عدالت اداری مراجعه و به آن اعتراض کنند اما به دلایلی که در بحث بعدی پیش کشیده می‌شود نمی‌تواند دادرسی عادلانه را تضمین نماید.

اصل معقول و متعارف بودن زمان و هزینه دادرسی

« معقول و متعارف بودن هزینه دادرسی لزوماً محدود به رعایت مهلت‌ها و مواعد تعریف شده در قانون نیست بلکه مفهوم فیزیکی زمان مراد است. معقول و متعارف بودن زمان دادرسی؛ به نحو سلبی، موجب می‌شود با از بین رفتن اطاله، سرعت مناسب در دادرسی تضمین گردد؛ بنابراین حق نسبت به دادرسی در زمان معقول و متعارف به معنی فوری بودن دادرسی نیست» (Mohseni, 2019) مواد ۹۴، ۳۶۹ و ۳۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری ناظر بر حق داشتن یک دادرسی بدون تأخیر ضروری است. علاوه بر این، در کارآمدی دادرسی، توجه به معقول و متعارف بودن هزینه دادرسی نیز اهمیت دارد. در دادرسی، هزینه‌هایی اعم از مادی و معنوی بر طرفین اختلاف تحمیل می‌شود. هزینه‌های مادی هر دعوا را باید با توجه به خواسته و نفع مالی آن برای هر یک از اصحاب دادرسی و به ویژه موقعیت اقتصادی آن‌ها، برآورد کرد. قوانین تأسیس مراجع شبه قضایی راجع به هزینه دادرسی غالباً ساکت هستند و در موارد استثنایی برای رسیدگی در این مراجع قانونگذار هزینه تعیین کرده است (Rafiei et al., 2016).

اصل معقول و متعارف بودن زمان و هزینه دادرسی تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

تبصره ۱ کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در خصوص زمان دادرسی چنین مقرر کرده است: «... کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌کند که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال کند. پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری، که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، مطرح و ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی را برحسب مورد اتخاذ کند. شهرداری مکلف است در مواردی که از ادامه ساخت‌وساز ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح کند، در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می‌کند. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند شهرداری رأساً اقدام می‌کند و هزینه آن را

طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد». در این قانون، کمیسیون مکلف شده است ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی را برحسب مورد اتخاذ کند. در واقع، قانونگذار با تعیین یک مهلت یک ماهه برای کمیسیون برای رسیدگی و صدور رأی سرعت مناسبی را برای دادرسی مقرر کرده است. علاوه بر این، مطابق با تبصره مذکور، در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند تعیین می‌کند. بنابراین در مقررات کمیسیون مذکور زمان معقول و متعارفی را برای رسیدگی و اجرای حکم پیش بینی کرده است که این برنامه زمانبندی باعث می‌شود که دادرسی در کمیسیون آغاز شده و در مهلت معقول و متعارف به سرانجام رسیده و رأی صادر و حکم اجرا گردد که به نظر می‌رسد از این نظر مقررات حاکم بر کمیسیون با اصول دادرسی عادلانه از حیث معقول و متعارف بودن زمان دادرسی، مطابقت دارد.

علاوه بر معقول و متعارف بودن زمان دادرسی که بررسی شد؛ در رسیدگی کمیسیون مذکور، معقول و متعارف بودن هزینه‌های دادرسی نیز حائز اهمیت است. مقررات حاکم بر کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری حاکی از این است که در خصوص میزان هزینه دادرسی طرفین دعوا در این کمیسیون مقرر مشخصی وجود ندارد و در این زمینه کمیسیون مذکور ساکت است. «در خصوص نحوه پرداخت هزینه کارشناسی پرونده‌های مطروحه در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ با توجه به وحدت ملاک ماده ۴۵۹ قانون آیین دادرسی مدنی بشرح ذیل عمل می‌شود: الف. در مواردی که کمیسیون بدوی و تجدیدنظر در ضمن رسیدگی نیاز به اخذ نظریه کارشناسی داشته باشد هزینه مربوط به عهده خواهان (متقاضی طرح پرونده در کمیسیون) خواهد بود و در صورت عدم پرداخت هزینه مذکور کمیسیون می‌تواند از رسیدگی خودداری و حسب مورد اعلام کمیسیون‌های ماده صد تخلف را ساقط و یا اعتراض را رد نماید. ب. در صورتی که قرار کارشناسی در کمیسیون بدوی و یا تجدید نظر بنا به تقاضای یکی از طرفین (شهرداری یا مالک) صادر شود پرداخت هزینه مربوطه به عهده متقاضی می‌باشد که در صورت عدم پرداخت نظر کارشناس از عداد دلائل خارج و کمیسیون باتوجه به دیگر دلائل موجود مبادرت به صدور رأی خواهد نمود. ج. در مرحله دیوان عدالت اداری هم با ارجاع موضوع به هیات کارشناسان ۳ نفره، هزینه کارشناسان اختصاصی بر عهده متقاضی و مشترک هم بر عهده طرفین خواهد بود.» (Areh-Kashan, 2016)

بنابراین چنانچه از مباحث فوق بر می‌آید رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری بدون اخذ هزینه بوده و هزینه‌های کارشناسی نیز توجه به وحدت ملاک ماده ۴۵۹ قانون آیین دادرسی مدنی تعیین می‌شود. در مجموع می‌توان گفت کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری راجع به هزینه دادرسی و هزینه کارشناسی مقرر روشن و مشخصی داشته و این هزینه نیز معقول و متعارف به نظر می‌رسد. بدین ترتیب، در کمیسیون مذکور اصل معقول و متعارف بودن هزینه دادرسی که از اصول مسلم دادرسی عادلانه است، تا حدودی رعایت شده است.

اصل تناسب

اصل تناسب، ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذه و اهدافی که مقام عمومی براساس آن تصمیم می‌گیرد می‌باشد. لذا اتخاذ هرگونه تصمیم که خارج از هدف موردنظر بوده یا هر اقدام ستخگیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است (Hadavand & YazdaniZenouz, 2011). این اصل بدلیل تحت تأثیر قرار دادن حقوق شهروندی و ایجاد محدودیتها اهمیت بسیاری در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری و بویژه تصمیم‌گیری در خصوص جرایم تخلفات ساختمانی (ماده ۱۰۰) دارد.

اصل تناسب تخلف و جریمه در کمیسیون ماده ۱۰۰

در حقوق کیفری اصل تناسب جرم و مجازات از اصول مسلم پذیرفته شده است. در جریمه‌های تعیینی تخلفات ساختمانی که ماهیتی شبه مجازات دارد بنظر باید ملزم به رعایت این قاعده کلی بود. به استناد نص صریح تبصره ۲ ماده صد قانون شهرداری موقعیت ملک از نظر مکانی و نوع ساختمان از نظر مصالح در تعیین میزان جریمه موثر خواهد بود لذا در موارد وقوع ملک در منطقه‌ای با موقعیت محلی نامرغوب آن هم در کوچه‌ای بن بست با تعیین ضرایب بالای جریمه‌ای می‌تواند از علل نقض رأی کمیسیون ماده صد باشد. « بنابراین در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا کمیسیون مکلف است با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد تعیین نماید. در اضافه بنای زاید بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی چه در اراضی مسکونی و چه در اراضی با کاربری تجاری، صنعتی و اداری در صورت عدم ضرورت قلع بنا کمیسیون حکم به پرداخت جریمه می‌نماید که مقید به حداقل و حداکثر قانونی است. در تعیین ضریب جریمه ملاکها و معیارهایی باید رعایت گردد که عدم رعایت آن دارای ضمانت اجرای نقض رأی کمیسیون در دیوان عدالت اداری خواهد بود. این ملاکها و معیارها عبارتند از؛ موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابانهای اصلی یا خیابانهای فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست)؛ تناسب جریمه با نوع استفاده از فضای ایجاد شده؛ تناسب جریمه با نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی.» (Areh-Kashan, 2016).

بعنوان نمونه موارد ذیل اشاره می‌گردد:

الف. در مورد کسری پارکینگ حداکثر ضریب یعنی ۲ تعیین می‌شود این در حالیست که به استناد تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ضریب جریمه باید با در نظر گرفتن معیارهایی باشد «توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ» که در آن مثلاً باید به محروم نمودن منطقه در تعیین ضریب تعیین شده توجه گردد لذا باید توجه نمود که در این مورد ضریب تعیینی گزاف و اجحاف و بدون در نظر گرفتن معیارهای موثر نباشد؛

ب. در مورد اضافه بناهای مسکونی حداکثر ضریب یعنی ۳ می‌باشد، در صورتی که به استناد تبصره ۲ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ضریب باید با در نظر گرفتن عوامل تعیین کننده باشد «مانند توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی، نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی» در حالی که همه موارد به یک چوب رانده شود و معلوم گردد که اعضا بدون مذاقه در پرونده صرفاً به حداکثر جریمه بدون معیارهای قانونی توجه داشته‌اند می‌تواند از موجبات نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ باشد؛

ج. در مورد اضافه بناهای تجاری نیز که با ضریب ۴ تعیین جریمه می‌گردد، نیز توجه به عوامل و معیارهای قانونی مندرج در تبصره ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری واجب است.

لذا تأکید بر این نکته ضروری است که اختیارات کمیسیون ماده ۱۰۰ در تعیین میزان جرایم بی حد و حصر و یله و رها (بدون معیار) نیست و در صورت عدم رعایت آن می‌تواند از موجبات نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ باشد. پس چنانچه ملاحظه می‌شود اصل تناسب تخلف و جریمه در مقررات کمیسیون ماده ۱۰۰ به خوبی رعایت شده است.

اصل ممنوعیت عطف بماسبق شدن قوانین و مقررات

هیچ کس را نمی‌توان به دلیل فعل یا ترک فعلی که در زمان ارتکاب جرم نبوده تعقیب کرد. اصل عدم عطف به ماسبق شدن قوانین را در هیچ شرایطی، حتی شرایط اضطراری، نمی‌توان معلق کرد. ماده ۴ قانون مدنی بعنوان یک اصل کلی حقوقی اثر قانون را نسبت به آتیه می‌داند و

قانون را نسبت به ماقبل آن موثر نمی‌داند. قسمت اخیر تبصره ماده ۱۴ آیین‌نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای در سال ۱۳۷۸ در راستای همین اصل مقرر داشته «وضع عوارض جدید و افزایش عوارض قبلی عطف به ماسبق نمی‌شود» یکی از اصول حاکم بر قانون در تمام نظامهای حقوقی دنیای چنین است که (قانون ناظر به آینده باشد و قوانین نباید عطف بماسبق شوند) زمانی می‌توان از روابط اخلاقی و عملی بین قانونگذاران و شهروندان صحبت نمود که زمینه قضاوت اعمال انسانی توسط سازوکار قانون فراهم شود و این رویه تنها هنگامی موفق می‌شود که قانونگذاران به اصول حاکم بر رویه قانونگذاری احترام بگذارند (Arefnia, 2016) اما شوراهای در برخی مصوبات خود این اصل مسلم و بدیهی را رعایت نکرده که موجب ابطال مصوبه آنها از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گردیده است. مانند ابطال قسمتهایی از مصوبه شماره ۲۱۸۵-۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر بهشهر در خصوص دریافت تعرفه عوارض تفکیک و هزینه خدمات ناشی از تفکیک اراضی یا عرصه املاک کمتر از ۱۰۰۰ متر، در رأی شماره ۱۳۱۴، ۱۳۱۵ و ۱۳۱۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

اصل عطف به ماسبق نشدن در کمیسیون ماده ۱۰۰

مهمترین موارد عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات در فرآیند دادرسی توسط کمیسیون ماده ۱۰۰ شامل موضوعات ذیل است و در این حالات کمیسیون مکلف است در آرای صادره به این موارد که دایر مدار توجه به قدمت مستحدثات است. اتخاذ تصمیم نماید و عدم توجه به این موارد از موجبات نقض آرای کمیسیون خواهد بود.

مستحدثات قبل از تصویب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در سال ۱۳۵۲

کمیسیونهای ماده صد قانون شهرداری با تصویب تبصره یک ماده صد در مورخ ۱۳۵۲/۵/۱۷ شکل قانونی بخود گرفته است لذا با عنایت به عطف بماسبق نشدن قوانین، تخلفات ساختمانی که قبل از سال ۱۳۵۲ واقع گردیده قابل طرح در کمیسیون ماده صد نیست.

مستحدثات قبل از لحوق محل احداث به شهر

چنانچه اراضی و املاک تعدادی از مالکین قبلاً در خارج از محدوده قانونی شهر بوده و در آن اقدام به احداث بنای غیرمجاز شده یا مازاد بر پروانه یا خلاف پروانه ساخته شده و اکنون آن اراضی در محدوده قانونی شهر قرار گرفته باشد موضوع قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است یا خیر؟ دو دیدگاه وجود دارد:

الف. اداره حقوقی قوه قضاییه در سال ۱۳۷۷ نظریه مشورتی در این رابطه ارائه نموده و نظر به صلاحیت کمیسیون در رسیدگی به این موضوع داده است (نظریه مشورتی ۷/۳۷۵-۷۷/۱/۲۷).

ب. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ در دادنامه شماره ۲۶۶ در دیدگاهی مخالف و متقن بیان داشته «ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مبین الزام مالکین اراضی واقع در محدوده شهر یا حریم آن به اخذ پروانه یا تجدید بنا یا اقدام عمرانی دیگر می‌باشد و گسترش قلمرو جغرافیایی شهر بلحاظ ادغام اراضی و املاک خارج از محدوده شهر به محدوده قانونی شهر موجب صلاحیت کمیسیونهای بدوی و تجدیدنظر در رسیدگی به تخلفات ساختمانی در اراضی و املاک مزبور قبل از ادغام آنها و مجوز صدور رأی قطعی براساس تبصره‌های ماده فوق‌الذکر نیست.» با عنایت به اصل عطف بماسبق نشدن به نظر دیدگاه دوم اقوی است. چنانچه ملاحظه می‌شود کمیسیون ماده ۱۰۰ در برخی آرای خود این اصل عطف بماسبق نشده قوانین و مقررات از اصول دادرسی عادلانه را رعایت ننموده که از موجبات نقض آرای آن مرجع شبه قضایی در رسیدگی دیوان شده است.

نتیجه گیری

اصول دادرسی، مجموعه‌ای از قواعد کلی هستند که موضوع اصلی آن‌ها تعیین نقش متقابل اصحاب دعوا و مرجع رسیدگی کننده و تضمین حقوق اساسی طرفیت دعوا، هنگام رسیدگی است. اصول و قواعدی که به دنبال ایجاد یک نظام دادرسی عادلانه برای طرفین دعوا است و ایجاد اطمینان از یک رسیدگی منصفانه در همه جوانب می‌نماید. اصولاً این اصول دادرسی و قواعد ناشی از آن با عناوینی چون «اصول راهبردی دادرسی» یا «اصول راهبری دادرسی» و عناوینی از این قبیل بیان شده است که البته ماهیت واحدی دارند. در این پژوهش به بررسی رعایت اصول دادرسی عادلانه در کمیسیون ماده ۱۰۰ پرداخته شد. بررسی وضعیت رعایت اصول دادرسی عادلانه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نشان می‌دهد، در مجموع این مرجع فاصله زیادی با شرایط مطلوب اصول دادرسی عادلانه دارد و یکی از مهمترین چالش‌ها و انتقادات به قوانین مرجع مذکور، به مجمل بودن آیین دادرسی این مرجع بر می‌گردد و این مجمل بودن سبب شده است که قانون تأسیس این مرجع نسبت به اصول دادرسی عادلانه ناقض و در اکثر موارد ساکت است و این سکوت و اجمال در مرجع مذکور در قانون شهرداری بسیار وسیع است و همانطور که نتایج بررسی‌های پژوهش حاضر نشان داد در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، بیشتر این اصول فاقد ضمانت ارجای کافی بوده و برخی دیگر هم دارای ضمانت اجرای نقض آراء در مراجع بالاتر نظیر دیوان عدالت اداری است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که رعایت اصول دادرسی عادلانه در این مراجع با چالش‌های جدی و قابل تأمل مواجه است و به عبارتی دقیق‌تر، مقررات حاکم بر کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری که در این پژوهش بررسی شد فاقد تضمیناتی روشن از حیث نهادی و فرآیندی جهت رعایت اصول دادرسی عادلانه است. همین امر، موجبات نقض آراء متعدد کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را در دیوان عدالت اداری فراهم می‌نماید. به طور کلی شناسایی کلی اصول و قواعد حاکم بر موضوع رعایت اصول دادرسی عادلانه در آرای صادره تا حد زیادی ضمن جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان، تا حد زیادی می‌تواند موجب متقن شدن آرای کمیسیون و مانع نقض در دیوان عدالت اداری گردد. مراجعه به رویه قضایی نیز نشان می‌دهد که دغدغه رعایت اصول دادرسی عادلانه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به رغم عدم تصریح قوانین به آن، به آرای قضات نیز راه یافته است. آرای متعددی مستند به ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه از سوی شعب دیوان عدالت اداری صادر شده است. این آراء از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صراحت در لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه و عادلانه بودن آرای صادره کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری دارد. این اصول و قواعد مختص احکام و آراء مراجع قضایی نیست و عقل سلیم و اصل عدالت و انصاف همین را حکم می‌کند که رأی صادره از هر مرجع ذی صلاح رسیدگی کننده به دعوا براساس استدلال صحیح و تطبیق آن با قانون باشد که در صورت رعایت نکردن آن‌ها در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، آراء قابل نقض در رسیدگی دیوان عدالت اداری خواهد بود. لذا اصول دادرسی عادلانه بایستی در آراء کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون نیز رعایت گردد. در واقع این مراجع مانند تمام مراجع قضایی و شبه قضایی ملزم به رعایت این اصل می‌باشند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The right to a fair trial is one of the most fundamental human rights recognized in both national and international legal systems, and its implementation depends on adherence to a set of procedural principles designed to safeguard justice, impartiality, and transparency in adjudication. In Iran’s legal framework, while the judiciary and the Administrative Justice Court have explicit constitutional mandates to handle grievances, numerous quasi-judicial bodies—such as municipal commissions—have been established to address specific categories of disputes. The Article 100 Commission of the Municipal Law is one such body, tasked primarily with addressing construction violations under the municipal regulatory regime. Although such commissions operate outside the formal judicial system, their decisions have significant implications for citizens’ property rights and urban governance. Despite their quasi-judicial character, these bodies are not subject to the same procedural rigor as courts, which raises concerns about the adequacy of their processes in meeting fair trial standards. Prior research has often focused on administrative or quasi-judicial bodies in other government sectors, leaving a notable gap in scholarship regarding urban management commissions such as Article 100 (Abdipour, 2019; Afshari, 2021; Ghasemi et al., 2019; Sadeghi, 2018). This study addresses that gap by examining the extent to which the Article 100 Commission adheres to recognized fair trial principles, assessing its institutional structure, procedural safeguards, and substantive decision-making in light of the requirements of justice and due process.

The principle of independence—both structural and procedural—is central to ensuring impartial adjudication in any forum. Structural independence entails that members of a decision-making body are appointed through mechanisms that reduce susceptibility to influence from parties to a dispute, while procedural independence ensures freedom from undue interference during the adjudication process (MarkazMalmiri, 2015; Nejabatkhah et al., 2017). In the Article 100 Commission, membership is drawn from representatives of the Ministry of Interior, the judiciary, and the municipal council, which in theory promotes diversity of appointment sources and mitigates concentrated control. However, the absence of job security for commission members undermines this independence, as appointing authorities can dismiss and replace them without significant procedural safeguards. This vulnerability to political or administrative pressure raises doubts about the commission’s impartiality, especially when the municipality—often a party to the dispute—has indirect influence over the process. Another crucial fair trial principle, the requirement that decisions be reasoned and based on legal authority, is similarly underdeveloped in the Article 100 framework. Although in practice decisions may reference applicable provisions of Article 100’s subsections, there is no statutory requirement for detailed reasoning or evidentiary analysis. This omission contrasts with established administrative justice jurisprudence, which emphasizes that all adjudicative decisions—judicial or quasi-judicial—must be supported by clear legal and factual grounds (Patfat & Markazmalmiri, 2017; Rafiei et al., 2016). Without such requirements, there is a risk of arbitrary decision-making, which undermines legal certainty and public trust.

The right to defend oneself effectively before a decision-making body is another indispensable element of a fair trial, encompassing both the opportunity to present arguments and the ability to challenge the opposing party’s evidence (Hadavand & AghaeiToq, 2016; Rafiei et al., 2016). In the Article 100 process, this right is formally recognized through multiple opportunities for written defense—initially before the first-instance commission, then on appeal to the review commission, and finally through recourse to the Administrative Justice Court. However, the procedure does not guarantee oral hearings for the accused party; instead, the municipality is routinely represented in person while the citizen’s defense is typically submitted in writing. This asymmetry violates the principle of “equality of arms” and diminishes the adversarial character of the proceedings (Ghasemi

et al., 2019). Closely related is the principle of adversarial proceedings, or “tenazori,” which ensures that each party can hear and contest the other’s claims and evidence (Ghamami & Mohseni, 2018; Gholipour et al., 2010; Heydari, 2017; Shams, 2002). Here again, the Article 100 procedure falls short: while municipal representatives are physically present to respond to questions and provide explanations, the property owner or their representative is typically absent from deliberations, depriving them of the opportunity to respond in real time. This imbalance not only contravenes procedural fairness but also heightens the perception of institutional bias in favor of the municipality (Fallahzadeh, 2013; Sadeghi, 2018). The situation is further complicated by the limited guarantee of legal representation. While parties are entitled to appoint a lawyer or agent under Article 35 of the Constitution, the commission’s rules do not mandate or facilitate the active participation of counsel during hearings, reducing the practical utility of this right.

Transparency, embodied in the principle of public hearings, is a recognized safeguard against arbitrary decision-making (Ghamami & Mohseni, 2018; Mahdavi, 2014). Public access to proceedings serves both to hold adjudicators accountable and to enhance public confidence in the system. Yet, the Article 100 Commission’s regulations are silent on public hearings, and in practice its sessions are closed to the public and media (Areh-Kashan, 2016). Citizens whose cases are under review often receive no formal notice of hearing dates and are informed only of the final decision, further limiting transparency. Another essential safeguard, the right to appeal, is only partially realized: appeals are heard by another Article 100 Commission composed of different members, and subsequent judicial review by the Administrative Justice Court is limited to assessing legality, not merits (Ghasemi et al., 2019; Shabani, 2017). While this structure provides some oversight, the fact that both commissions are embedded within the same institutional framework raises concerns about genuine independence and the adequacy of the review process. Similarly, the principle of reasonable time and cost in proceedings is partially observed. The law requires that decisions be issued within one month of case submission and that demolition orders be enforced within two months, which aligns with timeliness standards (Mohseni, 2019). Costs are generally minimal, limited to expert fees when requested, and allocated in a manner consistent with civil procedure norms (Areh-Kashan, 2016). However, the absence of codified procedural timelines for all stages of the process means that delays can still occur. Substantively, the commission’s decision-making must also respect the principle of proportionality, ensuring that sanctions correspond to the nature and gravity of the violation (Hadavand & YazdaniZenouz, 2011). In the context of construction violations, this requires calibrating fines and remedial measures based on factors such as the building’s location, materials used, and the nature of the infraction (Areh-Kashan, 2016). Failure to apply these criteria, such as indiscriminately imposing maximum fines without considering specific circumstances, has led to annulments by the Administrative Justice Court. The prohibition of retroactive application of laws is another fundamental safeguard (Arefnia, 2016). This principle prevents enforcement against constructions predating the commission’s jurisdiction or prior to an area’s incorporation into municipal boundaries. However, inconsistent adherence to this rule—such as treating pre-jurisdiction structures as violations—has resulted in legal challenges and reversals. Ultimately, while the Article 100 Commission has some formal mechanisms aligned with fair trial standards, their implementation is inconsistent and often undermined by legislative gaps, procedural asymmetries, and structural vulnerabilities. Strengthening statutory safeguards, ensuring genuine equality of arms, enhancing transparency, and institutionalizing robust reasoning requirements would move the commission closer to fulfilling its mandate in accordance with both domestic constitutional principles and international fair trial norms.

The findings of this analysis reveal that the Article 100 Commission's procedures, as currently designed and implemented, fall short of fully ensuring fair trial guarantees. While certain procedural aspects, such as the availability of written defenses, defined timelines for decision-making, and limited appeal mechanisms, are in place, they are insufficient to counterbalance the significant shortcomings in independence, transparency, adversarial equality, and reasoned decision-making. Legislative silence on key procedural guarantees, coupled with the inherent conflict of interest in having the municipality—a frequent party to disputes—play a role in the process, exacerbates these deficiencies. The cumulative effect is an adjudicative environment in which citizens may perceive, and indeed experience, a lack of impartiality and due process. Addressing these shortcomings requires a comprehensive legislative and institutional reform agenda aimed at harmonizing the commission's procedures with recognized fair trial principles, thereby safeguarding both the legitimacy of municipal governance and the rights of affected citizens.

References

- Abdipour, A. (2019). *The Role of the Administrative Court of Justice on the Development of Fair Trial in Quasi-Judicial Labor Authorities* [Islamic Azad University, Law Department]. Safadasht.
- Afshari, F. (2021). Judicial Supervision of Administrative Official's Ruling Error in Iranian Administrative Law with a Comparative Approach to the Legal Systems of England and France. *Comparative Law Bi-Quarterly*, 8(1). https://law.mofidu.ac.ir/article_242120.html?lang=en
- Arefnia, O. (2016). Critique and study of the role of lawyers in the rule of law from the perspective of Lon Fuller. *Law School*, 103(1).
- Areh-Kashan, A. (2016). *Analysis of the principles of civil liability and the formal and substantive conditions for compensation for damages resulting from violations of quasi-judicial municipal commissions' decisions* [University of Tehran]. Tehran. <https://ut.ac.ir/fa/thesis/27559/>
- Fallahzadeh, A. (2013). The Right to Be Heard in Administrative Law in England and Iran. *Journal of Public Law Research*, 41(1). https://qjpl.atu.ac.ir/article_161.html
- Ghamami, M., & Mohseni, H. (2018). *Transnational Civil Procedure*. Publishing Joint Stock Company.
- Ghasemi, S., Farzaneh, A., & Ghasemi, A. (2019). Quasi-judicial authorities in municipalities and their challenges. *Quarterly Journal of Legal Studies*, 3(29). <https://jlawst.ir/article-1-904-en.html>
- Gholipour, H., Ahmadi, S. M., & Jafari Matte Kolaei, M. H. (2010). Studying the Principle of Correspondence in Judicial Proceedings and International Commercial Arbitration. *Quarterly Journal of Islamic Jurisprudence and Law Research*, 37(1). <https://ensani.ir/fa/article/530285/>
- Hadavand, M., & AghaeiToq, M. (2016). *Special Administrative Courts in the Light of the Principles and Procedures of Fair Trial (Iranian Law and Comparative Study)*. Khorsandi.
- Hadavand, M., & YazdaniZenouz, H. (2011). *Legal System for Handling Municipal Fee Disputes (Commission of Article 77 of the Municipal Law)*. Jangal, Javedaneh.
- Heydari, S. (2017). The Principle of Correspondence in Administrative Proceedings with Emphasis on the Proceedings of the Administrative Court of Justice. *Journal of Legal Studies of Shiraz University*, 9(2). https://jls.shirazu.ac.ir/article_4187.html?lang=en
- Mahdavi, D. (2014). *Criminal Jurisdiction in Iranian Law (Fair Trial in Non-Judicial Cases)*. Mizan.
- MarkazMalmiri, A. (2015). *Rule of Law: Concepts, Principles and Perceptions*. Islamic Consultative Assembly, Research Center.
- Mohseni, H. (2019). *Managing the Civil Litigation Process Based on Cooperation and Within the Framework of the Principles of Litigation*. Publication Joint Stock Company.
- Nejabatkhah, M., Afshari, F., & Mousavizadeh, S. S. (2017). Pathology of the structure and competences of specialized administrative authorities in Iranian administrative law. *Bi-Quarterly Journal of Judicial Law Perspectives*(77 and 78). https://jlvviews2.ujss.ac.ir/browse.php?a_id=851&sid=1&slc_lang=en
- Patfat, A., & Markazmalmiri, A. (2017). *The concept and scope of general principles of administrative law; possibilities and how to invoke it in judicial proceedings*. Judiciary, Deputy for Social Affairs and Crime Prevention, Press and Publications Center.
- Rafiei, M., Abdolhayan, O., Markazmalmirif, A., & Soltani, M. (2016). *Typology of lawsuits and decisions of the branches of the Administrative Justice Court (from the beginning of October 2013 to the end of March 2013)*. Judiciary Press Center.
- Sadeghi, M. (2018). *Dispute Resolution System in Municipalities* [Kharazmi University, International Campus]. Tehran.

- Shabani, Y. (2017). The nature of quasi-judicial authorities in the opinions of the General Board of the Administrative Court of Justice. *Quarterly of Public Law Essays*, 1(3). <https://ensani.ir/fa/article/378190/>
- Shams, A. (2002). The Principle of Correspondence. *Journal of Legal Research*, 35(1). <https://ensani.ir/fa/article/7154/>