

Analysis of the Concept of Jurisdiction and Its Scope in Light of the General Assembly Rulings of the Administrative Justice Court: Another Reflection

1. Mazdak Nasouri: MA, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.
2. Ali Akbar Gorji Azandriani*: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: gorji110@yahoo.fr (Corresponding Author)

ABSTRACT

The principle of jurisdiction and the principle of lack of jurisdiction are significant consequences of the rule of law and serve as tools for assessing the validity or invalidity of administrative decisions in guaranteeing the supremacy of the law. In public law, the general principle is the lack of jurisdiction, and jurisdiction is considered an exception. Therefore, when an act or decision by an administrative authority or institution is issued beyond the framework of legally prescribed competencies, it is deemed null and void. However, there is no consensus on the elucidation and delineation of the concept, nature, and scope of jurisdiction. Some legal doctrines define it within the realm of discretion, while others interpret it within the realm of authority. Consequently, the concepts of jurisdiction and lack of jurisdiction must be analyzed and interpreted together to clarify the boundaries of jurisdiction and the scope of power in legal science. This article, adopting a descriptive-analytical approach, seeks to explain, distinguish, differentiate, and analyze the various types of jurisdictions and common cases of lack of jurisdiction in public law from the perspective of the General Assembly of the Administrative Justice Court. By elaborating and clarifying the court's rulings, the present study concludes that this judicial body, while recognizing different types of jurisdiction and lack thereof, generally aims to regulate and guarantee the scope of administrative jurisdiction. If a public official or institution's jurisdiction is not established based on legal principles and rules, its act or decision will be deemed invalid due to a lack of jurisdiction. Findings indicate that the Administrative Justice Court defines "jurisdiction" as the legal power of administrative and judicial bodies and, by emphasizing the principle of the rule of law, supervises the exercise of power by these entities. The research results suggest that the General Assembly of the Administrative Justice Court, through its interpretation of the concept of jurisdiction, strives to balance the exercise of legal powers by administrative bodies with the protection of citizens' rights, relying on the conformity of decisions with legal principles and regulations. Moreover, this judicial institution generally advocates for a restrictive interpretation of mandatory jurisdictions and a broad interpretation of discretionary jurisdictions. By providing reasoned analyses of the General Assembly's rulings, this study offers a comprehensive theoretical framework for a deeper understanding of the concept of jurisdiction. It emphasizes that the interpretation of jurisdiction in this judicial body is regarded as a legal power aimed at ensuring the enforcement of the law and preventing transgressions of established boundaries. These findings can serve as a foundation for future studies and the revision of existing legal frameworks within Iran's judicial system.

Keywords: *Regulation and guarantee of jurisdiction, rule of law, Administrative Justice Court, jurisdiction, public officials and institutions.*

How to cite: Nasouri, M., Gorji, A.A. (2023). Analysis of the Concept of Jurisdiction and Its Scope in Light of the General Assembly Rulings of the Administrative Justice Court: Another Reflection. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 5(1), 102-129.

© 2023 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: 2023-02-02
Revise Date: 2023-03-25
Accept Date: 2023-04-10
Publish Date: 2023-06-20



پژوهش‌های تطبیقی فقه،

حقوق و سیاست

واکاوی مفهوم صلاحیت و قلمرو آن در پرتو آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: تأملی دیگر

۱. مزدک نصوری: دانش آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
۲. علی اکبر گرجی ازندریانی: دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.. پست الکترونیک: gorji110@yahoo.fr (نویسنده مسئول)

چکیده

اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت از آثار و نتایج مهم دولت قانونمدار و ابزاری جهت سنجش صحت یا عدم صحت تصمیمات اداری در راستای تضمین اصل حاکمیت قانون می‌باشند. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و صلاحیت، یک استثنا محسوب می‌شود. بنابراین، هنگامی که عمل یا تصمیم مسئول یا نهاد اداری خارج از چارچوب صلاحیت‌های منطبق با قوانین و مقررات صادر شده باشد، باطل است. اما، جهت تنویر و تنسیق مفهوم، ماهیت و قلمرو صلاحیت، اتفاق نظر وجود ندارد و برخی دکترین حقوقی آن را در پیرامند اختیار و برخی آن را در پیرامند اقتدار، تعریف کرده‌اند. به همین دلیل، مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت بایستی در کنار یکدیگر مورد تجزیه و تفسیر قرار بگیرند تا محدوده صلاحیت و دایره قدرت در علم حقوق آشکار گردد. این مقاله با رویکردی توصیفی-تحلیلی در پی تبیین، تمیز، تفکیک و تحلیل انواع صلاحیت‌ها و عدم صلاحیت‌های متداول در حقوق عمومی از منظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. پژوهش حاضر از طریق تشریح و ایضاح آرای دیوان به این نتیجه رسیده است که این نهاد قضایی ضمن شناسایی انواع صلاحیت‌ها و عدم صلاحیت‌ها، عموماً در راستای تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت‌های اداره گام برداشته است و اگر صلاحیت یک مقام یا نهاد عمومی را مبتنی بر قواعد و اصول حقوقی احراز نکند، عمل یا تصمیم آن‌ها را با ایراد عدم صلاحیت مواجه خواهد کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری در آرای خود، "صلاحیت" را به‌عنوان قدرت قانونی مراجع اداری و قضایی تعریف کرده و با تأکید بر اصل حاکمیت قانون به نظارت بر اعمال این مراجع می‌پردازد. نتایج پژوهش حاکی از آن است که هیأت عمومی دیوان عدالت با تفسیر مفهوم صلاحیت، سعی در ایجاد توازن بین اعمال اختیارات قانونی مراجع اداری و حفظ حقوق شهروندی با تکیه بر انطباق تصمیمات با قواعد و اصول حقوقی دارد. به‌علاوه، این نهاد قضایی عموماً بر مضیق تفسیر نمودن صلاحیت‌های تکلیفی و موسع تفسیر نمودن صلاحیت‌های تخییری تأکید کرده است. پژوهش حاضر با ارایه تحلیل‌های مستدل از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، چارچوب نظری جامعی برای درک عمیق‌تر مفهوم صلاحیت ارایه می‌دهد و تأکید می‌کند که تفسیر صلاحیت در این نهاد قضایی به‌عنوان یک قدرت قانونی برای تضمین اجرای قانون و جلوگیری از تخطی از حدود مقرر مورد تلقی قرار می‌گیرد و این یافته‌ها می‌تواند مبنایی برای مطالعات آینده و اصلاح چارچوب‌های حقوقی موجود در نظام قضایی ایران محسوب شود.

واژگان کلیدی: تنظیم و تضمین صلاحیت، حاکمیت قانون، دیوان عدالت اداری، صلاحیت، مقامات و نهادهای عمومی.

نحوه استناددهی: نصوری، مزدک، گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۴۰۲). واکاوی مفهوم صلاحیت و قلمرو آن در پرتو آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: تأملی دیگر. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۵(۱)، ۱۲۹-۱۰۲.

© ۱۴۰۲ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۴۰۱/۱۱/۱۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۱/۲۱

تاریخ چاپ: ۱۴۰۲/۰۳/۳۰



صلاحیت در لغت به معنای شایسته بودن، درخور بودن، شایستگی، سزاواری و اهلیت می‌باشد (Amid, 2005). صلاحیت به عنوان یکی از جلوه‌های اصل اقتدار واجد جنبه‌های چهارگانه حق است. یعنی، صلاحیت مفهومی است که می‌تواند به فراخور شرایط و موقعیت‌ها جنبه حق-مطالبه، حق-آزادی، حق-قدرت یا حق-مصونیت داشته باشد (Gorji Azandariani, 2017). «صلاحیت عبارت است از اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها» (Jafari Langroudi, 2020). برای واژه صلاحیت، معانی مختلفی ذکر شده است از جمله: اختیاری که مطابق آن دادگاه‌ها و مأموران قضایی اقدام به تحلیل موارد مطروحه و اعمال تصمیمات خود می‌نمایند؛ یا اقتدار و اختیار دادگاه جهت ورود به فرآیند رسیدگی، استماع و تصمیم‌گیری (Aghaei, 2006). «در فرهنگ‌های حقوقی انگلیسی زبان، صلاحیت به معنای قدرت یک دادگاه برای استماع و داوری (صدور رأی) نسبت به یک قضیه یا اتخاذ صدور دستورات معین تعریف شده است» (Ostovarsangari, 2014).

برای واژگان کلیدی قدرت یا اقتدار معادل‌های گوناگونی بکار رفته که نمایانگر معنای دقیق آن نیست، مانند قدرت مبتنی بر قانون، تصمیم‌گیری و اختیار که شایسته‌ترین مفهوم، قدرت مبتنی بر قانون یا صلاحیت می‌باشد. صلاحیت در حقوق اداری عبارت از سزاواری و اذن قانونی است که از سوی قانون به مأمور اداری اعطا می‌شود (Babazadeh & Yavari, 2014). در واقع، صلاحیت جلوه ویژه‌ای از حاکمیت و ناظر بر قدرت عمومی دولت تلقی می‌شود. این اقتدار ممکن است در قالب قانونگذاری بر امور یا در قالب قضایی مانند رسیدگی محاکم یا در قالب اجرایی مانند توقیف اموال و اشخاص، نمایان گردد (Moghtader, 1991). به طور کلی، عدم صلاحیت و صلاحیت از مفاهیم مؤثر و کاربردی علم حقوق و از پیش شرط‌های مهم و ضروری تعیین اعتبار یا عدم اعتبار تصمیمات و اعمال اداری و مبنای قلمرو اختیارات مقامات و نهادهای عمومی می‌باشند. محدوده صلاحیت اداره در برخی امور مانند صلاحیت‌های تکلیفی، کمتر است و در برخی امور مانند صلاحیت‌های تخییری، بیشتر است. به همین دلیل، برخلاف علوم فنی و مهندسی که صرفاً بیانگر یک واقعیت هستند و فرمول‌های ریاضی و فیزیک دچار تغییر و تحول نمی‌شوند؛ طرح مفاهیمی مانند صلاحیت‌ها در علوم انسانی از قابلیت نسبی شدن برخوردارند و می‌توان گزاره‌ها را تغییر داد، به طوری که این تفکیک یا تبدیل صلاحیت‌ها منشأ آثار حقوقی و سیاسی بسیاری خواهد شد.

هدف جوهری حاکمیت قانون، تقیید قلمرو صلاحیت و تحدید دامنه قدرت می‌باشد که جهت نیل به آن بایستی میزان قانونمداری به وسیله سازوکارهای نظارتی به‌ویژه دادرسی اداری مورد توجه قرار بگیرد. بنابراین، هنگامی که مقام یا دستگاه عمومی از صلاحیت‌های خود تجاوز یا سوء استفاده می‌کند، علت و سبب کنترل و نظارت مراجع دادرسی بر تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت و عدم صلاحیت، حادث می‌شود. بدین ترتیب، کنترل قضایی یکی از ضمانت اجرای نظارت بر انواع صلاحیت‌ها در نظام حقوقی ایران از طریق دیوان عدالت اداری محسوب می‌گردد. بر این اساس، تبیین، تحلیل، تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت با عدم صلاحیت و نیز قلمرو صلاحیت‌های اداری نسبت به یکدیگر از جمله کارویژه‌های دادرسی اداری ایران می‌باشد. تحلیل آرای دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که نقش آفرینی این نهاد قضایی به عنوان یکی از نهادهای مهم ضامن حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران پیوسته در حال افزایش است. اما، علیرغم تکامل قانون دیوان عدالت اداری طی سالیان گذشته، هنوز برخی از مفاهیم حاکمیتی (مانند مفهوم و قلمرو صلاحیت) در رویه این نهاد قضایی دارای ابهام و محل مناقشه هستند.

تحقیقات پیشین در این حوزه عمدتاً به بررسی ابعاد نظری صلاحیت و تحلیل ساختاری آن پرداخته‌اند؛ اما بررسی دقیق آرای صادره از دیوان عدالت اداری و استخراج نکات و چالش‌های ناشی از تفسیر این آرای قضایی، تا حد زیادی نادیده گرفته شده است (Hedavand, 2015). از این رو، نیاز به واکاوی جامع مفهومی و عملی صلاحیت در پرتو آرای هیأت عمومی دیوان عدالت، احساس می‌شود تا بتوان ابعاد جدیدی از این مفهوم را در بستر تأمل و نقد ارائه نمود.

این پژوهش با هدف واکاوی مفهوم و قلمرو صلاحیت در پرتو آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به بررسی تحلیلی نحوه تبیین و تفکیک صلاحیت از منظر آرای این نهاد قضایی در آرای منتخب می‌پردازد و در پی ارائه دیدگاهی نو و تأملی دیگر در این زمینه است. در واقع، هدف اصلی این پژوهش، شناسایی الگوهای موجود در تفسیر صلاحیت و حدود آن در آرای هیأت عمومی است تا بتوان پیشنهادهای جهت بهبود و رفع ابهامات موجود ارائه نمود. در این مقاله، تمایز میان صلاحیت به‌عنوان اختیار قانونی (حق عملی برای انجام کارها) و صلاحیت به‌عنوان قدرت قانونی (اختیارات محدود و تعیین شده) مورد بررسی قرار می‌گیرد. به عبارتی، پژوهش اصلی در پی پاسخ به این سؤال که «مفهوم «صلاحیت» و قلمرو آن در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به چه صورتی تبیین و تفسیر شده است؟» به سؤالات زیر نیز پاسخ می‌دهد:

الف. آیا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در برخورد با صلاحیت‌های تکلیفی و تخییری، رویه‌ای مشخص و منسجم دارد؟

ب. آیا صلاحیت در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌عنوان قدرت قانونی تلقی می‌شود یا به‌عنوان اختیار قانونی؟

پ. چه معیارها و ملاحظات در تعیین مفهوم و قلمرو صلاحیت و عدم صلاحیت در آرای صادره هیأت عمومی دیوان عدالت مورد استفاده قرار گرفته است؟

۱- مفهوم عدم صلاحیت

«در حقوق خصوصی، همه افراد دارای اهلیت قانونی هستند، مگر آنکه عدم اهلیت آن‌ها محرز و ثابت شود؛ مانند مجبورین و صغار؛ ولی در حقوق عمومی هیچ‌کس صلاحیت، یعنی اختیار انجام امور عمومی را ندارد، مگر اینکه در حدود شرایط و تشریفات قانونی به استخدام دولت درآید و عنوان رسمی و مأموریت پیدا کند. بنابراین، در حقوق خصوصی اهلیت داشتن اصل و نبودن آن، استثناست، در حالی که در حقوق عمومی داشتن صلاحیت استثنا و نداشتن آن اصل محسوب می‌شود» (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). اصل عدم صلاحیت از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی و نتیجه بدیهی و منطقی اصل حاکمیت قانون می‌باشد که مطابق آن هیچ مقام یا نهاد عمومی نمی‌تواند مبادرت به تصمیم‌گیری یا اقدام نماید مگر این که طبق قانون و اصل صلاحیت چنین اختیاری به او اعطا شده باشد (Yavari, 2017). در واقع، اثر اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی ایجاد مانع در برابر اقدامات خودسرانه و تعیین قلمرو تصمیم و عمل اداره در چارچوب قانون می‌باشد (Wade & Forsyth, 2014). بر این اساس، هرگونه عمل حقوقی اداره که در مغایرت با قانون قرار گرفته باشد، غیرقانونی و باطل تلقی می‌گردد (Emami & Ostovarsangari, 2013). بدین ترتیب، اصل در حقوق عمومی بر عدم صلاحیت است؛ چرا که قدرت عمومی به‌صورت محدود و مضیق تفسیر می‌شود و مأمور یا نهاد اداری تنها در مواردی صالح به اقدام است که قبلاً اختیار انجام آن در قوانین موضوعه پیش‌بینی شده باشد (Vizheh, 2009, 2011).

بدیهی است که بین عدم صلاحیت با سوءاستفاده از اختیارات، تفاوت وجود دارد. در موضوع عدم صلاحیت، مرجع اداری بدون اینکه اختیاری جهت اقدام داشته باشد مبادرت به اتخاذ تصمیم می‌نماید و در این خصوص آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده است؛ لیکن در سوء استفاده از اختیارات، مقام اداری دارای صلاحیت و اختیار است ولی از این حق خود در راستای تضییع حقوق اشخاص استفاده کرده و مرتکب سوء استفاده از اختیار قانونی شده است (Molabiği, 2019). بدین ترتیب، متون حقوقی میان "عدم صلاحیت مرجع ذی‌ربط" با "سوءاستفاده از صلاحیت مرجع ذی‌صلاح" قائل به تفکیک هستند. به همین دلیل، در این بخش صرفاً بررسی مفهوم "تعدی و سوءاستفاده از صلاحیت" مطمح نظر قرار گرفته است و به تبیین و تحلیل دو دسته‌بندی اصلی آن یعنی تخلف و استنکاف از انجام وظایف قانونی (عدم صلاحیت منفی) و تخطی و سوء استفاده از اختیارات قانونی (عدم صلاحیت مثبت) بسنده شده است و موضوع "عدم صلاحیت یا خروج از صلاحیت مرجع ذی‌ربط" در بخش‌های بعدی و توأمان با مفهوم "صلاحیت و قلمرو آن" مورد توجه قرار خواهد گرفت.

تعدی از صلاحیت را می‌توان در دو دسته مورد بررسی قرار داد: ۱- عدم صلاحیت منفی (خودداری از اعمال صلاحیت‌های اعطایی) که در حقوق ایران چندان مورد مطالعه قرار نگرفته است. یعنی کمتر اتفاق می‌افتد که یک مقام یا نهاد عمومی به دلیل فعل منفی مورد بازخواست قرار بگیرد. ۲- عدم صلاحیت مثبت (تجاوز از قلمرو صلاحیت‌ها) که در قالب مفاهیمی مانند سوء استفاده از صلاحیت یا سوء استفاده از حق مورد مطالعه قرار می‌گیرد (Gorji Azandariani, 2017). در مقام بیان مصادیق "تعدی از صلاحیت" می‌توان به بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ اشاره نمود که "تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات" را به‌مثابه عدم صلاحیت مثبت و "خودداری از انجام وظایف" را به‌مثابه عدم صلاحیت منفی مورد توجه قرار داده است. همچنین، در ماده ۵۷۶ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ "سوء استفاده از مقام" را می‌توان مصداق سوءاستفاده از صلاحیت و "جلوگیری از اجرای قوانین و اوامر مقامات" را می‌توان مصداق اجتناب از اعمال صلاحیت محسوب نمود.

۱-۱- عدم صلاحیت منفی

«استنکاف از انجام وظیفه یک نوع عدم صلاحیت است و آن را می‌توان عدم صلاحیت منفی نامید؛ مثل آنکه مأمور یا مقام اداری به‌عنوان اینکه امری داخل در صلاحیت او نیست از انجام وظیفه خودداری ورزد» (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). در نظام حقوقی ایران، عدم صلاحیت منفی به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن، دو یا چند مرجع قضایی یا شبه‌قضایی، هر یک دیگری را صالح به رسیدگی دانسته و از پذیرش پرونده امتناع می‌ورزند. این وضعیت می‌تواند منجر به سردرگمی اصحاب دعوا و تأخیر در اجرای عدالت شود (Vaezi, 2024). به دلیل ماهیت نسبی و متغیر مفاهیم در علم حقوق، یافتن مصادیق روشن از عدم صلاحیت منفی در قوانین و رویه قضایی ایران چالش‌برانگیز است. با این وجود، برخی از موارد مانند عدم انتشار اطلاعات توسط مؤسسات عمومی (مطابق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷) یا امتناع قاضی از رسیدگی به دعوا (مطابق اصل ۱۶۷ قانون اساسی) نمونه‌هایی از اعمال عدم صلاحیت منفی به شمار می‌آیند. این موارد نشان می‌دهد که وقتی مرجع یا مقام اداری از انجام وظایف محول شده با ادعای این‌که موضوع از قلمرو صلاحیت او خارج است یا شرایط قانونی برای اعمال آن فراهم نشده، خودداری می‌کند، نتیجه آن بطلان تصمیم یا اقدام خواهد بود.

مستنبط از قانون دیوان عدالت اداری، در مواردی که مدلول مقررهای به استنکاف از تکالیفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌گردد دلالت نماید قابل ابطال است (Molabiği, 2019). اگرچه در بدو امر به نظر می‌رسد دیوان عدالت در این خصوص رویه‌ای را اتخاذ نکرده است،

اما به ضرس قاطع می‌توان ادعا نمود که این نوع عدم صلاحیت در رویه قضایی آن به صورت مستتر و ضمنی نمود پیدا کرده است. یکی از مصادیق بارز عدم صلاحیت منفی، رأی شماره ۶۲۳ مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. در این پرونده، موضوع اختلاف به دعاوی ناشی از قراردادهای منعقد بین افراد و دستگاه‌های دولتی مربوط می‌شد. دیوان عدالت اداری با صدور رأی وحدت رویه اعلام کرد که رسیدگی به این گونه دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است و دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی به آن‌ها را ندارد. این رأی به منظور جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها و بروز عدم صلاحیت منفی و رفع ابهام در تعیین مرجع صالح صادر شد.

در برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مانند دادنامه ۱۸۱۰-۱۳۹۹/۱۲/۰۲ تصریح شده است که دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی برای قاعده‌گذاری در امور مالی موظف به اخذ مجوز از مرجع ذی صلاح هستند. در صورت عدم تصویب مرجع ذی صلاح (مانند هیأت امنای مؤسسه) و عدم رعایت تشریفات مقرر قانونی، آیین‌نامه یا تصمیم صادره از نظر حقوقی دارای ماهیت قانونی نخواهد بود و به عنوان عدم صلاحیت منفی تلقی می‌شود.

از منظر حقوق عمومی، اجرای صحیح و به موقع وظایف نهادهای عمومی مستلزم رعایت دقیق تشریفات قانونی است. در صورت عدم رعایت این تشریفات، تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی از نظر حقوقی ناپذیرفتنی بوده و باعث بروز وضعیت‌های حقوقی منفی (مانند تضییع حقوق اشخاص) می‌شود. بنابراین، عدم صلاحیت منفی به عنوان یک ضمانت اجرایی برای کنترل قدرت عمومی و جلوگیری از خودسرانه‌گری، اهمیت ویژه‌ای دارد. به همین دلیل، عدم صلاحیت منفی از منظر دادرسی اداری ایران زمانی تحقق پیدا می‌کند که مأمور یا نهاد اداری از اعمال صلاحیت‌های قانونی خود نکول و استنکاف نماید و یا در ایفای وظایف خود، جری تشریفات اداری را که به موجب قوانین و مقررات معین و مقرر گردیده است را رعایت نکرده و یا آن را به طرزی ناقص انجام داده باشد. به عبارت دیگر، ضمانت اجرای قواعد حقوقی و نظامات قانونی در عملکرد دستگاه‌های عمومی از منظر دادرسی اداری، مستلزم تحقق صحیح و به موقع صلاحیت‌های اعطایی است. در غیر این صورت موجب بطلان تصمیمات و اعمال اداری می‌شود. این رویکرد در شناسایی عدم صلاحیت منفی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به تنظیم دقیق‌تر قلمرو اختیارات نهادهای عمومی و جلوگیری از اقدامات خارج از چارچوب قانونی کمک شایانی می‌کند.

۱-۲- عدم صلاحیت مثبت

ریشه‌های اساسی سوء استفاده از صلاحیت را می‌توان در چند مورد بیان نمود: الف- پیش‌بینی صلاحیت برای مأمور اداری مطابق قانون جهت انجام عمل خاص. ب- عمل خاص در قلمرو صلاحیت اما بدون مد نظر قرار دادن ملاحظات و اهداف قانونگذار انجام گرفته باشد. پ- رکن سوء نیت عام که به معنای وجود عمد و آگاهی نسبت به مسأله است. علم و عمد نسبت به عمل بدین معنا می‌باشد که مقام ذیصلاح به هدف قانونگذار واقف است، اما عمداً عملی مغایر با آن را انجام می‌دهد و به غیرقانونی بودن عمل خود نیز آگاه است. بنابراین، پیش‌بینی عنصر روانی برای سوء استفاده از اختیار آن را از اعمالی مانند اشتباه، تفکیک می‌کند (Barnett, 2007). عمد و آگاهی مقام اداری نسبت به عمل غیرقانونی ممکن است با انگیزه‌های منفی و مثبت و یا با تفسیر ناصحیح از قانون ارتکاب یافته باشد که حالتی از سوء استفاده از اختیارات محسوب می‌گردد و محل ایراد است (Nejabati Khah, 2009). برخی دکترین حقوقی، سوء استفاده از مقام و موقعیت را مترادف با سوء استفاده از صلاحیت تلقی کرده‌اند. در واقع، هرگاه مأمور یا نهاد اداری در اعمال صلاحیت‌های خود بی‌اعتنا به هدف قانونگذار باشد مرتکب سوء استفاده از صلاحیت شده است (Mashhadi, 2016). بر این اساس، "سوء استفاده از اختیارات" یکی از جهات رسیدگی قضایی در

دیوان عدالت اداری می‌باشد. اما این مفهوم، جایگاه خود را به درستی در رویه دیوان عدالت پیدا نکرده است (Nikounahad & Kalvandi, 2021).

در نظام حقوقی ایران، مفهوم عدم صلاحیت مثبت به‌طور صریح یا ضمنی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. برای نمونه می‌توان به بند ۳۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ اشاره نمود که "سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری" را به‌عنوان سوء استفاده از اختیارات و در زمره مصادیق تخلفات اداری محسوب کرده است. به‌علاوه، در ماده ۵۸۱ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ "سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی" را می‌توان به‌عنوان مصداق سوء استفاده از صلاحیت محسوب نمود. لذا سوء استفاده از صلاحیت می‌تواند مجرای پیش‌بینی راهی در راستای برآورده کردن منافع شخصی یا حزبی و در مغایرت با غرض مقنن و منفعت عمومی در قالب اعمالی مانند اخاذی، منفعت‌طلبی، انتقام‌جویی و ... قرار بگیرد که منشأ بسیاری از فسادهای اداری خواهد شد. مؤید اینکه در ماده ۴ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ به مسأله سوء استفاده از اختیارات تحت عنوان "تخلف یا سوء عملکرد" اشاره شده است. در این ماده به لزوم پیش‌بینی سازوکارهای پیشگیرانه و ضمانت اجرای مؤثر جهت جلوگیری از ارتکاب سوء استفاده از اختیار و بروز فساد اداری تأکید شده است.

در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به‌طور عام مورد تصریح قرار گرفته ولی به موجبات شکایت اشاره‌ای نشده است. از طرف دیگر، در ماده ۱۲ این قانون، سوء استفاده از اختیارات به‌عنوان نمودی از عدم صلاحیت مثبت قابل شناسایی است. بنابراین، علت شکایت در دیوان عدالت اداری می‌تواند هر امری اعم از عدم صلاحیت منفی (اجتناب از اعمال صلاحیت‌ها) یا عدم صلاحیت مثبت (سوء استفاده از صلاحیت‌ها) باشد. در آرای دیوان عدالت نیز چندان توجهی به این دسته‌بندی عدم صلاحیت‌ها نشده است و همین موضوع سبب گردیده که در وهله اول تبیین عدم صلاحیت‌های منفی و مثبت و تفکیک آن‌ها از یکدیگر در رویه این نهاد دادرسی امری ممتنع جلوه کند. اما، به‌نظر می‌رسد سوء استفاده یا خروج از محدوده اختیارات (نقض اصل قانونی بودن) و تفسیر نامناسب از هدف قانونگذار و گرایش به وجوه نامرتبط با تصمیم‌گیری (نقض اصل تناسب) به‌عنوان مهم‌ترین جهات عدم صلاحیت مثبت مورد توجه این نهاد قضایی قرار گرفته است. با این تعبیر، در رویه قضایی دیوان می‌توان موارد معتنا بهی از عدم صلاحیت مثبت را شناسایی نمود. به‌طور مثال، در رأی ۱۳۷۹/۱۰/۱۱-۲۹۳ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دستورالعمل مصوب سازمان ثبت احوال کشور مشعر بر الزام کارمندان آن سازمان به پرداخت وجوه مربوط به‌وقوع اشتباه در تنظیم اسناد سجلی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است و اختیار سازمان ثبت احوال در این زمینه منوط به حکم صریح مقنن و یا مرجع صلاحیتدار قانونی می‌باشد. همچنین، در دادنامه ۱۳۸۶/۰۶/۰۴-۳۹۳ صادره از هیأت عمومی دیوان، عمل شرکت مخابرات در قطع ارتباطات مخابراتی مشترکین فاقد بدهی، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع مزبور تشخیص داده شده است.

اگرچه مفاهیم "عدم صلاحیت مرجع مربوط" و "تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات" در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ به‌عنوان دو جهت جداگانه رسیدگی قضایی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است و مآلاً انواع عدم صلاحیت‌های متداول حقوق عمومی (عدم صلاحیت منفی و مثبت) نیز در رویه دیوان به‌طور صریح یا ضمنی قابل شناسایی می‌باشد، اما به نظر می‌رسد مفهوم تجاوز و یا سوء استفاده از صلاحیت (عدم صلاحیت مثبت) با مفهوم عدم صلاحیت (فقدان صلاحیت و یا خروج از قلمرو صلاحیت) در رویه این نهاد قضایی در همدیگر خلط شده است و عموماً به‌جای یکدیگر مورد استعمال قرار می‌گیرد. زیرا، در موضوع عدم صلاحیت‌های

منفی و مثبت، مقام اداری اساساً دارای صلاحیت است، اما نسبت به اعمال آن خودداری یا سوءاستفاده می‌کند. ولی در مفهوم عدم صلاحیت (خروج از صلاحیت) مقام اداری اساساً یا دارای صلاحیت نیست و یا از محدوده صلاحیت خود خارج می‌شود و در قلمرو صلاحیت مأمور اداری دیگری ورود پیدا می‌کند که عنایت به چنین تفکیکی در رویه دیوان عدالت اداری مغفول باقی مانده است. با این وصف، دیوان عدالت اداری "عدم صلاحیت مثبت" را به انحای مختلف مانند تجاوز از صلاحیت، مداخله مأمور یا نهاد اداری در امور تقنینی و قضایی، مغایرت تصمیم یا عمل اداری با قواعد و هنجارهای حقوقی، عدم رعایت اصول حقوقی مانند حاکمیت قانون و تناسب، فقدان ادله قانونی توجیه کننده تصمیم اداری، عدم رعایت سلسله مراتب اداری در دستگاه اجرایی و ... نیز بروز و ظهور داده است تا مقام اداری را مکلف نماید که صلاحیت‌های خود را در راستای موازین قانونی اجرا کند. از منظر رویه دادرس اداری ایران، چنانچه تصمیم یا مقرره‌ای دال بر خودداری از اعمال صلاحیت‌های اعطایی، اجتناب از انجام وظایف قانونی، سوء استفاده از اختیارات قانونی و یا در قامت مغایرت ناشی از عدم رعایت تشریفات قانونی جلوه‌گر شود، قابل بازنگری و نقض خواهد بود. لذا مقامات و نهادهای عمومی را می‌توان هم به دلیل عدم صلاحیت منفی و هم به دلیل عدم صلاحیت مثبت مورد تعقیب قرار داد و ضمانت اجرای چنین نظارتی علاوه بر آنکه سبب بطلان اعمال و تصمیمات اداری خواهد شد، سبب ایجاد مسئولیت (اداری، مدنی و کیفری) نسبت به مأمور اداری نیز می‌شود.

به‌طور کلی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تمییز بین عدم صلاحیت منفی و عدم صلاحیت مثبت از مجموعه‌ای از ملاک‌های حقوقی و تشریفاتی مانند بررسی وجود یا عدم وجود تفویض قانونی، بررسی رعایت تشریفات و ملاحظات قانونی و بررسی عنصر عمد و آگاهی بهره می‌برد. با توجه به ملاک‌های فوق، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بررسی پرونده‌ها به این موارد توجه می‌کند:

الف. ابتدا تعیین می‌شود که آیا تفویض اختیارات قانونی به مرجع انجام شده است یا خیر.

ب. در صورت عدم تحقق این شرط، امتناع از عمل (عدم صلاحیت منفی) از نظر حقوقی درست است یا خیر. سپس، در صورتی که تفویض اختیارات صورت گرفته باشد، بررسی می‌شود که آیا اقدام یا تصمیم اتخاذ شده مطابق با تشریفات قانونی و اهداف قانونگذار بوده است یا خیر.

پ. در صورت مغایرت و تجاوز از محدوده تعیین شده، این عمل به عنوان عدم صلاحیت مثبت (یا سوءاستفاده از اختیارات) مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

ت. وجود عنصر عمد و آگاهی نیز به عنوان یکی از ملاک‌های تشخیص، نقش مهمی در تعیین این‌که آیا عمل به قصد سوءاستفاده از اختیارات انجام شده است یا خیر، ایفا می‌کند.

۲- مفهوم صلاحیت

بررسی صلاحیت قانونی یک ارگان عمومی فرآیندی است که طی آن قلمرو اختیارات نهاد اداری در حوزه یا موضوع معینی تعریف می‌شود. مفهوم خارج از حدود اختیارات قانونی (اصل عدم صلاحیت) با مفهوم در چارچوب اختیارات قانونی (اصل صلاحیت) مقایسه می‌شود. صلاحیت یا قدرت نهادهای اداری در چرخه قانونگذاری با تکیه بر قانون اساسی و قوانین منشعب از آن تعریف می‌گردد (Hemmati, 2006). در تبیین صلاحیت برای مقام یا نهاد عمومی بایستی سزاواری آن‌ها مورد بررسی قرار بگیرد. یعنی انجام همان عمل توسط مقام یا نهاد دیگر به عنوان تجاوز از صلاحیت یا ورود به محدوده صلاحیت سایر مقامات محسوب خواهد شد (Molan, 1997). صلاحیت، مجوزی

است که به مقام عمومی ذیصلاح اعطا می‌شود تا در چارچوب قانون مبادرت به اتخاذ تصمیمی نماید که تابع دو دسته قواعد شامل قواعد امری (قواعد از پیش تعیین شده) و قواعد مجاز (انتخاب بهترین تصمیم) می‌باشد (Hedavand & Mashhadi, 2010). در اختیار ناشی از صلاحیت (صلاحیت اختیاری)، مقام اداری فرصت و امکان "ارزیابی"، "تفسیر" و "گزینش" را دارد. در صورتی که در تکلیف ناشی از صلاحیت (صلاحیت تکلیفی)، این امکان برای مقام اداری وجود ندارد و بدین ترتیب، فرصت و امکان ارزیابی شرایط گوناگون از مأمور اداری سلب می‌شود (Hedavand & Mashhadi, 2010). بنابراین، طبق اصل صلاحیت هر مقامی صرفاً در قلمرو خاصی اختیار انجام اقدامات و اخذ تصمیمات را دارد. صلاحیت‌های مقامات عمومی نیز ضمن اصل حاکمیت قانون تعیین می‌شود.

صلاحیت قانونی یک دستگاه اداری از طریق فرآیندی تقنینی تشکیل می‌شود و در قالب قلمرو یا حوزه اختیارات یک ارگان یا نهاد اداری جهت تبیین و تحلیل موضوعی خاص و معین در جهت اتخاذ تصمیمات و اعمال اداری قابل تعریف است (Fallahzadeh et al., 2020). صرف‌نظر از این‌که چه فایده‌ای مترتب بر تمایز صلاحیت‌ها و شناخت ماهیت آن‌ها وجود دارد، به نظر می‌رسد منطق صلاحیت با مفهوم حق و اختیار که ضامن آزادی مقام عمومی در اتخاذ یا عدم اتخاذ تصمیم اداری است، سازگاری ندارد. از آنجایی که حتی صلاحیت اختیاری نیز از منطق و هدف صلاحیت قانونی منبعث می‌شود، لذا اصل صلاحیت بایستی مبتنی بر اصل قانونی بودن قرار بگیرد و مفهوم صلاحیت صرف‌نظر از نوع آن (تکلیف قانونی یا توانایی قانونی) باید در پیرامین موازین حقوقی استعمال شود (Zarei, 2015). صلاحیت در بُعد ماهوی به معنای وظیفه قانونی یا قدرت رسمی (دوژوره) می‌باشد که در برابر اختیار و قدرت واقعی (دوفاکتو) قرار گرفته است. بنابراین، مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت بایستی در قالب نظم حقوقی مبتنی بر مشروعیت دموکراتیک بررسی و درک شوند (Zarei, 2015). در مجموع، تجزیه و تحلیل صلاحیت مأموران و نهادهای اداری و قلمرو آن یکی از موضوعات مبتلا به و مباحث پرمناقشه حقوق عمومی محسوب می‌شود. از یک سو، جهت بسط و تبیین مفهوم و ماهیت صلاحیت، اتفاق نظر وجود ندارد و برخی آن‌را در قالب تکلیف به مثابه اجبار (صلاحیت به عنوان وظیفه قانونی) و برخی آن‌را در قالب حق به مثابه اختیار (صلاحیت به عنوان اختیار قانونی) تفسیر کرده‌اند. از سوی دیگر، تاکنون استاندارد مشخصی جهت تعیین مرزهای دقیق صلاحیت و عدم صلاحیت در دستگاه‌های عمومی و نهادهای قضایی ایران تعریف نشده است؛ به همین دلیل، در رویه دیوان عدالت اداری نیز مواردی از عدم اتفاق نظر و تداخل برداشت‌ها مشاهده می‌شود. بدین ترتیب، در این بخش موضوع بحث ما تبیین و تفکیک انواع صلاحیت‌های متداول در حقوق عمومی و تحلیل آن‌ها در رویه دیوان عدالت می‌باشد.

۲-۱- صلاحیت تکلیفی (صلاحیت غیرگزینشی)

«صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور دولت باید اتخاذ کند، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه حل (از بین چند تصمیم و راه حلی که ممکن است وجود داشته باشد) آزاد نگذارد» (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). صلاحیت تکلیفی (صلاحیت مقید یا غیرگزینشی)، صلاحیتی محدود و متعین است که مقام یا دستگاه عمومی تنها در محدوده آن دارای اختیار می‌باشد و شخص ذیصلاح الزاماً بایستی در راستای شرایط کمی و کیفی مشخصی اقدام نماید و امکان گزینش بر مبنای تصمیم‌گیری شخصی مأمور اداری وجود ندارد (Gorji Azandariani, 2017). در این نوع صلاحیت، مقام اداری قابلیت انتخاب آزادانه میان چند گزینه و قدرت ابتکار عمل را از دست می‌دهد (Hedavand & Mashhadi, 2010).

صلاحیت تکلیفی در حقوق عمومی معمولاً در راستای حفظ نظم عمومی، حقوق شهروندان یا اجرای سیاست‌های دولت است. برای مثال، مقامات دولتی موظف به اجرای قوانین خاصی در زمینه‌های مختلف، مانند تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و عدالت اداری هستند. این نوع صلاحیت باعث می‌شود که قدرت اجرایی نهادهای دولتی بیشتر بر اساس الزامات قانونی عمل کند و از آن‌ها خواسته می‌شود تا اقداماتی را انجام دهند که به‌طور خاص و واضح در قوانین و مقررات درج شده است. مهم‌ترین ویژگی صلاحیت تکلیفی این است که برخلاف صلاحیت‌های اختیاری، مقامات دولتی و اداری مجبورند که تصمیمات خاصی را طبق قوانین اتخاذ کرده و اقداماتی را به مرحله اجرا درآورند. به‌عنوان مثال، وزارت بهداشت طبق قانون موظف به تأمین خدمات بهداشتی به آحاد جامعه است. بنابراین، این نهاد نمی‌تواند از ارائه این خدمات خودداری کند.

صلاحیت تکلیفی، صلاحیت ویژه‌ای است که توسط قانونگذار پیش‌بینی شده و بر ویژگی‌های "آمرانه" و "از پیش تعیین شده" تأکید می‌نماید. در بسیاری از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌طور صریح یا ضمنی بر وجود این نوع صلاحیت، تصدیق شده است (Babazadeh & Yavari, 2014). بدین ترتیب، جستجو و یافتن صلاحیت‌های تکلیفی در متون قانونی و رویه قضایی ایران، امر دشواری نیست. زیرا، این نوع صلاحیت‌ها عموماً به‌صراحت نسبت به تکلیف و وظیفه قانونی یک مقام یا نهاد عمومی تذکر می‌دهند و مراجع دادرسی مانند دیوان عدالت اداری بایستی عمل یا ترک عمل را دقیقاً با متن قوانین و مقررات انطباق دهند تا خروج یا عدم خروج از قلمرو صلاحیت‌ها و معیار سنجش آن‌ها مشخص شود.

۲-۱-۱- صلاحیت تکلیفی محض (صلاحیت مقید مطلق)

در صلاحیت تکلیفی محض، اداره عیناً وفق قانون عمل می‌نماید و مقام عمومی تنها منطبق با شرایط و ضوابط پیش‌بینی شده قانونی مکلف به تصمیم‌گیری می‌باشد (Babazadeh & Yavari, 2014). صلاحیت مقید مطلق، صلاحیتی است که حق هیچگونه انتخابی را درباره کمیت و کیفیت اعمال اداری مانند نوع و زمان تصمیم قابل اتخاذ، ابزارها و راهکارهای تحقق آن برای مقام ذیصلاح باقی نمی‌گذارد (Gorji Azandariani, 2017). بدین ترتیب، مقام اداری فقط در صورتی صلاحیت اتخاذ تصمیم را دارد که متون قانونی آن را به‌طور دقیق و جزء به جزء پیش‌بینی کرده باشد. به‌طور مثال، بندهای مصرح در اصل سوم قانون اساسی به‌عنوان صلاحیت تکلیفی محض دولت در حدود قانونی محسوب شده است. همچنین، تعیین و معرفی وزرا به مجلس شورای اسلامی و لزوم اخذ رأی اعتماد آن‌ها از مجلس به تصریح اصل ۱۳۳ قانون اساسی، صلاحیت تکلیفی محض رئیس جمهور است. وفق ماده ۱ قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری مصوب ۱۳۷۶ قانون وکلای دادگستری در پذیرش متقاضیان پروانه کارآموزی وکالت و متعاقباً صدور پروانه کارآموزی وکالت برای پذیرفته‌شدگان دارای صلاحیت تکلیفی محض می‌باشد که کیفیت چگونگی حصول آن به‌طور دقیق در ماده مذکور تصریح شده است. همچنین، صلاحیت تکلیفی محض شهرداری‌ها در تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ صریحاً مورد شناسایی قرار گرفته است. در اینجا، شهرداری‌ها نمی‌توانند به صلاحدید خود از صدور پروانه خودداری کنند و باید مطابق با قانون عمل نمایند.

یکی از نمونه‌های بارز اعمال صلاحیت تکلیفی محض در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۲۸۵۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۶ است. در این پرونده، شاکی خواستار ابطال نامه شماره ۱۹۵۰۶/۸۵۶۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۱ معاون امور حقوقی دولت شده بود. نامه مذکور به تفسیر ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته و تصدی موقت پست‌های مدیریتی یا حساس به‌صورت سرپرستی را بدون محدودیت

به دستگاه اجرایی محل اشتغال کارمند مجاز دانسته بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با بررسی موضوع، به این نتیجه رسید که بر اساس بند ۴ جزء (ب) ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، هماهنگی در اظهارنظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون، از وظایف و اختیارات شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی است. بنابراین، پاسخگویی به استعلامات و ابهامات ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در صلاحیت معاون امور حقوقی دولت نبوده و نامه مذکور خارج از حدود اختیار و خلاف قانون است. بر این اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نامه مورد شکایت را ابطال کرد. این رأی نشان‌دهنده اعمال صلاحیت تکلیفی محض توسط دیوان عدالت اداری است؛ به این معنا که دیوان بدون اعمال صلاحدید یا اختیار، صرفاً بر اساس مفاد صریح قانون و در چارچوب اختیارات تعیین‌شده، اقدام به ابطال نامه‌ای کرده است که خارج از حدود صلاحیت مقام صادرکننده بوده است. در این حالت، دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهاد ناظر، موظف است عیناً مطابق قانون عمل کرده و از هرگونه تفسیر یا اعمال نظر شخصی خودداری کند.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صلاحیت تکلیفی محض را در دادنامه ۹۸-۱۳۸۲/۰۳/۰۴ صراحتاً مورد شناسایی قرار داده است. در این رأی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به صلاحیت تکلیفی محض، تأکید می‌کند که مقررات مربوط به محاسبه مقرری بیمه بیکاری به‌صورت دقیق توسط قانون تعیین شده‌اند و بدین معناست که سازمان تأمین اجتماعی تنها موظف به اجرای قوانین مشخص و تعیین شده است و هیچگونه فضای انتخاب یا ابتکار عمل برای تغییر روش‌های محاسبه یا تنظیم مقررات وجود ندارد. رأی مذکور به‌طور صریح بیان می‌کند که هرگونه دخالت صلاحدید یا اعمال اختیاری خارج از چارچوب قوانین، موجب بطلان اقدامات اجرایی می‌شود. این موضوع نشان می‌دهد که در چارچوب صلاحیت تکلیفی، مرزهای دقیق بین وظایف و اختیار نهاد به‌طور کامل مشخص شده و نهاد موظف است تا تنها در آن چهارچوب عمل کند. مضافاً اینکه با الزام سازمان تأمین اجتماعی به عمل صرفاً بر مبنای متن قانونی، رأی صادره از هیأت عمومی در راستای حفظ حاکمیت قانون و جلوگیری از خودسرانه‌گری در تصمیمات اداری عمل می‌کند. این رویکرد، ضمن ایجاد شفافیت در عملکرد دستگاه‌های عمومی، از هرگونه تغییر برداشت فردی از مقررات جلوگیری می‌کند و از این طریق به ثبات و یکنواختی نظام اداری کمک می‌نماید. به‌طور کلی، معیارها و ویژگی‌های صلاحیت تکلیفی محض در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را می‌توان به‌صورت زیر اشاره نمود:

الف. اجرای دقیق قانون: دیوان عدالت اداری در آرای خود به اداره اعلام می‌کند که نمی‌تواند در قضایای مورد نزاع تصمیمی بگیرد، مگر اینکه قبلاً در هنجارهای حقوقی پیش‌بینی گردیده و دارای مستند قانونی باشد.

ب. فقدان اختیار یا صلاحدید: مأمور اداری هیچگونه آزادی عملی در انتخاب نوع، زمان، ابزار و یا روش اجرای تصمیمات ندارد.

پ. الزام به اقدام خاص: در مواردی که قانون، مقام اداری را ملزم به انجام اقدام یا صدور مجوز خاصی کرده است و شرایط و ضوابط آن را به‌طور کامل تعیین نموده، مقام اداری موظف به اجرای آن است.

۲-۱-۲- صلاحیت تکلیفی نسبی (صلاحیت مقید نسبی)

در صلاحیت تکلیفی نسبی، اداره در حوزه تصمیم‌گیری دارای حداقلی از حق انتخاب می‌باشد. زیرا یا برخی شرایط پیش‌بینی شده قانونی، دقیق نیستند یا برخی شرایط الزامی در قانون پیش‌بینی نشده است. حالتی که در هنگام اعمال صلاحیت، حداقلی از قدرت تصمیم‌گیری را به

مقام یا نهاد عمومی اعطا می‌کند (Hedavand & Mashhadi, 2010). در این قسم از صلاحیت، تصمیمات اداری ممکن است به شرایطی مانند عنصر زمانی (زمان اقدام و تصمیم‌گیری)، کیفیت ارزیابی (بررسی و مدلل کردن) و استثنائات مبتنی بر قانون، وابسته باشد (Gorji Azandariani, 2017). در حقوق عمومی، صلاحیت تکلیفی نسبی به حفظ تعادل بین قانونگذاری و آزادی عمل مقامات اجرایی و قضائی کمک می‌کند. این نوع صلاحیت موجب می‌شود که مقامات علاوه بر الزام به انجام وظایف بتوانند در چارچوب‌هایی که قانونگذار مشخص کرده، بهترین تصمیم را اتخاذ کنند. در این سیستم، علاوه بر رعایت اصول قانونی، امکان انعطاف‌پذیری و تصمیم‌گیری متناسب با شرایط خاص نیز فراهم می‌شود (Vaezi, 2024).

به‌طور مثال، در اصل ۳۰ قانون اساسی، تأمین رایگان وسایل و امکانات آموزشی به‌عنوان صلاحیت تکلیفی نسبی دولت محسوب شده است. زیرا، دولت موظف است که آموزش رایگان را کلاً یا بعضاً تنها در حد بضاعت و امکانات این نهاد فراهم نماید. همچنین، رئیس جمهور در خصوص تأیید و امضای استوارنامه سفرها مطابق اصل ۱۲۸ قانون اساسی دارای صلاحیت تکلیفی نسبی است. زیرا، در گزینش سفرها دارای حداقلی از حق انتخاب بر اساس گزینه‌های پیشنهادی وزیر امور خارجه می‌باشد. همچنین، وفق ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ ادارات در تنظیم ساعات کار کارمندان دارای صلاحیت مقید نسبی می‌باشند، بدین معنا که مکلف هستند کارمند دولت را تنها به‌میزان چهل و چهار ساعت در هفته ملزم به‌حضور در محل کار نمایند، اما تغییر میزان ساعات کار در موارد ضروری با رعایت سقف مذکور بر اساس صلاحیت دستگیره‌ای ربط است.

برای تحلیل دقیق و ارائه نمونه‌هایی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت تکلیفی نسبی، باید به رأی‌هایی که در آن‌ها هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به بررسی موضوعات مربوط به صلاحیت‌های اجرائی و قضائی پرداخته است، توجه کنیم. در این راستا، دیوان عدالت اداری معمولاً به پرونده‌هایی رسیدگی می‌کند که در آن‌ها مقامات عمومی و دولتی، الزام به اجرای دستورهای قانونی یا اداری دارند، ولی این اجرای دستورها تحت شرایط خاص یا با اختیارات خاصی انجام می‌شود.

از جمله آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که به نوعی در خصوص صلاحیت تکلیفی نسبی است، دادنامه‌های ۱۳۸۶/۰۹/۰۶-۹۴۱ و ۱۳۹۷/۰۶/۱۳۷۹-۰۶ می‌باشد که در این آرا، هیأت عمومی دیوان عدالت به مسأله اعاده به خدمت جانبازان در چارچوب قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان و ایثارگران پرداخته است و تصریح نموده که دستگاه‌های دولتی موظف هستند جانبازانی را که پیش از این در خدمت دولت بوده‌اند، تحت شرایط خاص و در صورتی که شرایط قانونی برای اعاده به خدمت آن‌ها فراهم باشد، به‌طور مجدد به خدمت خود بازگردانند. این اعاده به خدمت مشروط به تحقق شرایطی خاص در قوانین مربوطه است. به عبارت دیگر، مقامات مربوطه باید شرایط پیش‌بینی شده را بررسی کرده و در صورت عدم تحقق آن‌ها، از اعاده به خدمت خودداری کنند. این آرا از جمله نمونه‌های کلاسیک شناسایی صلاحیت تکلیفی نسبی است که نشان می‌دهد تصمیم‌گیری مقامات اداری نه به‌طور مطلق، بلکه در محدوده‌ای که قانون تعیین کرده است، صورت می‌گیرد.

مطابق آرای شماره ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، یکی از دستگاه‌های اجرائی موظف بود که طبق قانون، یکسری تکالیف مربوط به تأمین اجتماعی را انجام دهد. اما این دستگاه به دلایل اجرائی، در عمل نتوانست این تکالیف را در تمامی شرایط انجام دهد و در نتیجه، هیأت عمومی دیوان عدالت باید نظر خود را در خصوص نحوه اجرای این تکالیف و محدودیت‌های قانونی مطرح می‌کرد. در این رأی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به این نتیجه رسید که در مواردی که تکالیف قانونی از نوع تکالیف صلاحیت

تکلیفی نسبی باشند، مقام اجرائی می‌تواند در چارچوب‌هایی که قانونگذار مشخص کرده است، تصمیم بگیرد. به عبارت دیگر، اگر شرایط ویژه‌ای پیش بیاید که اجرای تکلیف غیرممکن یا غیرعملی شود، دستگاه اجرایی باید اقداماتی متناسب با آن شرایط انجام دهد. اما در عین حال، این نوع صلاحیت به معنای اختیار کامل برای تخلف از انجام تکلیف نیست، بلکه در صورتی که شرایط خاصی مهیا باشد، مقام اجرائی باید تصمیمات خود را طبق ضوابط قانونی اتخاذ کند. در این رأی، به نوعی می‌توان گفت که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به ترکیب الزام و اختیار اشاره کرده است، جایی که قانونگذار به مقامات اجرائی تکلیف انجام اقدامات خاص را می‌دهد، اما در عین حال، این مقامات در چارچوب‌هایی خاص (مانند شرایط اضطراری یا مشکلات اجرائی) اختیار دارند تا بهترین تصمیم را اتخاذ کنند.

اگرچه به نظر می‌رسد که صلاحیت تکلیفی نسبی به صورت مستقل به عنوان یک مفهوم در رأی‌های دیوان مطرح نمی‌شود، اما در نحوه تحلیل صلاحیت‌های مقامات اجرائی در شرایط خاص، دیوان عدالت اداری به نوعی این موضوع را به‌طور غیرمستقیم شناسایی کرده است. بنابراین، معیارها و ویژگی‌های صلاحیت تکلیفی نسبی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را می‌توان به‌صورت زیر اشاره نمود:

الف. وجود شرایط قانونی خاص برای اعمال تکلیف: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در اولین گام به بررسی شرایط قانونی و وظایف مقرر در قوانین و مقررات می‌پردازد. در صورتی که دستگاه‌های اجرائی در قالب قانون موظف به انجام تکالیفی خاص در شرایط معین باشند، اما قانونگذار اختیاری را نیز برای مقام مسئول در نظر گرفته باشد تا در صورت بروز شرایط خاص تصمیم‌گیری کند، دیوان این اختیار را در چارچوب صلاحیت تکلیفی نسبی ارزیابی می‌کند.

ب. اختیار مقامات اجرایی در تصمیم‌گیری بر اساس شرایط خاص: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌طور مداوم صلاحیت‌های اختیاری مقامات اجرائی را در کنار تکالیف قانونی آنان بررسی می‌کند. در بسیاری از موارد، مقامات اجرائی علاوه بر الزام به انجام اقدامات خاص، اختیاراتی برای تصمیم‌گیری در نحوه و زمان اجرای آن تکالیف دارند. این اختیار نسبی به مقامات اجازه می‌دهد که اقدامات را بر اساس اولویت‌ها و وضعیت‌های خاص انجام دهند.

پ. میزان انعطاف‌پذیری در اجرای تکالیف: در بسیاری از قوانین، مقامات اجرایی به گونه‌ای منصوب می‌شوند که در اجرای تکالیف خود انعطاف‌پذیری داشته باشند تا به شرایط ویژه و مقتضیات موجود پاسخ دهند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تحلیل صلاحیت‌های تکلیفی نسبی، میزان انعطاف‌پذیری صلاحیت این مقامات را مورد سنجش قرار می‌دهد.

ت. احترام به قواعد و اصول حقوقی: دیوان عدالت اداری همواره در آرای خود به احترام به قواعد و اصول حقوقی پرداخته و توجه ویژه‌ای به این‌که تصمیمات مقامات عمومی و دولتی در چارچوب قوانین و مقررات مشخص اتخاذ شود، دارد. هرچند در صلاحیت تکلیفی نسبی، مقام مسئول اختیار دارد تا در شرایط خاص تصمیمات خود را اتخاذ کند، اما این اختیارات باید در چارچوب اصول قانونی و با رعایت حقوق شهروندان صورت پذیرد.

به‌طور کلی، در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، برخی اشتراکات بین صلاحیت‌های تکلیفی محض و نسبی به شرح ذیل دیده می‌شود:

الف. الزام به انجام اقدام قانونی: در هر دو نوع صلاحیت، مقامات اجرائی ملزم به انجام اقداماتی هستند که قانون آن‌ها را موظف به اجرای آن‌ها کرده است. دیوان عدالت اداری در بررسی آرای خود معمولاً بر این نکته تأکید دارد که مقامات دولتی باید تکالیف قانونی خود را به درستی اجرا کنند و هیچگونه اهمال یا امتناعی در این زمینه قابل پذیرش نیست.

ب. حداکثر نظارت قانونی: علیرغم وجود فضای تصمیم‌گیری محدود در صلاحیت تکلیفی نسبی، مقامات اداری همچنان مانند صلاحیت تکلیفی مطلق بایستی تصمیمات خود را بر اساس دلایل قانونی توجیه کنند. در واقع، دیوان عدالت اداری، قلمرو صلاحیت‌های تکلیفی را به‌طور مضیق تفسیر کرده است.

پ. حفظ حقوق عمومی و تضمین اجرای عدالت: در هر دو حالت، هدف اصلی حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای عدالت است. دیوان عدالت اداری به‌ویژه در پرونده‌هایی که به نحوه اجرای تکالیف قانونی توسط دستگاه‌های دولتی مربوط می‌شود، بر اهمیت رعایت قوانین و حقوق افراد تأکید می‌کند.

ت. عدم امکان تخلف از تکلیف قانونی: هرچند در صلاحیت تکلیفی نسبی مقامات اجرائی اختیاراتی در انتخاب نحوه یا زمان اجرای تکالیف دارند، اما این اختیارات تحت شرایط خاص و در چارچوب قوانین است. در صلاحیت تکلیفی محض نیز هیچگونه تخلفی از انجام تکلیف قابل قبول نیست.

تفاوت‌های عمده‌ای که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بین صلاحیت تکلیفی محض و صلاحیت تکلیفی نسبی در آرای خود شناسایی می‌کند به شرح زیر است:

الف. اختیار مقامات اجرائی: در صلاحیت تکلیفی محض، مقام اجرائی هیچگونه اختیاری برای تغییر نحوه یا زمان اجرای تکلیف ندارد و باید به‌طور قطع و بدون هیچ‌گونه تأخیری اقدام نماید. به همین دلیل، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری معمولاً در پرونده‌هایی که صلاحیت تکلیفی محض مطرح است، بر لزوم اجرای تکالیف قانونی به‌طور فوری و بدون هیچگونه تعلل تأکید می‌کند. اما، در صلاحیت تکلیفی نسبی، مقام اجرائی در شرایط خاص اختیار دارد که چگونگی و زمان اجرای تکلیف را خود تعیین کند. به عبارت دیگر، این مقامات موظف به انجام تکالیف خاص هستند، اما در نحوه و زمان اجرای آن‌ها می‌توانند تصمیم‌گیری کنند. در آرای دیوان عدالت اداری، معمولاً در چنین مواردی مقامات اجرائی می‌توانند بر اساس شرایط موجود تصمیمات متفاوتی اتخاذ کنند.

ب. ضرورت اجرای فوری و بدون تأخیر در اعمال صلاحیت: در صلاحیت تکلیفی محض، یکی از ویژگی‌های بارز این است که اجرای فوری تکلیف ضروری است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این موارد معمولاً تأکید می‌کند که مقامات اجرائی باید فوراً و بدون هیچگونه تأخیری اقدام کنند. در پرونده‌هایی که به نوعی با تأخیر در اجرای تکالیف مواجه می‌شود، دیوان این تأخیرها را مغایر با اصول قانونی می‌داند. اما، در صلاحیت تکلیفی نسبی، به‌طور معمول زمان‌بندی اجرای تکلیف به‌طور نسبی و بر اساس شرایط خاص تعیین می‌شود. بنابراین، دیوان عدالت اداری در این موارد کمتر به اجرای فوری تکلیف تأکید می‌کند و بیشتر بر رعایت قانونمندی و اتخاذ تصمیمات بر اساس شرایط خاص متمرکز است.

پ. رعایت اختیارات مقامات اجرائی در اعمال صلاحیت: در صلاحیت تکلیفی نسبی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تأکید دارد که مقامات اجرائی باید در چارچوب اختیارات قانونی خود اقدام کنند و نباید از این اختیارات فراتر روند. در این نوع صلاحیت، مقامات اجرائی می‌توانند از میان چندین گزینه موجود، بهترین تصمیم را انتخاب کنند. اما، در صلاحیت تکلیفی محض، هیچگونه اختیاری به مقامات اجرائی داده نمی‌شود و آن‌ها باید دقیقاً مطابق با قانون عمل کنند.

۲-۲- صلاحیت تخییری (صلاحیت گزینشی)

«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» (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). صلاحیت اختیاری، میزانی از آزادی جهت اتخاذ تصمیمات را به مأمور اداری اعطا می‌کند تا از بین آن‌ها مناسب‌ترین گزینه مبتنی بر قانون را برگزیند که در قوانین موضوعه پیش‌بینی نشده است (Ponce, 2005) اما، مقامات اداری نمی‌توانند تصمیمات را به‌طور خودسرانه یا جانبدارانه اعمال نمایند (Pollard et al., 2007). صلاحیت تخییری معمولاً متضمن دو مفهوم انتخاب و منفعت عمومی است. بدین معنا که قانونگذار به مأمور اداری اجازه می‌دهد تا مبادرت به انتخاب بهترین گزینه حقوقی نماید که پیشاپیش در قوانین موضوعه تعیین نشده است، این انتخاب متکفل ایجاد توازن میان منافع عمومی و خصوصی با اتکا به ارزش‌های فراحقوقی جهت تضمین منفعت عام می‌باشد. نهاد محسوس و مشروط صلاحیت تخییری به‌عنوان استثناء وارده بر مفهوم مطلق و نخستین اصل قانونی بودن بیان شده است (Mashhadi & Jalili Morad, 2014). در واقع، صلاحیت تخییری (اختیاری یا گزینشی) مفهومی در مقابل صلاحیت تکلیفی می‌باشد. در این نوع صلاحیت، اگرچه انجام امری از سوی قانونگذار بر عهده مقام عمومی گذاشته شده، اما تمام یا بخشی از شرایط و ضوابط آن توسط خود او قابل اعمال است تا مقام ذیصلاح بتواند از قدرت تصمیم‌گیری در موارد مختلف در راستای اتخاذ بهترین کنش یا شناسایی بهترین راهکار برخوردار باشد (Kargozari & Nabilou, 2008). در مورد صلاحیت‌های تکلیفی با استناد به حقوقی مانند حقوق مکتسبه می‌توان تصمیمی را تأیید یا رد نمود، اما در زمینه صلاحیت‌های تخییری چنین وضعیتی وجود ندارد و الزاماً نمی‌توان ادعا کرد که بایستی تصمیم الف به‌جای تصمیم ب اتخاذ شود (Mousavi Zadeh, 2014).

در هر نظام حقوقی، یکسری موازن قانونی پیش‌بینی گردیده تا دستگاه‌های عمومی بتوانند به‌صلاح‌دید خود عمل نمایند. این موازن ممکن است به‌صورت مکتوب در قوانین موضوعه تصریح شده باشند یا ممکن است به‌صورت مستتر بیان شوند تا دادگاه‌ها به‌وسیله تفسیر و تعبیر به آن‌ها اعتبار قانونی دهند (Fooladvand, 1994). در خصوص مقامات قضایی نیز صلاحیت گزینشی به‌معنای حق انتخاب از میان یک یا چند گزینه می‌باشد که توسط قوانین، پیش‌بینی شده است (Barak, 1989). صلاحیت‌های تخییری توسط دو دسته روش‌های کنترل قضایی و کنترل غیرقضایی مورد نظارت و بازنگری قرار می‌گیرند. در روش کنترل قضایی، اعمال اداری توسط قضات از منظر قانونی تحت بررسی قرار خواهند گرفت. در این روش نظارتی، معیار مداخلات بر مبنای اصولی مانند تناسب، قانونی بودن، معقول بودن و... سنجیده می‌شود. بنابراین، نوعی نظارت حداقلی و محدود نسبت به اداره اعمال خواهد شد. در روش کنترل غیرقضایی، اعمال اداره توسط مقامات ارشد اداری (کنترل سلسله مراتبی)، دادگاه‌های اختصاصی اداری، آمبودزمان‌ها و... بررسی خواهند شد (Mashhadi, 2009). از آنجایی که صلاحیت تخییری یا گزینشی نوعی صلاحیت مبتنی بر حق تشخیص و آزادی تصمیم‌گیری می‌باشد که شخص ذیصلاح با توجه به اقتضائات اداری و منفعت عمومی می‌تواند اقدام به گزینش شرایط کمی و کیفی یا شرایط ایجابی و سلبی نماید، به‌عنوان مفهومی در برابر صلاحیت تکلیفی است. به همین دلیل، صلاحیت تخییری در متون حقوقی عموماً تحت عناوینی مانند "صواب‌دید" یا "اختیار تشخیص" نیز نامیده می‌شود.

۲-۱- صلاحیت تخییری مطلق (صلاحیت تخییری کامل)

صلاحیت تخییری مطلق، صلاحیتی است که در چارچوب محدودیت‌های قوانین موضوعه منحصر نشده و مقام عمومی از آزادی عمل جهت تصمیم‌گیری برخوردار می‌باشد (Dworkin, 1978). در صلاحیت‌گزینشی مطلق، مقام ذیصلاح هم در تشخیص موضوع و اقتضائات اداری و هم در تصمیم‌سازی حقوقی دارای قدرت ابتکار عمل است و در نتیجه، دارای اختیارات مطلق و کامل می‌باشد (Babazadeh & Yavari, 2014). در این نوع صلاحیت، اگرچه اداره از اختیار مطلق بهره‌مند است، اما چنین اختیاری به شیوه‌ای نامحدود و غیر قابل نظارت نیست (Hedavand, 2015). در اصل ۱۲۴ قانون اساسی برای رئیس جمهور جهت انتخاب معاونان خود، آزادی عمل کامل پیش‌بینی شده است. قانونگذار ایرانی در ماده ۲۱ و تبصره ۱ ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به صلاحیت تخییری مطلق و امکان انتخاب آزادانه از میان چند گزینه، تصریح نموده است. در بند ب ماده ۵۴ همین قانون جهت عزل و نصب کارمندان اداری نوعی آزادی عمل وجود دارد و به شرایط و ضوابط حرفه‌ای یا قانونی محدود نمی‌گردد. همچنین، در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ آزادی گزینش و حق انتخاب نوع مجازات مأمور اداری متخلف از بین مجازات‌های مندرج، پیش‌بینی گردیده است. به علاوه، صلاحیت تخییری مطلق را می‌توان در مقرراتی مانند تبصره ۲ ماده ۲ و تبصره ۲ ماده ۴ و ماده ۳۱ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ مورد شناسایی قرار داد. با مروری بر آرای دیوان عدالت اداری می‌توان دریافت که مبنای اصلی این مرجع قضایی در تفسیر صلاحیت‌های گزینشی و ارزیابی قلمرو صلاحیت‌ها مبتنی بر اصل قانونی بودن و خروج از اختیارات قانونی می‌باشد. به همین دلیل، مقامات اداری از توسیع یا تضییق آزادانه صلاحیت‌های خود و یا تفسیر خودسرانه قوانین و مقررات، ممنوع می‌باشند (Gorji Azandariani & Fathi, 2012). یکی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شناسایی صلاحیت تخییری مطلق، رأی شماره ۳۱۰-۳۱۰/۰۷/۲۵-۱۳۹۰ است. در این رأی، هیأت عمومی دیوان عدالت به صراحت بیان می‌کند که در قانون مالیات‌های مستقیم، برای وزیر امور اقتصادی و دارایی این اختیار به طور کامل به رسمیت شناخته شده است که در صورت دریافت شکایت از مؤدیان مالیاتی، این وزیر تصمیم‌گیری کند که آیا شکایت را به هیأت‌های تخصصی ارجاع دهد یا خیر. در واقع، این اختیار به وزیر داده شده است تا بر اساس شرایط و تشخیص خود، شکایت را بررسی کرده و در صورت لزوم آن را به هیأت‌های مربوطه ارجاع دهد. این آزادی عمل به گونه‌ای است که وزیر می‌تواند بدون الزام به قوانین خاصی، بهترین تصمیم را بر اساس شرایط و مصلحت عمومی اتخاذ کند. البته با وجود صلاحیت تخییری مطلق وزیر، دیوان عدالت اداری بر این نکته تأکید دارد که هیچگاه این اختیار نباید به طور خودسرانه و غیرقانونی اعمال شود. به عبارت دیگر، علی‌رغم آزادی عمل وزیر، این تصمیمات همچنان تحت نظارت قضائی قرار دارند و دیوان عدالت اداری می‌تواند در صورت مشاهده تخلف، آن را باطل کند. همچنین، دیوان عدالت اداری متذکر می‌شود که مقامات باید به مصلحت عمومی و منافع عام توجه کنند. در این مورد خاص، وزیر باید با توجه به مصالح و اقتضائات موجود، تصمیم‌گیری کند و از اختیار خود در چارچوب منافع عمومی بهره‌برداری نماید.

در رأی شماره ۳۲۶۴ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، موضوع «اتلاق قسمت (ب) و بند (ج) و جدول ذیل آن از بخشنامه شماره ۱۲۵ به شماره ابلاغی ۵۴۲۶ مورخ ۲۳/۱۱/۱۳۹۵ اداره کل سازمان و بهبود فرآیندهای بانک کشاورزی» مورد بررسی قرار گرفت. در این رأی، دیوان به بررسی حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقامات اداری پرداخته و تأکید کرده است که اعمال صلاحیت‌های تخییری باید در چارچوب قوانین و با رعایت مصالح عمومی باشد. در واقع، آزادی انتخاب اداره در انجام یا ترک فعل عمومی (آزادی انتخاب در گزینش تصمیمات) باید در پیرامون قانونی باشد.

به طور کلی، ویژگی‌ها و معیارهای صلاحیت تخییری مطلق در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را می‌توان به شرح ذیل اشاره نمود:

الف. آزادی عمل مطلق: مقام ذیصلاح از اختیار کامل برای انتخاب هر تصمیمی برخوردار است. در این حالت، مقامات عمومی می‌توانند از میان گزینه‌های متعدد، بهترین تصمیم را که به نظرشان مفیدترین و مناسب‌ترین است، انتخاب کنند.

ب. فقدان محدودیت‌های سختگیرانه قانونی: برخلاف صلاحیت‌های تکلیفی که در آن مقامات باید طبق دستور و قانون عمل کنند، در صلاحیت تخییری مطلق، قانون فقط یک چارچوب کلی را تعیین می‌کند و اختیار تصمیم‌گیری به مقامات واگذار می‌شود.

پ. عدم الزام به انتخاب خاص: مقامات اداری در این نوع صلاحیت، برخلاف صلاحیت‌های تکلیفی نمی‌توانند انتخابی را که قانون به آن‌ها تحمیل کرده باشد، الزام‌آور بدانند. آن‌ها می‌توانند از میان چندین گزینه، بر اساس شرایط و تشخیص خود، بهترین گزینه را برگزینند.

ت. توجه به مصلحت عمومی: در تصمیمات مقام اجرایی جهت اعمال صلاحیت تخییری مطلق، دیوان عدالت اداری متذکر می‌شود که مقامات اداری باید به مصلحت عمومی و منافع عام توجه کنند.

ث. قلمرو نظارت دیوان عدالت اداری: همان‌طور که در رویه دیوان عدالت اداری مشاهده گردید، صلاحیت تخییری مطلق همچنان تحت نظارت این مرجع قضایی قرار دارد. دیوان عدالت اداری نوعی نظارت حدأقلی و بر مبنای اصول قانونی و شفافیت را اعمال می‌کند. اگر تشخیص مقام مخالف قوانین و مقررات باشد، دیوان می‌تواند وارد عمل شود و تصمیم اداری را بررسی و در صورت لزوم ابطال کند.

۲-۲-۲- صلاحیت تخییری محدود (صلاحیت تخییری مقید)

صلاحیت اختیاری محدود (مقید)، در مرز میان "فقدان صلاحیت اختیاری" و "صلاحیت اختیاری مطلق" قرار گرفته است. در این نوع صلاحیت اگرچه اداره دارای اختیار تصمیم‌گیری و آزادی انتخاب می‌باشد، اما بایستی آن‌ها را در چارچوب‌های قواعد حقوقی و توجیهات منطقی با قوانین موضوعه اعمال نماید (Hedavand, 2015). اکثر مباحث صلاحیت‌گزینشی مربوط به این قسمت می‌باشد که تحت عنوان صلاحیت تخییری نسبی و اختیار شبه‌گزینشی نیز نامیده می‌شود (Babazadeh & Yavari, 2014). البته ممکن است قانونگذار برای این نوع صلاحیت نیز اهدافی را پیش‌بینی نماید. به طور مثال، اداره مطابق قانون ملزم شود تا صلاحیت‌های خود را در راستای اتخاذ سیاست‌های مدیریتی اعمال نماید. در تبصره ماده ۳۲ و بند الف ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به اعمال محدودیت‌های قانونی بر صلاحیت اداره در گزینش کارمندان و مدیران تصریح گردیده است. وفق ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ شهرداری تنها در مواردی مجاز به تقسیط مطالبات خود می‌باشد که کمیسیون ماده ۷۷ مصرح در این ماده قانونی تشخیص دهد مؤدی از پرداخت یکجا بدهی خود ناتوان است و نتیجتاً شهرداری می‌تواند در صورتی که پرداخت بدهی مؤدی از سه سال تجاوز نکند و بهره متداول بانکی نیز رعایت شود مبادرت به اقساط نماید.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۱۳ به این موضوع پرداخته است که آیا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آراء قطعی مراجع اختصاصی و اداری را از حیث نقض قوانین و مقررات دارد یا خیر. در این رأی، دیوان عدالت اعلام کرده است در مواردی که قانونگذار به صراحت، رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی را به دیوان عدالت اداری واگذار نکرده باشد، دیوان نمی‌تواند به این آراء رسیدگی کند. این رأی نشان می‌دهد که دیوان عدالت در مواردی که قانونگذار صلاحیت رسیدگی را به آن واگذار نکرده باشد، دارای صلاحیت تخییری محدود است و نمی‌تواند به این آراء رسیدگی کند. این تصمیم بر اساس اصل تفکیک قوا و احترام به استقلال مراجع

اختصاصی اتخاذ شده است. با این حال، در مواردی که قانونگذار به صراحت، رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی را به دیوان عدالت اداری واگذار کرده باشد، دیوان می‌تواند به این آراء رسیدگی کند و در صورت نقض قوانین و مقررات، آن‌ها را ابطال نماید.

در برخی آرای دیوان عدالت اداری نیز اصول حقوقی مانند اصل قانونی بودن و اصل تناسب جهت بررسی اعتبار صلاحیت‌گزینشی مأمور یا نهاد اداری در اتخاذ تصمیمات عمومی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. به‌طور مثال، از مدلول دادنامه ۱۳۲-۱۳۹۰/۰۳/۳۰ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مستفاد می‌شود که ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مصوب هیئت وزیران در راستای برآورده‌سازی اهداف قانونی تصویب شده است. لذا از منظر دادرس اداری ایران، اقدام هیئت وزیران در اعمال صلاحیت‌گزینشی جهت تصویب آیین‌نامه مذکور هیچگونه تعارضی با قوانین موضوعه و اهداف قانونگذار ندارد و در قلمرو اختیارات قانونی مرجع تصویب‌کننده می‌باشد.

به‌طور کلی، ویژگی‌ها و معیارهای صلاحیت‌تخییری محدود در رویه دیوان عدالت اداری را می‌توان به شرح ذیل اشاره نمود:

الف. آزادی نسبی در انتخاب: مقام اداری می‌تواند از میان گزینه‌های مجاز انتخاب کند، اما نمی‌تواند از چارچوب‌های تعیین‌شده توسط قانون خارج شود.

ب. وجود محدودیت‌های قانونی: قانونگذار برخی از گزینه‌ها را به‌عنوان انتخاب‌های مجاز تعیین کرده و مقام اداری نمی‌تواند از آن‌ها تجاوز کند.

شباهت‌های عمده‌ای که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بین صلاحیت‌تخییری مطلق و صلاحیت‌تخییری محدود در آرای خود شناسایی می‌کند به شرح زیر است:

الف. وجود اختیار تصمیم‌گیری: در هر دو نوع صلاحیت، مقام اداری یا نهاد عمومی از اختیار تصمیم‌گیری برخوردار است. در هر دو حالت، مقامات می‌توانند از میان چند گزینه تصمیم بگیرند و این اختیار به آن‌ها اعطا می‌شود.

ب. نظارت قضایی بر تصمیمات: در هر دو نوع صلاحیت، نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات مقامات اداری وجود دارد. حتی در صلاحیت‌تخییری مطلق، دیوان عدالت اداری نظارت می‌کند که آیا تصمیمات اتخاذ شده با اصول کلی حقوق عمومی و مصلحت عمومی منطبق است یا خیر. در صلاحیت‌تخییری محدود نیز دیوان نظارت می‌کند که تصمیمات در چارچوب‌های قانونی و مقررات ویژه گرفته شده باشد.

پ. لزوم انطباق با اصول کلی حقوقی: در هر دو نوع صلاحیت، مقامات باید تصمیمات خود را با اصول کلی حقوقی نظیر تناسب، معقولیت و مصلحت عمومی تطبیق دهند. حتی در صورتی که مقام اداری در یک صلاحیت‌تخییری مطلق قرار گیرد، این اصول همچنان بر فرآیند تصمیم‌گیری تأثیرگذار خواهند بود.

تفاوت‌های عمده‌ای که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بین صلاحیت‌تخییری مطلق و صلاحیت‌تخییری محدود در آرای خود شناسایی می‌کند به شرح زیر است:

الف. محدودیت‌ها و چارچوب‌های قانونی: مهم‌ترین تفاوت بین این دو نوع صلاحیت در میزان محدودیت‌های قانونی است که بر اختیارات مقامات اداری وارد می‌شود. در صلاحیت‌تخییری مطلق، مقامات از هیچ محدودیت قانونی جدی برخوردار نیستند و تصمیم‌گیری آن‌ها کاملاً

آزادانه است، مگر اینکه اصل قانونی بودن و مصلحت عمومی نقض شود. در حالی که در صلاحیت تخییری محدود، مقامات باید تصمیمات خود را در چارچوب‌های قانونی و مقررات خاص اتخاذ کنند و آزادی عمل آن‌ها به‌طور قابل توجهی محدود است.

ب. آزادی عمل در انتخاب تصمیم: در صلاحیت تخییری مطلق، مقامات می‌توانند به‌طور کامل تصمیم بگیرند بدون اینکه به ضوابط خاص یا محدودیت‌های قانونی توجه کنند. در مقابل، در صلاحیت تخییری محدود، مقامات موظفند تصمیمات خود را با مقررات و حدود تعیین شده در قانون هماهنگ کنند، به طوری که حتی اگر آزادی عمل وجود داشته باشد، این آزادی محدود است.

پ. تأکید بر مقید بودن اختیارات: صلاحیت تخییری محدود در مقایسه با صلاحیت تخییری مطلق، دارای ویژگی‌های مقید است. این بدان معناست که اختیارات مقامات تحت صلاحیت تخییری محدود، به‌طور قابل توجهی به شرایط خاص و مقررات قانونی محدود می‌شود و این اختیارات نمی‌توانند خارج از چارچوب‌های تعریف‌شده اعمال شوند.

ت. نظارت و کنترل بیشتر بر صلاحیت تخییری محدود: در صلاحیت تخییری محدود، نظارت بر اعمال اختیارات به دلیل محدودیت‌های قانونی و لزوم تطابق تصمیمات با ضوابط و شرایط خاص شدیدتر و دقیق‌تر است. در حالی که در صلاحیت تخییری مطلق، نظارت بر اساس اصول کلی حقوق عمومی و مصلحت عمومی انجام می‌شود، اما آزادی عمل بیشتری برای مقامات وجود دارد.

۳- مفهوم تنظیم و تضمین صلاحیت

شاید به‌سختی بتوان اصل تضمین قلمرو صلاحیت‌ها را در متون رسمی پیدا نمود، اما نمی‌توان کتمان کرد که این اصل یکی از مقتضیات ضروری حقوق عمومی است (Gorji Azandariani, 2017). هنگامی که از تبیین و تمایز صلاحیت‌ها سخن می‌گوییم، به‌نوعی به مسأله تفکیک قوا هم اشاره می‌کنیم، زیرا برداشت ماهوی از تفکیک قوا نمایانگر تبیین وظایف و تفکیک کارکردها در راستای ارتقای کارآمدی سازمانی و صیانت از انضباط اداری است (Gorji Azandariani, 2017). به‌موجب قانون، هر صلاحیتی جهت نیل به هدفی خاص به‌وجود آمده است. در نتیجه، مأمور اداری حق ندارد که صلاحیتی را به‌جای صلاحیت دیگر استفاده کند، وگرنه مرتکب تعدی از صلاحیت یا سوء استفاده از قدرت خواهد شد (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). اعمال یک صلاحیت قانونی به‌جای صلاحیت قانونی دیگر به‌عنوان مصداقی از تبدیل صلاحیت محسوب می‌شود. از آنجایی که هر صلاحیت اداری جهت نیل به هدفی خاص پیش‌بینی شده است (به‌ویژه در مواردی که حقوق اشخاص تحت تأثیر قرار می‌گیرد)، مأمور و نهاد اداری بدون تجویز قانونگذار اجازه ندارد که صلاحیت اصلی را کنار بگذارد و از صلاحیت‌های دیگر به‌جای آن استفاده کند (Afshari, 2017). تعیین حدود صلاحیت هر مرجع در حقوق عمومی سبب تضمین کارکرد آن نیز می‌شود. بدین ترتیب، ابتدا حوزه کارکردی صلاحیت از لحاظ کمی تبیین می‌شود و سپس حدود اختیارات ناشی از صلاحیت به لحاظ کیفی تنظیم می‌گردد (Vizheh, 2009). مبنای تبیین و تمییز صلاحیت‌های مقامات عمومی مبتنی بر قلمرو وظایف و اختیارات آن‌ها می‌باشد. صلاحیت تکلیفی بر مبنای حداقل آزادی (حدأکثر قانونی) و صلاحیت تخییری بر مبنای حداکثر آزادی (حدأقل قانونی) تعریف شده است. بنابراین، صلاحیت‌های مأموران اداری بر مبنای میزان قدرت آزادی انتخاب آن‌ها از یکدیگر تفکیک می‌شوند (Ricci, 2004). به همین دلیل، تعیین قلمرو نظارت بر صلاحیت‌ها وابسته به کم یا زیاد بودن میزان آزادی اداره در گزینش تصمیمات است. بدین‌سان، برخی اندیشمندان حقوق عمومی معتقدند که برای تمییز و تضمین قلمرو صلاحیت‌ها، یکسری معیارها و ضوابطی وجود دارد.

معیار ارزیابی (معیار اول)، معیاری ماهوی و مرتبط با محدوده صلاحیت مقامات اداری می‌باشد. در صلاحیت‌های تکلیفی، امکان و مجال ارزیابی از اداره گرفته شده است. ولی در صلاحیت‌های تخییری، فرصت ارزیابی برای مأمور یا نهاد اداری مهیا می‌باشد. معیار تفسیر (معیار دوم)، معیاری بر مبنای اهداف و انگیزه‌های اداره در اتخاذ تصمیمات است. در صلاحیت‌های تکلیفی، اداره حق انتخاب و آزادی عمل جهت نیل به اهداف مختلف را ندارد مگر آن میزان از آزادی اختیارات را که خود قانونگذار برای اهداف اداره، تفسیر کرده باشد. اما، در صلاحیت‌های تخییری به دلیل آزادی اداره در گزینش تصمیمات، امکان سوء استفاده در تفسیر قوانین وجود دارد. معیار کنترل (معیار سوم)، معیاری است که در آن روش‌های کنترل تصمیمات اداری اعم از کنترل قضایی و کنترل غیرقضایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نظارت بر صلاحیت‌های تکلیفی، حدود و ثغور اختیارات مشخص است. اما، در نظارت بر صلاحیت‌های تخییری به دلیل نامتعین بودن قلمرو اختیارات، کنترل قضایی با دشواری‌هایی مواجه خواهد شد (Laubadere, 2002). کنترل و نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری، یکی از بهترین روش‌های تبیین و تحدید صلاحیت و تنظیم و تضمین عدم انحراف و سوء استفاده از قدرت در نظام‌های حقوقی می‌باشد. به همین دلیل، اصل تضمین قلمرو صلاحیت‌ها در رویه دیوان عدالت اداری نیز قابل شناسایی است.

الف. یکی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در رابطه با تنظیم صلاحیت‌ها و تفکیک اختیارات مقامات اداری صادر شده، مربوط به آرای شماره ۵۵۱ و ۵۵۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۷ است. در این رأی، دیوان عدالت اداری به بررسی این موضوع پرداخته که برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شوراهای اسلامی شهرها و سایر مراجع ممنوع اعلام شده است. لذا مصوبه شورای اسلامی شهر مبنی بر تجویز اخذ عوارض از بلیط کنسرت‌ها مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی است. این رأی، نه تنها به بحث صلاحیت نهادها و مقامات اداری بلکه به مفاهیم اساسی دیگری همچون تفکیک قوا و حاکمیت قانون نیز پرداخته است.

ب. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۲۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۴ به موضوع اخذ عوارض تفکیک و افراز توسط شهرداری‌ها پرداخته است. هیأت عمومی دیوان عدالت در این رأی اعلام کرده است که امر تفکیک و افراز کلیه اراضی و املاک واقع در محدوده و حریم شهرها، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دارد و وظیفه شهرداری منحصرأً اظهارنظر کتبی نسبت به نقشه ملک و ارسال آن به مرجع ذیصلاح است و شهرداری رأساً در باب تفکیک و افراز مسئولیتی ندارد. بنابراین، اخذ عوارض تفکیک و افراز توسط شهرداری‌ها مغایر با قانون ثبت اسناد و اصل تسلیط می‌باشد. این رأی نشان دهنده لزوم رعایت حدود صلاحیت نهادها و مراجع مختلف و جلوگیری از تجاوز به صلاحیت‌های قانونی یکدیگر است.

پ. هنگامی که مقام یا نهاد عمومی در زمینه‌ای دارای صلاحیت نباشد یا از حدود صلاحیت‌های خود تعدی نماید یا در قلمرو صلاحیت سایر مقامات ذیصلاح ورود پیدا کند، با ایراد عدم صلاحیت (نداشتن صلاحیت یا تجاوز از قلمرو صلاحیت) مواجه خواهد شد. مهم‌ترین اصلی که دیوان عدالت اداری هنگام نظارت بر صلاحیت‌ها اعمال می‌کند، اصل قانونی بودن (استناد به قوانین و مقررات) است و در آرای متعددی با استناد به قانونی بودن (وجود صلاحیت) یا قانونی نبودن (فقدان صلاحیت) رأی به صحت یا ابطال عمل اداری داده است. هیأت عمومی دیوان عدالت در دادنامه شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۵۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۱۲ بخشی از آیین نامه پذیرش بدون آزمون استعدادهای درخشان در دوره تحصیلی دکتری مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را به دلیل فقدان صلاحیت مرجع مصوب و مبنای قانونی نداشتن تصمیم اداری در جهت ایجاد محدودیت و تبعیض ناروا نسبت به دانشجویان دانشگاه‌های غیردولتی، ابطال نموده است. همچنین، در رأی ۵۸۰-۱۳۹۸/۰۳/۲۸ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت تصریح شده که بخشی از آیین نامه آموزشی دوره کارشناسی ارشد ناپوسته مصوب

شورای آموزشی دانشگاه شهید بهشتی که متضمن جواز اخذ شهریه از دروس جبرانی است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع مصوب می‌باشد و ابطال می‌گردد. دیوان عدالت اداری، خروج از قلمرو صلاحیت و یا ورود و تداخل در قلمرو صلاحیت را عموماً تحت عنوان "خارج از حدود اختیارات" تفسیر می‌کند و اعمال اصل تضمین قلمرو صلاحیت را به دقت مورد کنترل قضایی قرار می‌دهد.^۱

ت. در برخی موارد ممکن است اعمال اصل صلاحیت با اصل دیگری در مغایرت قرار بگیرد. در چنین مواردی بایستی به اصول حقوق عمومی مانند اصل تلازم، استناد نمود. مطابق اصل تلازم چنانچه صلاحیت یا اقتداری به یک مقام عمومی تفویض شده باشد، لوازم اجرای آن صلاحیت نیز به او اعطا می‌شود، در غیر این صورت، اعطای صلاحیت‌ها امری لغو و واهی خواهد بود. بنابراین، در مواردی که قانونگذار به دلیل ابهام یا تعارض در متون قانونی، قلمرو صلاحیت امری را به‌طور دقیق و شفاف معین نکرده باشد می‌توان به اصل تلازم استناد نمود (Zarei, 2015). به‌عنوان نمونه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۲۸۱ و ۲۸۰ مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۰۳ علاوه بر اینکه صلاحیت تکلیفی و حدود اختیارات قانونی رئیس جمهور را ترسیم می‌کند، به‌طور ضمنی به قاعده تلازم نیز اشاره می‌نماید. زیرا وفق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند صلاحیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را به شخص دیگری تفویض نماید. از آنجایی که قانون اساسی، صلاحیت رئیس جمهور را در این زمینه به‌طور صریح و شفاف تعیین نکرده است، لذا دیوان عدالت با استناد به صلاحیت تفسیری و نظارتی خود مطابق اصول ۷۳ و ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، عدم انحصار صلاحیت وضع آیین‌نامه و بخشنامه در هیأت وزیران و صلاحیت مقامات منصوب از سوی رئیس جمهور جهت وضع مقرره در زمینه امور برنامه و بودجه و امور استخدامی و اداری مطابق اصول ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی را ملازم با صلاحیت رئیس جمهور تفسیر نموده است و بدین ترتیب، قلمرو صلاحیت قوه مجریه را مورد ضمانت قرار می‌دهد.

ث. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بسیاری از آراء مانند دادنامه‌های ۱۳۹۶/۰۵/۰۳-۴۲۲ و ۱۳۹۹/۱۲/۲۶-۲۰۰۸ با پیروی از یک رویه قضایی و صریحاً مبتنی بر اصل قانونی بودن (و به‌طور ضمنی با ابتنای بر اصل تضمین قلمرو صلاحیت)، این نهاد قضایی را تنها در مواردی موظف به رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌داند که قبلاً چنین تکلیفی در قانون مورد پیش‌بینی قرار گرفته باشد. مضافاً اینکه هیأت عمومی دیوان در رأی ۱۳۹۸/۰۹/۱۹-۲۷۲۸ با ذکر این دلیل که کانون وکلای دادگستری یک تشکل غیر دولتی و از شمول قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ خارج می‌باشد، موضوع را قابل طرح در دیوان نمی‌داند و بدین ترتیب، قلمرو صلاحیت‌های قانونی خود در امر نظارت قضایی بر اعمال نهادهای عمومی دولتی و غیر دولتی را مورد تبیین و تضمین قرار داده است.

ج. در آراء مرجع دادرسی اداری ایران جهت تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت‌ها علاوه بر اصل حاکمیت قانون و اصل تلازم به سایر اصول حقوقی همچون اصل تفکیک قوا، اصل تناسب و اصل شفافیت نیز استناد شده است. به‌طور مثال، در رأی ۱۳۸۰/۱۱/۰۷-۳۵۲ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به بررسی قلمرو صلاحیت شورای عالی اداری و عدم مغایرت مصوبه آن نهاد با قانون و اصل تفکیک قوا اشاره گردیده است. همچنین، در رأی ۱۳۸۱/۰۶/۱۷-۱۹۳ صادره از هیأت عمومی دیوان ضمن استناد به قانون اساسی جهت تبیین و تضمین

^۱ دیوان عدالت اداری، ایراد عدم صلاحیت نسبت به وضعیت‌های "فقدان صلاحیت" و یا "تعدی از قلمرو صلاحیت" را به‌طور توأمان ذیل عناوین "خروج از حدود اختیار" یا "خارج از حدود اختیارات" تعریف می‌کند و چندان تمایزی میان حالت فقدان صلاحیت (دارا نبودن صلاحیت به دلیل نقض شکلی قانونمداری) و یا وضعیت دارا بودن صلاحیت اما خروج از قلمرو آن (تجاوز از محدوده صلاحیت به دلیل نقض ماهوی قانونمداری) قائل نمی‌شود و در واقع، آرای دیوان در این زمینه فاقد نوآوری است. لذا در عموم موارد از منظر این نهاد قضایی، اختیار قانونی یا وجود دارد که توجیه‌کننده عمل اداری است و یا وجود ندارد که با ایراد عدم صلاحیت و نقض تصمیم یا مقرر اداری مواجه می‌شود.

صلاحیت قوه قضاییه، همزمان به شناسایی اصل تفکیک قوا و تنظیم و تنسيق قلمرو صلاحیت‌های میان قوای مجریه، مقننه و قضاییه نیز پرداخته شده است.

اصل تضمین قلمرو صلاحیت‌ها در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌طور مستمر و مؤثر شناسایی و اعمال شده است. دیوان عدالت اداری همواره در تصمیمات خود به لزوم تفکیک و تنظیم دقیق صلاحیت‌ها و اختیارات دستگاه‌ها و مقامات اداری و اجرایی توجه کرده است تا از تداخل و تجاوز به صلاحیت‌های دیگر نهادها جلوگیری کند. این امر در راستای تأکید بر حاکمیت قانون، عدالت اداری و حفاظت از حقوق عمومی قرار دارد. دیوان عدالت اداری در آرای خود به وضوح بر این نکته تأکید کرده است که هیچ دستگاهی نمی‌تواند خارج از محدوده صلاحیت‌های قانونی خود اقدام کند و هرگونه تصمیم‌گیری باید مبتنی بر اختیارات قانونی و اختیارات اداری موجود باشد. این مسئله نه تنها در قضایای مربوط به مجوزهای اجرایی بلکه در موارد دیگر نیز تکرار شده است.

به‌طور کلی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت‌ها مجموعه‌ای از معیارها و ملاک‌هایی را مدنظر قرار داده است تا از انحراف، تعدی از صلاحیت‌ها و سوء استفاده از قدرت جلوگیری کند:

الف. اصل قانونی بودن اعمال صلاحیت‌ها: طبق این اصل، هیچ مقامی نمی‌تواند بدون وجود مبنای قانونی برای اعمال صلاحیت خود اقدام کند. هر عمل اداری باید مبتنی بر یک قانون یا مقرره معتبر باشد و در صورتی که صلاحیت به‌طور صریح در قانون مشخص نشده باشد، اقدام انجام‌شده فاقد مشروعیت خواهد بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همواره تأکید کرده است که صلاحیت‌های مقامات عمومی باید در چارچوب قوانین و مقررات صریح و شفاف مشخص شود. در صورتی که مقام عمومی به صلاحیتی که برای آن اختیار نداشته باشد، اقدام کند، این عمل به‌عنوان "خارج از حدود صلاحیت" تلقی می‌شود.

ب. تفسیر صحیح و معقول از قوانین منطبق با حقوق عمومی: در فرآیند شناسایی و تضمین صلاحیت‌ها، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به معیار تفسیر صحیح و معقول از قوانین توجه دارد. این تفسیر باید به‌گونه‌ای باشد که از سوء استفاده از صلاحیت‌ها جلوگیری کرده و از انحراف مقامات اداری در اعمال اختیارات جلوگیری کند.

پ. استناد به اصول حقوقی برای تضمین صلاحیت‌ها: دیوان عدالت اداری در فرآیند بررسی و تضمین صلاحیت‌ها، به اصول حقوقی معتبر از جمله اصل حاکمیت قانون، اصل تفکیک قوا، اصل تناسب و اصل شفافیت استناد می‌کند. این اصول کمک می‌کنند تا صلاحیت‌ها به‌طور واضح و دقیق میان مقامات مختلف تفکیک و تقسیم شوند و از تجاوز به قلمرو اختیارات سایر نهادها و مقامات جلوگیری شود.

ت. نظارت و کنترل مستمر و مؤثر صلاحیت‌ها: دیوان عدالت اداری علاوه بر ارزیابی شکلی صلاحیت‌ها، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر تصمیمات و اعمال مقامات عمومی نظارت ماهوی نیز دارد. این نظارت به‌ویژه در مورد صلاحیت‌های تخییری، نقشی اساسی در تضمین قانونی بودن اعمال صلاحیت‌ها ایفا می‌کند.

ث. تضمین حقوق شهروندان و جلوگیری از تصمیمات خودسرانه: در تنظیم قلمرو صلاحیت‌ها، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همواره به تضمین حقوق شهروندان و جلوگیری از تصمیمات خودسرانه مقامات دولتی توجه دارد. دیوان عدالت اداری با استفاده از اصل قانونی بودن و سایر اصول، به‌ویژه در مواردی که حقوق افراد در معرض خطر قرار می‌گیرد، وارد عمل می‌شود و تصمیمات خارج از صلاحیت مقامات را باطل می‌کند.

نتیجه‌گیری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تبیین و تفکیک صلاحیت یکی از اصول بنیادین در تنظیم و تضمین قلمرو قدرت محسوب می‌شود. در این میان، دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی مهم در حوزه قضایی از طریق آرای هیأت عمومی سعی در تبیین و تفسیر مفهوم صلاحیت و قلمرو آن داشته است. در نظام حقوقی ایران و رویه دیوان عدالت اداری، انواع صلاحیت‌ها و عدم صلاحیت‌های متداول در حقوق عمومی به طور صریح یا ضمنی، شناسایی شده‌اند و دارای ضمانت اجرا می‌باشند.

مفهوم عدم صلاحیت در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان یک قدرت محدودکننده و ابزار نظارتی تعریف می‌شود. این اصل تضمین می‌کند که مقامات و دستگاه‌های عمومی تنها در صورتی مجاز به انجام اقدامات و تصمیم‌گیری هستند که به طور صریح و قانونی صلاحیت آن‌ها تعیین شده باشد. به این ترتیب، هرگونه اقدام خارج از چارچوب‌های قانونی به عنوان نقض اصل عدم صلاحیت شناخته شده و قابل ابطال است. عدم صلاحیت منفی در رویه دیوان عدالت به معنای خودداری یا ناتوانی در اعمال صلاحیت در مواردی است که قانون به وضوح آن را پیش‌بینی نکرده باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در شناسایی عدم صلاحیت منفی در آرای خود به چند ملاک کلیدی از جمله رعایت تشریفات و رویه‌های قانونی، تطابق با مقررات و چارچوب‌های قانونی، بررسی صحت تفویض قانونی، تحلیل نسبت به مبانی نظری و اصول حقوق عمومی و بررسی رویه قضایی پیشین توجه می‌کند که به حفظ حاکمیت قانون و جلوگیری از اقدامات خودسرانه کمک می‌کنند. در بسیاری از آرای صادره هیأت عمومی دیوان عدالت، هنگامی که یک مقام یا نهاد اداری علی‌رغم داشتن اختیارات قانونی از آن به شیوه‌ای استفاده می‌کند که از حدود تعیین‌شده قانونی تجاوز دارد یا در مواقعی که تفویض اختیارات به طور کامل رعایت نشده و یا با تشریفات و اهداف قانون سازگار نیست، این عمل به عنوان نمونه‌ای از عدم صلاحیت مثبت تلقی می‌شود و عمل یا تصمیم اتخاذشده را از نظر حقوقی باطل و غیرقانونی ارزیابی می‌کند. هیأت عمومی دیوان عدالت در شناسایی عدم صلاحیت مثبت در آرای خود به چند ملاک کلیدی از جمله رعایت تشریفات قانونی، تناسب عملکرد با اهداف قانونگذار، وجود عنصر عمد و آگاهی، رعایت سلسله مراتب و تفویض اختیارات قانونی در سطح سازمانی و استفاده از رویه قضایی پیشین جهت استانداردسازی صدور رأی توجه می‌کند.

در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، برای شناسایی صلاحیت تکلیفی محض به مجموعه‌ای از ملاک‌ها و معیارهای حقوقی از جمله مطابقت عملکرد با تفویض قانونی و تشریفات تعیین شده، عدم وجود فضای اختیاری در تصمیم‌گیری، تطبیق عملکرد با اهداف و ملاحظات قانونگذار، استناد به اصول و قواعد حقوقی معتبر و توجه به رویه قضایی پیشین جهت تعیین الگو و استانداردسازی عملکرد نهادهای عمومی توجه شده است. این ملاک‌ها تضمین می‌کنند که نهادها و مقامات عمومی تنها در چارچوب‌های از پیش تعیین‌شده و بدون انعطاف شخصی عمل کرده و هرگونه اقدام خارج از این مرزها به عنوان نقص در صلاحیت تلقی شده و قابل ابطال خواهد بود. برخلاف صلاحیت تکلیفی مطلق که هیچ‌گونه اختیاری برای مقام عمومی باقی نمی‌گذارد، در صلاحیت تکلیفی نسبی، قانونگذار برای مقام عمومی در نظر گرفته است که در شرایطی خاص، گزینه‌های مختلفی برای اعمال تکلیف وجود داشته باشد. در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، برای شناسایی صلاحیت تکلیفی نسبی به مجموعه‌ای از ملاک‌ها و معیارهای حقوقی از جمله وجود شرایط خاص برای اعمال تکلیف، وجود اختیار ضمنی در شرایط خاص، ترکیب الزام و اختیار، اعمال صلاحیت تکلیفی در وضعیت‌های اضطراری توجه شده است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه خود، معیارها و ملاک‌هایی از جمله حاکمیت قانون، تناسب، معقول بودن، عدم تبعیض، شفافیت، بی‌طرفی، ارایه دلایل، رعایت حقوق مکتسبه، را برای شناسایی و نظارت بر صلاحیت تخیری مطلق مقامات اداری تعیین کرده است. این معیارها به منظور اطمینان از اعمال صحیح و قانونی این صلاحیت‌ها و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی پیش‌بینی شده‌اند. در خصوص

صلاحیت تخییری محدود، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از معیارها و ملاک‌های خاصی از جمله رعایت چارچوب‌های قانونی و مقررات ویژه، هدفمندی و رعایت مصلحت عمومی، تناسب و معقولیت، شفافیت و توضیح‌پذیری و پرهیز از خودسری و خودمختاری را برای شناسایی و ارزیابی اعمال اختیارات مقامات و نهادهای عمومی استفاده می‌کند. این معیارها کمک می‌کنند تا حفظ قانونمداری و احترام به اصول حقوقی در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای اختیارات اداری تضمین شود.

به نظر می‌رسد، تفسیر صلاحیت‌های تکلیفی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبتنی بر آزادی حدأقلی (مضیق تفسیر نمودن قلمرو صلاحیت) و تفسیر صلاحیت‌های تخییری مبتنی بر آزادی حدأکثری (موسع تفسیر نمودن قلمرو صلاحیت) باشد. به عبارت دیگر، رویکرد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تفسیر صلاحیت‌های تکلیفی مقامات و نهادهای عمومی مبتنی بر انطباق شکلی و رویکرد مضیق (متکی به متن و منطوق قوانین) می‌باشد. در واقع، هنگامی که صلاحیت‌های مأموران اداری در قوانین و مقررات به طور صریح و روشن مورد تصریح قرار گرفته باشد، دیوان عدالت در چنین مواردی رویکردی محدودنگر در راستای تحدید قدرت مرجع ذیربط دارد. اما، رویکرد دیوان عدالت در تفسیر صلاحیت‌های تخییری مبتنی بر مناط (و نه صرفاً منطوق) قواعد حقوقی و بر مبنای انطباق ماهوی و رویکرد موسع (متکی به روح و مدلول قوانین) قرار گرفته است.

با توجه به مطالب ارائه شده و رویه دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که تلقی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از واژه "صلاحیت" بیشتر به عنوان قدرت قانونی یا اقتدار اجرایی است تا حق و اختیار فردی. واژه اختیار به طور معمول برای توصیف قدرت تصمیم‌گیری مقامات در چارچوب خاص یا قانونی استفاده می‌شود، در حالی که در مورد صلاحیت، بیشتر به عنوان توانایی قانونی و اقتدار اجرایی نهادهای دولتی برای اعمال تصمیمات استفاده می‌شود. دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود، به ویژه در مواردی که به تفسیر صلاحیت‌های تخییری می‌پردازد، از واژه صلاحیت به طور عمده به عنوان یک قدرت حقوقی یا اقتدار قانونی تعبیر می‌کند. اگرچه در برخی موارد ممکن است واژه صلاحیت به عنوان اختیار یا حق نیز تعبیر شود، اما دیوان عدالت اداری در رویه خود، بیشتر صلاحیت را به عنوان قدرت تصمیم‌گیری و اقتدار در انجام وظایف اداری می‌شناسد. در واقع، از منظر رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صلاحیت عبارت از شایستگی و قدرت قانونی است که از طرف قانونگذار به مقام اداری برای بهتر اداره کردن اداره اعطا می‌شود و تعیین قلمرو آن تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. علاوه بر این، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هیأت عمومی دیوان در برخی آرا با ارایه تفسیرهای نوآورانه و انتقادی، سعی در شفاف‌سازی و تقویت مبانی قانونی صلاحیت و قلمرو آن داشته و در نتیجه، محدودیت‌ها و ابهامات موجود در تفسیر این مفهوم را کاهش می‌دهد. این رویکرد نوین نه تنها موجب ایجاد توازن بین اعمال اختیارات و حفاظت از حقوق شهروندان می‌شود، بلکه می‌تواند مبنایی برای اصلاحات قانونی و بهبود عملکرد نهادهای نظارتی فراهم آورد.

در نهایت، با توجه به تحلیل‌های ارائه شده و بررسی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، می‌توان گفت که این مرجع قضایی با رویکردی متوازن و استوار، از تنظیم و تضمین صلاحیت‌های مقامات و نهادهای عمومی حمایت می‌کند تا به وسیله آن، حاکمیت قانون و اصول عدالت در تصمیمات اداری رعایت شود. این رویه موجب تقویت اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و کمک به تحقق دولت قانونمدار و حکمرانی شایسته می‌شود. در این راستا، ادامه توجه به مبانی حقوقی و اصول قانونی در تفسیر صلاحیت‌ها، به ویژه در مورد صلاحیت‌های تخییری، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. جهت تقویت این روند، لازم است که رویکردهای منسجم‌تری در تحلیل صلاحیت‌ها در رویه قضائی دیوان عدالت اداری و استانداردهای آرا ایجاد شود. علاوه بر این، الزام دستگاه‌های اداری به ارائه ادله قانونی تصمیمات اتخاذی خود می‌تواند در

پیشگیری از هرگونه سوءتفسیر یا سوءاستفاده از صلاحیت‌ها مؤثر واقع شود و موجبات ایجاد عدالت بیشتر در نظام اداری را فراهم آورد. لذا با توجه به برخی ابهامات موجود در تجزیه و تحلیل مفهوم صلاحیت و قلمرو آن در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیشنهاداتی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

الف. تبیین دقیق مفاهیم: دکترین حقوقی (به‌ویژه قضات دیوان عدالت اداری) بایستی اصلاح صلاحیت و قلمرو آن را از منظر رویه این نهاد قضایی تعریف و مشخص کنند. این تعریف باید شامل جنبه‌های تکلیفی (اجباری) و تخییری (گزینشی) صلاحیت باشد تا ابهام در تفسیر آرای قضایی کاهش یابد.

ب. اصلاح و بهبود قوانین: پیشنهاد می‌شود که نهادهای قانونگذاری و تنظیم‌گری، قوانین و مقررات مربوط به صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری را بازنگری و به روزآوری کنند تا قلمرو اختیارات مراجع اداری (به‌ویژه برای تفکیک صلاحیت‌های تکلیفی و تخییری) شفاف گردد.

پ. تشکیل کارگروه‌های تخصصی و کمیته‌های مشورتی: پیشنهاد می‌شود که کمیسیون‌های تخصصی در حوزه‌های اداری و قضایی تشکیل شده و با همکاری اساتید دانشگاه و مشاوران و کارشناسان حقوقی، اصلاحاتی را در زمینه تعیین مفهوم و قلمرو صلاحیت‌ها در رویه دیوان عدالت اداری با هدف تعیین واضح حدود اختیارات مراجع، جلوگیری از تجاوز و ابهام در اجرای قانون پیشنهاد نمایند.

ت. برگزاری دوره‌های تخصصی: با توجه به پیچیدگی مفاهیم مربوط به صلاحیت و قلمرو آن، برگزاری دوره‌های آموزشی و کارگاه‌های تخصصی برای قضات، وکلا و کارکنان دیوان عدالت اداری می‌تواند به ارتقاء سطح دانش و بهبود تفاسیر قضایی در این زمینه کمک شایانی نماید.

ث. تحقیقات تطبیقی: مقایسه نحوه تبیین و تفسیر مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت در دیوان عدالت اداری با نظام‌های قضایی سایر کشورها می‌تواند به روشن شدن ابعاد نوآورانه و چالش‌های موجود در تجزیه و تحلیل آن کمک نماید.

ج. استفاده از فناوری‌های نوین: بهره‌گیری از نرم‌افزارهای تحلیل محتوا و هوش مصنوعی در ارزیابی مستمر آرای صادره از دیوان عدالت اداری می‌تواند به شناسایی الگوهای تکراری، نقاط ابهام و ناهماهنگی در تفسیر صلاحیت کمک نماید.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منفعی 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 principle of jurisdiction and the principle of lack of jurisdiction are fundamental tenets of the rule of law, acting as pivotal mechanisms for evaluating the legality and legitimacy of administrative decisions. In public law, the foundational assumption is the lack of jurisdiction, with jurisdiction being considered an exception that must be established based on legal provisions. When an administrative authority or public institution acts beyond its legally prescribed competencies, the resultant act is deemed null and void. However, the precise definition, nature, and scope of

jurisdiction remain subjects of legal debate. Some legal doctrines conceptualize jurisdiction within the framework of discretion, while others interpret it as a matter of authoritative competence (Mo'tameni Tabataba'i, 2012). Consequently, a comprehensive analysis that juxtaposes jurisdiction and lack of jurisdiction is required to delineate the precise boundaries of authority in legal science. The present study, employing a descriptive-analytical methodology, aims to explicate, differentiate, and analyze the various forms of jurisdiction and common cases of lack of jurisdiction in public law from the perspective of the General Assembly of the Administrative Justice Court. By scrutinizing and elucidating the court's rulings, the research finds that the judicial body primarily functions to regulate and ensure the proper exercise of administrative jurisdiction. When the jurisdiction of a public official or institution lacks legal grounding, the resultant administrative act is invalidated due to a lack of jurisdiction. The study indicates that the Administrative Justice Court conceptualizes jurisdiction as the legal authority of administrative and judicial entities, emphasizing the principle of the rule of law in overseeing the exercise of power by these bodies (Yavari, 2017). The research further suggests that the General Assembly of the Administrative Justice Court, through its interpretative approach to jurisdiction, seeks to strike a balance between the legal powers of administrative bodies and the protection of citizens' rights, ensuring that decisions align with legal principles and regulations. Moreover, the judicial institution generally advocates a restrictive interpretation of mandatory jurisdictions while adopting a broader interpretation of discretionary jurisdictions. By providing detailed legal analyses of the General Assembly's rulings, this study offers a theoretical framework for a deeper understanding of jurisdiction, underscoring that the court regards jurisdiction as a legal authority designed to enforce the rule of law and prevent transgressions of legally defined limits (Gorji Azandariani, 2017). These findings can inform future studies and contribute to the refinement of existing legal frameworks within Iran's judicial system. The concept of lack of jurisdiction in public law, as analyzed in this study, underscores the necessity of legal legitimacy in administrative actions. In contrast to private law, where individuals are presumed legally competent unless proven otherwise, public officials and institutions lack jurisdiction unless explicitly granted authority by law (Wade & Forsyth, 2014). This principle, derived from the supremacy of law, dictates that no administrative body can make decisions or take actions without a legal basis. The General Assembly of the Administrative Justice Court has reinforced this principle through its rulings, affirming that any administrative act executed beyond the defined legal competencies is inherently void (Emami & Ostovarsangari, 2013). The distinction between lack of jurisdiction and abuse of authority is another crucial aspect highlighted in this study. While lack of jurisdiction refers to actions taken without any legal authorization, abuse of authority pertains to cases where a competent body exceeds its discretionary powers in a manner that undermines legal principles (Molabiği, 2019). By distinguishing between these two legal constructs, the Administrative Justice Court ensures that administrative bodies do not circumvent legal restrictions by misusing their jurisdiction. The court's rulings provide a critical safeguard against arbitrary governance, ensuring that power remains confined within the limits prescribed by law (Vizheh, 2011). Furthermore, the study illustrates how the court employs legal reasoning to maintain a balance between administrative efficiency and adherence to the rule of law. In several cases, the General Assembly has annulled administrative decisions due to lack of jurisdiction, reaffirming that administrative discretion must always conform to statutory constraints (Vaezi, 2024). The study also explores the role of judicial oversight in determining the limits of jurisdiction. Judicial review serves as a mechanism to assess whether administrative actions align with established legal mandates. The Administrative Justice Court, through its jurisprudence, has developed a framework

for interpreting jurisdictional boundaries in ways that uphold legal integrity while allowing for necessary administrative discretion (Barnett, 2007). The research demonstrates that the court's approach is characterized by a commitment to legal consistency, ensuring that decisions adhere to established legal norms (Nejabati Khah, 2009). A significant aspect of the court's rulings involves the restrictive interpretation of mandatory jurisdictions and a broader interpretation of discretionary jurisdictions. Mandatory jurisdictions, where administrative bodies are legally obligated to perform specific actions, are construed narrowly to prevent overreach (Mashhadi, 2016). On the other hand, discretionary jurisdictions, which grant administrative bodies some latitude in decision-making, are interpreted more expansively to accommodate the complexities of governance. This dual approach serves to protect individual rights while allowing administrative bodies sufficient operational flexibility within legal parameters (Nikounahad & Kalvandi, 2021). The study highlights key cases in which the court has delineated these distinctions, illustrating the legal reasoning that underpins its rulings (Babazadeh & Yavari, 2014). Additionally, the study discusses the broader implications of these judicial interpretations on public administration, noting that a well-defined legal framework for jurisdiction enhances transparency, accountability, and legal certainty in governance (Fallahzadeh et al., 2020).

In analyzing the interplay between jurisdiction and administrative authority, the study considers the implications of legal interpretation on governance structures. One of the key findings is that judicial oversight serves not only as a corrective mechanism but also as a preventive measure against administrative overreach (Hedavand, 2015). The Administrative Justice Court has established legal precedents that reinforce the principle that administrative actions must be firmly rooted in legal authority (Hemmati, 2006). This judicial stance promotes adherence to the rule of law, ensuring that governance practices align with constitutional and statutory requirements (Mousavi Zadeh, 2014). The study further explores the procedural aspects of judicial review, noting that the court employs a structured approach to assess jurisdictional claims. Through systematic legal reasoning, the General Assembly of the Administrative Justice Court differentiates between legitimate jurisdictional exercises and instances of unauthorized decision-making (Dworkin, 1978). By examining the legal principles that govern administrative jurisdiction, this research sheds light on the court's role in shaping legal norms that enhance governmental accountability (Ponce, 2005). The findings indicate that the court's jurisprudence contributes to the refinement of legal doctrines that govern jurisdiction, reinforcing legal stability within the administrative framework (Pollard et al., 2007).

In conclusion, this study underscores the critical role of the Administrative Justice Court in defining and regulating jurisdiction within the Iranian legal system. By analyzing the court's rulings, the research demonstrates that jurisdiction functions as a legal safeguard against administrative arbitrariness, reinforcing the principle of the rule of law. The study highlights the dual approach employed by the General Assembly of the Administrative Justice Court—narrowly interpreting mandatory jurisdictions while allowing broader discretion in discretionary jurisdictions—to strike a balance between legal authority and administrative flexibility. The court's rulings serve as a crucial reference point for legal scholars and practitioners, providing a structured framework for understanding jurisdictional limits. The findings suggest that continued judicial oversight and legal analysis are essential for refining jurisdictional principles, ensuring that administrative actions remain within legal confines while allowing for necessary governmental discretion. Future research can build upon these findings to further explore the evolving nature of jurisdiction in administrative law and its implications for legal and institutional governance.

References

- Afshari, F. (2017). *The Desirable Model of Judicial Review of Administrative Authority's Error in Iranian Law with a Comparative Approach to the Laws of England and France* [Allameh Tabataba'i University]. Tehran.
- Aghaei, B. (2006). *Bahman Legal Dictionary*. Ganj-e Danesh Publications.
- Amid, H. (2005). *Amid Persian Dictionary*. Amir Kabir Publications.
- Babazadeh, V., & Yavari, A. (2014). The Concept of Discretionary Jurisdiction in the Decisions of the Administrative Justice Court. *Iranian and International Journal of Comparative Legal Research*, 25, 1-35.
- Barak, A. (1989). *Judicial Discretion*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt211qxt8>
- Barnett, H. (2007). *Constitutional and Administrative Law*. Routledge Publications.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- Emami, M., & Ostovarsangari, K. (2013). *Administrative Law*. Mizan Publishing.
- Fallahzadeh, A. M., Hemmati, M., Javaheri Tehrani, M., Fathi, J., & Mazrouei Abianeh, Y. (2020). *Separation of Legislation and Implementation: Analysis of the Boundaries of Legislative Jurisdiction in the Relations between the Legislative and Executive Branches*. Islamic Propaganda and Organization Research Institute of the Guardian Council Publications.
- Fooladvand, E. (1994). *Freedom, Power, and Law*. Kharazmi Publications.
- Gorji Azandariani, A. A. (2017). *Principles of Public Law*. Jangal Publications.
- Gorji Azandariani, A. A., & Fathi, Y. (2012). A Comparative Study of the Supervision of the Exercise of Discretionary Powers. *Journal of Justice Law*, 78, 211EP - 246.
- Hedavand, M. (2015). *Comparative Administrative Law: Volume II*. Samt Publications.
- Hedavand, M., & Mashhadi, A. (2010). *Principles of Administrative Law: In Light of the Decisions of the Administrative Justice Court*. Khorsandi Publications.
- Hemmati, M. (2006). Delegation of Administrative Decision-Making Authority: A Tool for Desirable Public Management. *Journal of Public Law and Human Rights*, 2 & 3.
- Jafari Langroudi, M. J. (2020). *Legal Terminology*. Ganj-e Danesh Publications.
- Kargozari, J., & Nabilou, H. (2008). The Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities. *Legal Information Quarterly*, 13, 7-21.
- Laubadere, A. (2002). *Droit Administratif*. LGDJ.
- Mashhadi, A. (2009). Justification and Critique of the Controllability of the Executive Branch's Discretionary Powers. *Presidential Information Quarterly*, 22 & 23, 61-75.
- Mashhadi, A. (2016). *The Law on the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court in the Current Legal System*. Khorsandi Publications.
- Mashhadi, A., & Jalili Morad, A. (2014). The Doctrine of Discretionary Jurisdiction in Iranian and French Law. In J. Mohammad & V. Mohammadreza (Eds.), *Thoughts on Administrative Law* (pp. 274-305). Majd Publications.
- Mo'tameni Tabataba'i, M. (2012). *Administrative Law*. Samt Publications.
- Moghtader, H. (1991). The Competence of States and Its Types. *Journal of the Faculty of Law and Political Science, University of Tehran*, 26, 83-97.
- Molabigi, G. (2019). *Jurisdiction and Procedure of the Administrative Justice Court*. Jangal Publications.
- Molan, M. T. (1997). *Administrative Law*. Old Bailey Press.
- Mousavi Zadeh, S. S. (2014). *Report of the Scientific Meeting on Judicial Review of the Exercise of Discretionary Powers*. Press and Publications Center of the Judiciary Research Institute.
- Nejabati Khah, M. (2009). The Concept of Abuse of Authority in the Common Law Legal System. *Journal of Law and Expediency*, 5, 87-110.
- Nikounahad, H., & Kalvandi, H. (2021). *Scientific Quarterly Journal of Modern Administrative Law Research*, 7, 83-111.
- Ostovarsangari, K. (2014). The Jurisdiction of the Administrative Justice Court and Issues Surrounding It. In J. Mohammad & V. Mohammadreza (Eds.), *Thoughts on Administrative Law* (pp. 353-387). Majd Publications.
- Pollard, D., Parppworth, N., & Hughes, D. (2007). *Constitutional and Administrative Law*. Oxford University Press.
- Ponce, J. (2005). Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2, 550-588. <https://doi.org/10.1353/gls.2005.0025>
- Ricci, J. C. (2004). *Droit administratif general*. Hachette.
- Vaezi, S. M. (2024). The Concept and Function of Jurisdiction in Administrative Law. *Public Law Research Quarterly, Allameh Tabataba'i University, Tehran*, 25(80), 207-238.
- Vizheh, M. (2009). The Principle of Separation of Powers in the Decisions of the General Board of the Administrative Justice Court. *Journal of Justice Law*, 67, 39-54.
- Vizheh, M. (2011). *Theoretical Foundations and Structure of the Legal State*. Jangal Publications.
- Wade, W., & Forsyth, C. (2014). *Administrative Law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780199683703.001.0001>
- Yavari, A. (2017). Review of the Qualifications of Election Candidates by the Guardian Council: Another Reflection. *Legal Research Quarterly of Shahid Beheshti University*, 80, 213-237.
- Zarei, M. H. (2015). *Rule of Law and Democracy*. Khorsandi Publications.