

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی

محمد رضا ویژه

عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی merzavijeh@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۰/۹/۱۵

تاریخ پذیرش: ۹۰/۱۲/۱۸

چکیده

نظارت قضایی نظارتی است که ضمانت اجرای آن ابطال عمل اداری (مقررات اجرایی) یا الزام مقام اداری به انجام آن به موجب حکم مرجع قضایی است. در نتیجه، نظارت قضایی نسبت میان دو صلاحیت است: صلاحیت اجرایی، که وضع مقررات اجرایی در چارچوب آن انجام می‌شود و صلاحیت نظارتی، که نظارت بر مقررات اجرایی وضع شده در این قالب اعمال می‌شود. هدف مقاله حاضر تحلیل چگونگی اعمال صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی (شکلی و ماهوی) و معیارهای ارزیابی قانونمداری آنهاست. در این مقال، در صدد اثبات این فرضیه هستیم که با تفکیک دقیق بخش‌های بند ۱ ماده ۱۹ و تفسیر موسع آنها، هت عمومی قادر است تا نظارت مطلق و عامی را بر مقررات اجرایی اعمال نماید. در واقع، در نظارت قضایی نباید به نص بند ۱ ماده ۱۹ و تفسیر مضیق آن اکتفا نمود بلکه باید با توجه به منطق حاکم بر کارکردهای دیوان عدالت اداری در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول کلی حقوق اداری و غایت حقوق عمومی، یعنی حمایت موثر از حق‌های شهروندان و تامین امنیت حقوقی آنان کارایی این نظارت موثر را افزایش داد.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، قانونمداری، نظارت قضایی، قانون، مقررات اجرایی.

نظارت بر اعمال اداری دغدغه‌ی همیشگی اندیشمندان حقوق عمومی بوده و آنها همواره از نوع این نظارت، مرجع اعمال و حدود آن سخن گفته‌اند. به عبارت دیگر، «نظارت» یکی از کلیدواژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمامی اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری است. هنگامی که از نظارت سخن گفته می‌شود از دو جنبه می‌توان بدان نگریست: امکان نظارت برای یک مرجع (صلاحیت نظارتی) و اعمال آن صلاحیت (کارکرد نظارتی). صلاحیت وضعیت حقوقی مشخصی است که برای نهاد یا مقام اداری تعریف می‌شود که کلیه‌ی اختیارها و تکالیف آن از این وضعیت حقوقی ناشی می‌شود. صلاحیت گاه تقنینی، گاه اجرایی، گاه قضایی و گاه نظارتی است. بحث ما در مقاله‌ی حاضر نسبت میان دو صلاحیت است: از سویی، صلاحیت اجرایی، که وضع مقررات اجرایی نیز در چارچوب همین صلاحیت انجام می‌شود و صلاحیت نظارتی، که نظارت بر مقررات اجرایی وضع شده به موجب صلاحیت پیشین در این قالب اعمال می‌شود. در نظام‌های گوناگون حقوقی نیز با توجه به آموزه‌های حقوقی، نهادها و سازوکارهای خاص به نظارت اختصاص یافته‌اند. در این میان، نکته‌ی مهم این است که تاسیس و تحول نظارت اداری نسبت مستقیم با تحقق اصل قانون‌مداری اعمال اداری در هر جامعه دارد (ویژه، ۱۳۸۸، ۱۰۸). یکی از انواع نظارت در حقوق اداری، نظارت قضایی است که ابتدا باید مفهوم این نوع نظارت و تمایز آن را از مفاهیم مشابه مانند نظارت اداری بازشناخت. سپس، موضوع نظارت قضایی، یعنی مقررات اجرایی، باید شناسایی شود تا از این طریق قلمروی اعمال این صلاحیت دیوان عدالت اداری مشخص شود.

مفهوم «نظارت قضایی» مورد مناقشه‌ی برخی از اندیشمندان حقوق عمومی است. برای مثال، برخی از نویسندگان، مفهوم «نظارت» را از مفهوم «رسیدگی قضایی» تفکیک نموده‌اند بدین معنا که «نظارت همیشه به منظور پیگیری قضایی انجام نمی‌شود با این حال در پاره‌ای موارد نظارت به رسیدگی قضایی منتهی می‌شود و در نتیجه‌ی این رسیدگی ممکن است شخص یا مقامی به ارتکاب عمل خلاف محکوم و مجبور به جبران خسارت یا تحمل مجازات شود» (راسخ، ۱۳۸۸، ۱۷). به نظر این نویسندگان، «اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی کننده یا قاضی باشد، احتمال فساد و قضاوت‌های جانبدارانه بالا می‌رود و به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام، مخالف اصول عدالت رویه‌ای است» (همان، ۱).

به نظر می‌رسد که تفکیک فوق در مورد نظارت اداری و رسیدگی قضایی به اتهام‌های وارد به

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۷۳

مقام‌های اداری که از نتایج نظارت است، صحیح باشد چرا که رسیدگی قضایی در این موارد به منزله‌ی اعمال ضمانت اجرای نظارت است. اما، این تفکیک در نظارت قضایی صحیح نیست زیرا در نظارت قضایی اصولاً رسیدگی قضایی به منظور نظارت صورت می‌گیرد. در این چارچوب است که وظیفه‌ی قوه قضاییه در «نظارت بر حسن اجرای قوانین» به موجب بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل تحلیل است. از همین روی، در اصل ۱۶۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده که یکی از وظایف دیوان عالی کشور نیز «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» است. در اینجا باید به تفاوت واژگانی موجود میان «حسن اجرای قوانین» در اصل ۱۵۶ و «اجرای صحیح قوانین» در اصل ۱۶۱ توجه نمود: به نظر می‌رسد که «نظارت بر حسن اجرای قوانین» وظیفه‌ای عام‌تر از اصل ۱۶۱ را برای قوه‌ی قضاییه در نظر گرفته است و این نظارت، نظارت بر قانون‌مداری اعمال اداری و بخش مهمی از آن، یعنی وضع مقررات اجرایی، را نیز در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر، «نظارت بر حسن اجرای قوانین» هم «نظارت بر اجرای صحیح قوانین» در مراجع قضایی توسط دیوان عالی کشور و هم «نظارت بر عدم مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی و عدم خروج از صلاحیت قوه مجریه» (اصل ۱۷۰) را شامل می‌شود. با این استدلال، در نظارت قضایی، ناظر و مرجع قضایی یکسان است و در نتیجه، نمی‌توان از لزوم جدایی آنها سخن گفت و دلیلی هم ندارد که این‌همانی دو مرجع به فساد منجر شود. در واقع، نظارت قضایی وجه مشترک صلاحیت‌های نظارتی و قضایی است که بر اساس آن نظارت بر مقررات اجرایی به حکم قضایی، یعنی ابطال، منتهی می‌شود. به دیگر سخن، نظارت قضایی نظارتی است که ضمانت اجرای آن ابطال عمل اداری (در موضوع بحث ما مقررات اجرایی) یا الزام مقام اداری به انجام عمل اداری به موجب حکم مرجع قضایی است. بنابراین، در نظارت قضایی، مرجع قضایی بر قانون‌مداری مقررات اجرایی نظارت می‌کند و در صورت مخالفت و مغایرت، این مقررات را از طریق حکم قضایی ابطال می‌نماید و یا مقام اجرایی را ملزم به انجام عملی می‌نماید.

موضوع دیگری که باید بدان توجه نمود، ماهیت اعمال اداری به عنوان موضوع نظارت قضایی است. در نگرشی کارکردی، این اعمال را می‌توان به دو گروه کلی تفکیک نمود: « نخست،

اعمال مادی^۱ که تصمیم‌های مربوط به کارکردهای اداره هستند و عملکرد آن را تسهیل می‌نمایند و دارای آثار حقوقی نیستند. دوم، اعمال حقوقی^۲ که به نوعی هنجارساز هستند و هنجارهای حقوقی را در سطح اجرایی ایجاد می‌نمایند» (EISENMANN, 1957, 32-33) نظارت بر این دو دسته از اعمال یکسان نیست و هر گروه روش ویژه‌ی خویش را می‌طلبد. اعمال مادی‌نیامند نظارت شکلی هستند تا آیین تصویب و اجرای آنها با قوانین و مقررات مغایر نباشند. اما در اعمال حقوقی، نظارت شکلی و ماهوی هر دو ضروری است زیرا مفاد این اعمال نیز باید منطبق با قوانین و مقررات باشند (RIVERO, 1995, 289).

در کشور ما نیز از ابتدای شکل‌گیری نظام اداری لزوم چنین نظارتی بر اعمال هنجارساز اداری به ویژه آیین‌نامه‌ها، مطرح بوده است. نخستین بار، قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ و اژه‌ی «شورای دولتی» را به ادبیات حقوقی کشورمان وارد نمود. به موجب ماده ۶۴ این قانون «مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزراء در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن، دیوانعالی تمیز خواهد بود» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۳۶). به رغم اختیارات ناچیز این شورا در مسائل اداری و دعاوی استخدامی، تا سال ۱۳۳۹ در محاق باقی ماند. در این سال، قانون تاسیس شورای دولتی به تصویب رسید. به موجب این قانون، «شورای دولتی صلاحیت رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری، در مواردی که تصمیمات مذکور به علت عدم صلاحیت مرجع یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای مقررات موجب تضییع حقوق افراد می‌شود را داشت. در کلیه موارد مذکور، چنانچه شورای دولتی شکایت را صحیح تشخیص داد، رای بر لغو تصمیم مورد شکایت صادر خواهد نمود» (متین‌دفتری، ۱۳۸۷، ۲۰۶). در قانون مذکور، برای نخستین بار، بر صلاحیت مرجعی خاص برای نظارت بر تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قوه مجریه تصریح شد. به رغم آرمان‌های والایی که در تدوین این قانون مورد نظر بود، قانون فوق‌هیچگاه اجرا نشد.

1. Actes matériels

2. Actes juridiques

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۷۵

پس از انقلاب اسلامی، این دغدغه وجود داشت که در صورت تجاوز مقام‌های اجرایی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و حدود مقرر توسط قانون‌گذار چه باید کرد؟ یکی از این سازوکارها، نظارت قضایی دادگاه‌های اداری بر تصمیم‌های مقام‌های عمومی است. (هداوند، ۱۳۸۷، ۱۳) اصول ۱۲۶، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخ‌های مطلوب به این دغدغه بودند. در واقع، سه سازوکار بدین منظور اختصاص یافتند: نظارت رییس‌جمهور و سپس رییس مجلس شورای اسلامی بر مصوبه‌های دولتی، نظارت قضات و خودداری از اجرای مصوبه‌های خارج از حدود اختیارات قوه مجریه و دیوان عدالت اداری (ویژه، ۱۳۸۸، ۱۱۲). نظارت رییس مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۸۵ و ۱۳۸ اعمال می‌شود و نظارت قضایی که وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ انجام می‌گیرد (ویژه، تاملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۸، ۱۰۵).

تاسیس دیوان عدالت اداری پاسخ به دغدغه‌ی خروج قوه مجریه از حدود مقرر در قوانین عادی بود زیرا بعضاً دیده می‌شد که مقام‌های اجرایی در وضع مقررات اجرایی و تفسیرهای خویش از قوانین عادی از حدود مقرر خارج می‌شدند. اما، شاید بدیع‌ترین و موثرترین صلاحیت پیش‌بینی شده برای دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی آن، صلاحیت رسیدگی به اعتراض‌های مربوط به آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری است که اصولاً افراد به طور مستقیم در آن ذینفع نیستند.

آنچه که در مقاله‌ی حاضر به دنبال آن هستیم تحلیل چگونگی اعمال صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی است. در این روند، معیارهای دیوان برای ارزیابی قانون مداری مقررات اجرایی نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت. بنابراین، ابتدا به جنبه‌های شکلی این نظارت (بخش نخست) و سپس، به جنبه‌های ماهوی آن خواهیم پرداخت (بخش دوم).

۱. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی از منظر شکلی

برای بررسی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی ابتدا باید ساختار و فرآیند رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را که بدین امر اختصاص دارد، را بررسی نمود. برای این منظور ابتدا ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (الف) و سپس شرایط شکلی رسیدگی در آن را تحلیل خواهیم نمود (ب).

الف. ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

از نظر ساختاری، در سازمان قضایی دیوان عدالت اداری سه نوع مرجع قضایی پیش‌بینی شده است: شعب دیوان، شعب تشخیص و هیئت عمومی. هیئت عمومی عالی‌ترین مرجع قضایی در دیوان عدالت اداری است که وظایف بسیار مهمی بر عهده‌ی آن نهاده شده است. در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ ترکیب هیئت عمومی در بخشی از ماده ۲۰ مقرر شده بود اما در قانون مصوب ۱۳۸۵ ماده ۱۱ به صورت جداگانه به ترکیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اختصاص یافته است. در واقع، قصد قانون‌گذار در قانون مصوب سال ۱۳۸۵ این بوده است که ساختار و به تبع آن صلاحیت‌های هیئت عمومی را از سایر بخش‌های دیوان عدالت اداری تفکیک نماید و موادی جداگانه بدان اختصاص دهد. بدیهی است که تفکیک مذکور حکایت از اهمیت هیئت عمومی در ساختار دیوان عدالت اداری دارد.

به موجب این ماده، شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی وی ضروری است و ملاک هم در صدور رای در هیئت عمومی نظر اکثریت حاضرین است. این در حالی است که در قانون مصوب سال ۱۳۶۰ حضور حداقل سه چهارم روسای شعب بدوی، روسا و مستشاران شعب تجدید نظر الزامی بود. مبنای این حد نصاب نیز قانون مربوط به وحدت رویه‌ی قضایی مصوب سال ۱۳۲۸ بود که همین میزان از روسا و مستشاران شعب دیوان عالی کشور را برای تشکیل هیئت عمومی آن مرجع ضروری قلمداد نموده بود.^۱ بنابراین، آشکار است که به دلیل مشکلات عملی ناشی از عدم حضور قضات در هیئت عمومی نصاب تشکیل هیئت عمومی برای رسمیت جلسات کاهش یافته است (کاشانی، ۱۳۸۶، ۱۰۳). البته، این کاهش

^۱ قانون مربوط به وحدت رویه قضایی - مصوب ۷ تیر ماه ۱۳۲۸ (کمیسیون قوانین دادگستری)

ماده واحده - هر گاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان‌مزبور و یا دادستان کل هیئت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لاقلاً با حضور سه ربع از رؤسا و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌یابد موضوع مختلف‌فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می‌نمایند در این صورت نظر اکثریت هیئت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاهها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و جز به موجب نظر هیئت عمومی یا قانون قابل تغییر نخواهد بود.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۷۷

با توجه به نقش کمیسیون‌های تخصصی در بررسی بدوی دعاوی قابل طرح در هیئت عمومی قابل توجه به نظر می‌رسد.

بر طبق تبصره ماده ۱۱ حضور مشاورین شعب دیوان در جلسات هیئت عمومی با دعوت رییس دیوان مانعی ندارد ولی آنها حق رای ندارند. مشاوران شعب موضوع ماده ۹ قانون دیوان هستند که البته در قانون مصوب سال ۱۳۶۰ سابقه‌ای نداشت و به منظور غنای کار تخصصی و کارشناسی در دیوان پیش‌بینی شده است. در قانون مصوب سال ۱۳۶۰ تنها روسای شعب در جلسات هیئت عمومی شرکت می‌کردند و در غیاب آنها نیز دادرسان علی‌البدل این امر را متکفل می‌شدند. اما از آنجا که در قانون مصوب ۱۳۸۵ در شعب دیوان عدالت اداری، مانند شعب دیوان عالی کشور، از نظام تعدد قاضی تبعیت شده است، به نظر می‌رسد که از زمان حاکمیت قانون جدید ترکیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بسیار شبیه به دیوان عالی کشور شده است. البته، تفاوتی نیز وجود دارد و آن اینکه در قانون سال ۱۳۸۵ تصریح شده است که تمامی قضات دیوان عدالت اداری حتا قضات بخش‌های ستادی و مدیریتی می‌توانند در جلسات حضور یابند. بنابراین، مشاهده می‌شود که به دلیل اهمیت هیئت عمومی، دامنه‌ی قضات شرکت‌کننده در این هیئت گسترش یافته است.

ب. شرایط شکلی رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید اذعان داشت که شرایط دادخواه و نیز شکل دادخواهی وی در مورد درخواست ابطال مقررات اجرایی نشان‌دهنده‌ی آن است که این نوع دعاوی و رسیدگی به آنها با دعاوی موضوع ماده ۱۳ و رسیدگی بدانها کاملاً متفاوت است. قانون‌گذار در بند ۱ ماده ۱۹ همان واژگان «شکایات»، «تظلمات» و «اعتراضات» اشخاص حقیقی و حقوقی مذکور در صدر ماده ۱۳ را به کار برده است و در نتیجه عناوین طرح دعوا در شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری یکسان است. با توجه به مواردی که در قسمت‌های دیگر بند ۱ ماده ۱۹ ذکر شده است، این عناوین را می‌توان دسته‌بندی نمود: اعتراضات در موارد مربوط به مخالفت مدلول آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و شکایات و تظلمات در موارد مربوط به احقاق حقوق اشخاص در موارد یاد شده در بند فوق. بنابراین، قانون‌گذار در بند ۱ ماده ۱۹ هم نظارت قضایی بر مقررات دولتی را مد نظر داشته است و هم احقاق حقوق اشخاص در مواردی که در رهگذر نقض اصل قانون‌مداری موجب تضییع حقوق آنان می‌شود.

گرچه دید جامع قانون‌گذار در تضمین نقض اصل قانون‌مداری و خسارات ناشی از آن قابل تحسین است، اما بدیهی است که موضوع بحث ما در نظارت قضایی بر مقررات اجرایی فقط به بخش نخست بند ۱ ماده ۱۹، یعنی اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون مربوط می‌شود. نکته دیگری که در عنوان دعوا باید بدان توجه نمود آن است که اگر در دعوی مورد نظر فقط عنوان «اعتراض» به کار گرفته می‌شد شاید مناسب‌تر می‌نمود بدین صورت که «اعتراضات» به نظارت بر مقررات دولتی و «شکایات» و «تظلمات» به احقاق حقوق اشخاص اختصاص می‌یافت. البته، آشکار است که قانون‌گذار قصد آن داشته که در مواد ۱۳ و ۱۹ از ادبیات اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبعیت نماید که عیناً به هر سه واژه اشاره نموده است. اما، باید توجه داشت که مبنای اصلی برای نظارت قضایی بر مقررات اجرایی اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و شاید در این مورد مناسب بود که همان عنوان «اعتراض» ذکر می‌شد.

در کنار تفکیک فوق، شکل طرح دعوا نیز از تفاوت شکلی آغاز رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری (ماده ۱۳) و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (ماده ۱۹) حکایت دارد. در ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری تصریح شده است که رسیدگی در دیوان مستلزم تقدیم دادخواست است و در مواد دیگر، مانند مواد ۲۲ و ۳۰، این واژه تکرار شده است.^۱ این در حالی است که در طرح دعوا در هیئت عمومی، قانون‌گذار در ماده ۳۸ صریحاً شکل «درخواست» را برگزیده است که حکایت از توجه قانون‌گذار به ادبیات و سیاق اصل ۱۷۰ قانون اساسی دارد که عبارت «... هر کس می‌تواند ابطال این گونه مصوبات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» را به کار برده است. شایان ذکر است که همین واژه در ماده ۳۹ نیز تکرار شده است. به نظر می‌رسد دلیل این امر تأکید قانون‌گذار بر سهولت و تشریفات کمتر تقدیم «درخواست» در مقایسه با تقدیم «دادخواست» باشد

^۱ گرچه در برخی موارد مانند ماده ۳۰، به نظر می‌رسد که قانون‌گذار عنوان دعوا (شکایت) و شکل دعوا (دادخواست) را با یکدیگر مخلوط کرده است.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۷۹

که نتیجه‌ی آن نظارت بیشتر بر مصوبه‌ای دولتی است.^۱ در واقع، «تقاضا» یا «درخواست» ابطال مقررات اجرایی متمایز از «دادخواست» برای دعاوی مطروح در ماده ۱۳ است. وجه دیگری که با این شکل از طرح دعوا عیان می‌شود جنبه‌ی اعلامی دعاوی مربوط به نظارت بر مقررات اجرایی است. به عبارت دیگر، معترض با درخواست ابطال موارد نقض اصل قانون‌مداری را اعلام می‌کند و فارغ از این اعلام، رسیدگی در این خصوص بر عهده و صحت و سقم نقض یاد شده بر عهده‌ی دیوان عدالت اداری است. جنبه‌ی اعلامی «درخواست ابطال مقررات اجرایی» در مقایسه با «دادخواست» با شرط «ذینفع نبودن» معترض، که در قسمت بعد بدان می‌پردازیم، بیشتر تقویت می‌شود.

از منظر شرایط معترض یا شاکی، در مورد بند ۱ ماده ۱۹، اگر چه با توجه به قید «موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود»، در بادی امر، می‌توان استنباط نمود که در این مورد نیز دیوان عدالت اداری در صورتی رسیدگی می‌نماید که حقوق شاکی یا دادخواه و یا معترض از اجرای این مقررات مخالف قانون تضییع شده باشد اما با عنایت به جمله‌ی اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، چون «هر کس» می‌تواند ابطال این قبیل مقررات را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید. از این روی، برخی از حقوقدانان بر این نظرند که حق هر کس، بالفعل یا بالقوه، می‌تواند از اجرای این مقررات تضییع گردد و در نتیجه، رسیدگی دیوان در این مورد مستلزم تضییع بالفعل حقوق معترض نمی‌باشد (شمس، ۱۳۸۷، ۱۲۰). در واقع، بر خلاف دادرسی‌های مدنی که اقامه دعوا فقط از شخصی پذیرفته می‌شود که ذینفع باشد، در شکایت از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات وضع شده توسط دستگاه‌های مذکور در بند ۱ لازم نیست درخواست کننده ذینفع باشد (کاشانی، ۱۳۸۶، ۱۰۴). با توجه به موارد فوق، به نظر می‌رسد که در مورد نظارت قضایی بر مقررات اجرایی شرط «ذینفع بودن» برای معترض اصلاً در نظر گرفته نمی‌شود زیرا در نظارت بر اصل قانون‌مداری منافع

^۱. لازم به ذکر است که در متن پیشنهادی قوه قضاییه برای آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در ماده ۵۸ همین واژه به کار رفته بود در حالی که در لایحه‌ی تقدیمی واژه‌ی فوق به «دادخواست» تغییر یافته (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ۳۹) و بدیهی است که این تغییر با منطبق رسیدگی در هیئت عمومی دیوان هماهنگی ندارد.

عمومی بر رعایت این اصل است و در شرط «ذینفع بودن» در دعاوی خصوصی حفظ منافع خصوصی غلبه دارد. بنابراین، وجود منافع خصوصی در دعاوی مربوط به نظارت بر رعایت اصل قانونمداری که مبتنی بر منافع عمومی است، لزومی ندارد. به نظر می‌رسد دیوان در این خصوص صلاحیت خویش را از رسیدگی به دعاوی شهروندان در شعب به نظارت عام قانونمداری اعمال اداری در هیئت عمومی گسترش داده است. در واقع، صلاحیت‌های هیئت عمومی بیشتر صبغی حقوق عمومی دارد تا صلاحیت‌های شعب که بیشتر به حقوق خصوصی نزدیک است.

نکته‌ی دیگر در شرایط شاکی یا معترض آن است که بر خلاف آنچه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱ قانون قدیم و جدید دیوان آمده و آن مرجع را فقط برای رسیدگی به شکایات مردم صالح می‌داند، هیئت عمومی به شکایت‌های واحدهای دولتی در دعاوی مربوط به تقاضای ابطال مصوبه‌ها و نظامات واحد دولتی دیگر نیز رسیدگی می‌کند. به عبارت دیگر، در صلاحیت خاص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی وجود منفعت برای همگان و نه فقط شهروندان فرض می‌شود. از این روی، در قسمت‌های پیشین اشاره کردیم که دعاوی مطروحه در این خصوص جنبه‌ی اعلامی دارند. البته، برخی از حقوقدانان بر این باورند که این استدلال به لحاظ حقوقی صحیح نیست زیرا دولت شخصیت حقوقی واحد دارد و اجزای آن دارای شخصیت حقوقی نیستند که صلاحیت طرح چنین ادعایی را داشته باشند. حتی اگر اجزای دولت دارای شخصیت حقوقی نیز باشند به لحاظ اینکه دیوان فقط برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم تاسیس شده است، باید از رسیدگی به چنین ادعاهایی خودداری شود (کاشانی، ۱۳۸۶، ۱۰۴).

مدعای فوق اگر در مورد وزارتخانه‌ها پذیرفته شود اما در مورد موسسه‌های دولتی و مقام‌های سیاسی پذیرفته شده نیست. حتی، نگارنده بر این اعتقاد است که اگر نظارت ریاست مجلس شورای اسلامی مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی با ضمانت اجرای ابطال توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تکمیل می‌شد به اصول حقوق عمومی نزدیک‌تر بود. در این معنا، رییس مجلس شورای اسلامی می‌توانست مانند سازمان بازرسی کل کشور با طرح دعوا ابطال آیین‌نامه‌های مغایر قوانین را از هیئت عمومی درخواست نماید. البته، در عمل، دیوان همواره به شکایت واحد دولتی از واحد دولتی دیگر به دلیل وضع آیین‌نامه خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات قانونی رسیدگی کرده است و به تفسیر فوق پایبندی نشان داده است.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/ ۱۸۱

در زمینه‌ی شرایط رسیدگی در هیئت عمومی به دو نکته مهم باید اشاره نمود. نخست، در مورد امکان تقاضای صدور دستور موقت ضمن درخواست ابطال مصوبات از هیئت عمومی است که پیش از قانون مصوب سال ۱۳۸۵ سابقه‌ای نداشت. در این موارد ابتدا پرونده جهت رسیدگی به تقاضای مزبور به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود و در صورت صدور دستور موقت در آن شعبه، پرونده در هیئت عمومی خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد (قسمت اخیر ماده ۲۵). در گذشته، به دلیل متفاوت بودن مرجع رسیدگی (شعبه مربوطه در مورد دستور موقت و هیئت عمومی در مورد ابطال مصوبه) نحوه‌ی تعامل آنها در قوانین قبلی مشخص نبود (محمودی، ۱۳۸۶، ۲۲۹). لازم به ذکر است که این حکم در افزایش اثربخشی فعالیت دیوان در صیانت از حقوق شهروندان بسیار کارساز است (محمودی، ۱۳۸۶، ۲۲۹) و بدیهی است که در مورد بحث ما، یعنی نظارت قضایی بر مقررات اجرایی، کاربردی نمی‌یابد.

دوم، در شرایط رسیدگی به دعوای ابطال مقررات اجرایی، با توجه به ساختار و صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ممکن است این شائبه ایجاد شود که این مرجع در رسیدگی به آیین‌نامه‌های خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه الزامی به رعایت اصل تناظر ندارد. دلیل این امر را در آرای می‌توان یافت که بدون اطلاع به طرف شکایت (نهادهای قوه مجریه) یا اعطای فرصت قانونی و خارج از نوبت برای پاسخ، اقدام به ابطال آیین‌نامه‌های دولتی کرده است (حسین‌زاده، ۱۳۸۶، ۹۳). البته، باید اذعان داشت که در مورد مصوبات و تصمیمات عام دولت، تناظر و ترافع به معنای خاص آن صادق نیست (حسین‌زاده، ۱۳۸۶، ۹۳) و اصولاً نمی‌توان تناظر و ترافع را مانند دعاوی خصوصی در این دعاوی نیز در نظر گرفت ولی این امر به معنای فقدان تناظر و ترافع در دعاوی مذکور نیست. در واقع، در رسیدگی به دعاوی مطروحه در کمیسیون‌های تخصصی دیوان عدالت اداری که پیش از رسیدگی هیئت عمومی صورت می‌گیرد از مرجع تصویب‌کننده‌ی مقررات اجرایی دعوت می‌شود تا نماینده‌ای برای دفاع از مصوبه‌ی خویش معرفی نماید.

۲. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی از منظر ماهوی

مبنای صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر مقررات اجرایی ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ است. با نگرشی بر ماده ۱۹ مشخص می‌شود که مفاد

قسمت پ از بند ۱ ماده ۱۱ قانون پیشین دیوان عدالت اداری به طور کامل در ماده ۱۹ تکرار شده است. برخی بر این اعتقادند که اختصاص یک ماده به صلاحیت‌های هیئت عمومی مناسب نیست و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری اعم از شعب و هیئت عمومی در ماده ۱۳ جمع می‌شد (اسدیان، ۱۳۸۶، ۱۰۱). البته این دیدگاه صحیح به نظر نمی‌رسد و اهمیت جایگاه هیئت عمومی ایجاب می‌کند که ماده‌ی جداگانه‌ای به صلاحیت‌های هیئت عمومی اختصاص یابد. به علاوه، شرایط ذینفع، نحوه‌ی رسیدگی به خواسته و در نهایت، ضمانت اجرای این صلاحیت ایجاب می‌نماید که بخش جداگانه‌ای از قانون بدان اختصاص داده شود. در مجموع، سه نوع صلاحیت برای هیئت عمومی در نظر گرفت: صلاحیت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها؛ صلاحیت صدور رای وحدت رویه و صلاحیت اعمال نظارت شرعی بر مقررات اجرایی. بدیهی است که موضوع بحث ما در این مقاله، فقط بخش نخست است.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات اجرایی خود به دو صلاحیت زیر مجموعه می‌تواند تجزیه شود: نخست، صلاحیت نظارت قانون‌مداری مقررات اجرایی و سپس، صلاحیت اعمال ضمانت اجرا در صورت نقض قانون‌مداری که در بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری برشمرده شده است. این تفکیک را به سهولت می‌توان از بند ۱ ماده ۱۹ استنباط نمود. توضیح اینکه، بند مذکور از دو بخش تشکیل شده است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون که به صلاحیت نظارت هیئت عمومی بر قانون‌مداری مقررات اجرایی مربوط می‌شود و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت بر خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود. این بخش نیز مربوط به صلاحیت اعمال ضمانت اجرا می‌شود بدین معنا که با تحقق نقض قانون‌مداری در صور گوناگون دیوان این صلاحیت را می‌یابد تا ضمانت اجرای لازم (ابطال) را برای این مقررات اعمال نماید.

الف. صلاحیت نظارت بر قانون‌مداری مقررات اجرایی

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۸۳

بر اساس آنچه گفته شد، در اعمال این صلاحیت دیوان قانونمداری مقررات اجرایی را بررسی می‌نماید. این قانونمداری در دو جنبه‌ی شکلی (یک) و ماهوی (دو) باید مد نظر قرار گیرد.

یک. جنبه شکلی قانونمداری مقررات اجرایی

موارد مربوط به جنبه‌ی شکلی اصل قانونمداری به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند: نخست، نظارت بر صلاحیت مقام اداری در مواردی که اصل قانونمداری مربوط به صلاحیت مقام اداری مربوط می‌شود. (عدم صلاحیت مقام اداری) که در این مورد، هیئت عمومی صلاحیت مقام اداری را برای تصمیم‌گیری مورد توجه قرار می‌دهد و بدیهی است که این صلاحیت نیز به وضعیت حقوقی مقام اداری مربوط می‌شود.^۱ اختیار مقام اداری برای وضع مقررات اجرایی از این صلاحیت که خود مولود قانون است، ناشی می‌شود. برای مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای وحدت رویه^۲ تاکید می‌کند که قرارداد مشارکت مشمول قانون کار نیست و در نتیجه مراجع دادرسی کار برای رسیدگی به این قرارداد صلاحیت ندارند. دوم، نظارت بر رعایت اصل قانونمداری در مواردی که به روند اجرای عمل اداری ارتباط می‌یابد. (نقص در فرآیند اجرا) (MORAND-DEVILLER J., 1999, 276). در این فرض تصمیم اداری با قانون سازگار بوده و مقام اداری نیز در حدود اختیارات خویش آنرا صادر نموده اما در اجرا با قانون مغایرت پیدا می‌کند. به سخن دیگر، اجرای تصمیم اداری از نقطه نظر شکلی مطابق با فرآیند پیش بینی شده در قانون نیست. در این موارد، برای مثال، دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی مشخص می‌کند که رسیدگی و صدور حکم مطابق آیین رسیدگی آن مراجع صورت نگرفته است. در یکی دیگر از آرای وحدت رویه^۳، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رای شعبه‌ای که «عدم اجرای طرح دولتی مبتنی بر طرح هادی را در مهلت قانونی در ملک شاکی

^۱. Ratione personae

^۲. دادنامه شماره ۲۳۶ به تاریخ ۱۳۸۴/۵/۳۰.

^۳. دادنامه شماره ۱۹۷ به تاریخ ۱۳۸۶/۴/۳.

موجد حق اعمال حقوق مالکانه دانسته و شهرداری را ملزم به صدور پروانه احداث بنا در ملک مزبور نموده»، صحیح و موافق قانون تشخیص داده است.

دو. جنبه ماهوی قانون‌مداری مقررات اجرایی

نظارت بر جنبه‌ی ماهوی مقررات اجرایی نیز از دو منظر صورت می‌گیرد: نخست، قانون‌مداری مقررات اجرایی از جهت هماهنگی با غایت مورد نظر برای آنها که در این حالت، مقام اداری از نظر شخصی صلاحیت لازم برای وضع مقررات اجرایی را دارد ولی این مقررات را باید در حدود مقرر (وجود اختیار قانونی)^۱ و یا در چارچوب زمانی (اختیار زمانی)^۲ و مکانی (اختیار مکانی)^۳ لازم اتخاذ نماید (در صورتی که این چارچوب‌ها در قانون در نظر گرفته شده باشند). در واقع، در این گروه صلاحیت شکلی، مانند آنچه گفته شد، مورد نظر نیست بلکه حوزه‌ی ماهوی برای وضع مقررات اجرایی اهمیت می‌یابد. به دیگر سخن، وضع مقررات اجرایی مکمل قوانین است و حوزه این تکمیل نیز توسط قانون‌گذار باید پیش بینی شده باشد. دوم، قانون‌مداری مقررات اجرایی از نظر هدف و انگیزه‌های وضع آنها که در این حالت گاه وضع مقررات اجرایی با قانون‌سازگار بوده ولی این انگیزه و هدف از این وضع است که باید مورد توجه قرار گیرد. انگیزه‌ی مقام اداری نیز طیف گسترده‌ای از فهم صواب از قوانین تا عدم فراهم آوردن فضایی برای سوء استفاده شخصی یا اداری را دربرمی‌گیرد. در این مقوله، فهم صواب از قوانین به هماهنگی با هدف قانون‌گذار نیز ارتباط می‌یابد. پرسشی که مطرح می‌شود این است که تفاوت این هماهنگی با هدف قانون‌گذار با مورد مشابه در گروه پیشین چیست؟ به نظر می‌رسد در این مورد، مقام اداری تنها باید هدف قانون‌گذار را دریابد^۴ ولی در گروه پیشین، مقام اداری با وضع مقررات اجرایی، در عمل، قانون مرجع را به چالش می‌کشد. در این مورد واکنش قاضی اداری می‌تواند گوناگون

^۱. Ratione materiae

^۲. Ratione temporis

^۳. Ratione loci

^۴. برای مثال در دادنامه شماره ۲۴۶ به تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۳ در ابطال قسمتی از بند یک مصوبه شماره ۱۲۳۴۲/ت/۱۷۶۲۵

ه به تاریخ ۱۳۷۵/۱۱/۶ هیئت وزیران، به نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری «مقید نمودن عیدی پایان سال به شرط رضایت از خدمات کارکنان دولت مخالف هدف مقنن در وضع ماده واحده‌ی مذکور است».

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۸۵

باشد. برای مثال در فرانسه، می‌تواند به « صدور اعلامیه مبنی بر غیر قانونی بودن عمل اداری و بطلان آن بیانجامد» (192, CHAPUS, 2002).

ب. صلاحیت اعمال ضمانت اجرا در نقض قانون مداری

در صورتی که در نظارت مرحله‌ی نخست، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نقض اصل قانون مداری را در وضع مقررات اجرایی، به لحاظ شکلی و ماهوی، احراز نمود ضمانت اجرای لازم را برای این نقض به کار می‌گیرد. بنابراین، با توجه به بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، ابتدا باید موارد نقض قانون مداری مقررات اجرایی مشخص شود (یک) و سپس، به اعمال ضمانت اجرای موارد فوق پرداخت (دو).

یک. ارزیابی موارد نقض قانون مداری مقررات اجرایی

در بند ۱ ماده ۱۹، به عنوان منبع نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی، دو گروه از موارد نقض قانون مداری قابل شناسایی است: ابتدا، مواردی که مدلول مقررات اجرایی با قانون مخالفت داشته باشد و سپس، مواردی که با نقض قانون مداری حقوق اشخاص باید احقاق شود.

در گروه نخست، یعنی مخالفت مدلول مقررات اجرایی با قانون، با توجه به نص ماده، ضرورتی ندارد که از رهگذر مخالفت مدلول مقررات اجرایی با قانون به حقوق اشخاص آسیبی وارد شود زیرا قانون‌گذار به صراحت موارد آسیب‌زننده به حقوق اشخاص را مشخص کرده است. در نتیجه، نقض قانون مداری مقررات اجرایی بدون توجه به ذینفع بودن خواهان باید مورد بررسی قرار گیرد و اعمال ضمانت اجرا نیز در صورت نقض احتمالی ارتباطی با خواهان یا ذینفعان نخواهد داشت.

در نظارت بر نقض قانون‌مداری در این گروه، باید توجه داشت که «مخالفت مدلول آنها با قانون»^۱ باید هر دو جنبه‌ی شکلی و ماهوی را در بر گیرد. بنابراین، پرسش بنیادین این خواهد بود که منظور از «مدلول» مقررات اجرایی چیست؟ به بیان دیگر، چه امری در مقررات اجرایی باید با قانون مخالف باشد؟ در بدو امر ممکن است این‌گونه تصور شود که «مدلول» مقررات اجرایی فقط متن مقرر و آن هم منطوق آن را شامل می‌شود. این در حالی است که اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر نموده است: «مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». چرا قانون‌گذار در قانون دیوان عدالت اداری به جای واژه «مفاد» از واژه «مدلول» استفاده نموده است؟ «مفاد» واژه‌ای که از آن معنی، مفهوم، مضمون، فحوا و مقصود را می‌توان استنباط کرد (دهخدا، ۱۸۷۶۲، ۱۳۷۳). مدلول نیز به منطوق و مفهوم هر دو بازمی‌گردد بدین معنا که با توجه به نوع دلالت که می‌تواند لفظی یا مفهومی باشد بین دال و مدلول ارتباط ایجاد می‌شود. به عبارت دیگر، دال موجب راهنمایی و راهبری به مدلول می‌شود و محدودیتی برای این دلالت وجود ندارد (مرکز اطلاعات و مدارک اسلامی، ۱۳۸۹، ۴۵۶). به نظر می‌رسد قانون‌گذار به درستی واژه «مدلول» را به جای «مفاد» به کار برده است زیرا دلالت فقط ناظر به منطوق و مفهوم نیست که اگر چنین بود در بند ۱ ماده ۱۹ فقط جنبه‌ی ماهوی قانون‌مداری را داشتیم. در این مقوله، رابطه‌ی دال و مدلول از جنبه‌ی دلالت آنی^۲ نیز مورد توجه قرار می‌گیرد و از این روی جنبه‌ی شکلی قانون‌مداری، یعنی صلاحیت مقام واضع مقررات اجرایی^۳ نیز مورد مذاقه قرار می‌گیرد. بنابراین، واژه «مدلول» هر دو جنبه‌ی شکلی و ماهوی قانون‌مداری را در بر می‌گیرد.

در گروه دوم، یعنی مواردی که نقض قانون‌مداری موجب تضییع حقوق اشخاص نیز می‌شود،

^۱. با توجه به مفاد صلاحیتی که مورد بحث ماست باید «عدم مخالفت مدلول آنها با قانون» باشد و این عبارت صحیح‌تر به نظر می‌رسد.

^۲. دلالت آنی دلالت معلول بر علت را گویند مانند توقف ورشکستگی بر عدم توان از ادای دین که عد توانایی در پرداخت دیون موجب ورشکستگی است. (ولایی، ۱۳۷۴، ۲۰۵) در مورد بحث ما، وجود صلاحیت برای وضع مقررات اجرایی موجب تصویب مقررات اجرایی (مانند آیین‌نامه) است. پس آیین‌نامه دلالت بر صلاحیت هیئت وزیران یا وزیر بر وضع آیین‌نامه می‌کند.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/ ۱۸۷

قانون گذار شش مورد را برای نقض قانون مداری مقررات اجرایی ذکر نموده است که برخی شکلی (مربوط به صلاحیت) و برخی ماهوی هستند و این موارد نقض شکلی و ماهوی نیز در دو وجه ایجابی و سلبی باید مورد توجه قرار گیرند: در موارد نقض شکلی، که همه ایجابی هستند، دو مورد ذکر شده است:

- مرجع تصویب کننده صلاحیت لازم را نداشته باشد.
 - تصویب مصوبه خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده باشد.
- در موارد نقض ماهوی ایجابی که واضح مقررات اجرایی با انجام فعلی مرتکب نقض اصل قانون مداری شده، سه مورد قابل توجه است:
- مصوبه بر خلاف قانون صادر شده باشد.
 - در تصویب مصوبه از اختیارات سوء استفاده شده باشد.
 - در هنگام تصویب مصوبه از اجرای قوانین و مقررات تخلف شده باشد.
- سرانجام، در نقض ماهوی سلبی که واضح مقررات اجرایی با ترک تکلیف قانونی در وضع مقررات اجرایی به این تکالیف عمل نکرده نیز در یک مورد قابل بررسی است:
- خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود. البته لازم به یادآوری است که وظایف در اصل بیشتر مربوط به تصمیمات اداری است و ابقاء ناصحیح ذیل ماده ۱۱ قانون پیشین دیوان عدالت اداری (مربوط به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری) در بند ۱ ماده ۱۹ (مربوط به صلاحیت هیئت عمومی) توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام موجب این تعارض شده است. با این اوصاف، به نظر می رسد که با تفسیر صحیح می توان از این قسمت نیز در راستای افزایش صلاحیت هیئت عمومی بهره جست.

موارد احقاق حقوق اشخاص در نقض قانون مداری		موارد مخالفت مدلول مقررات اجرایی با قانون
نقض ماهوی	نقض شکلی (ایجابی)	نقض شکلی نقض ماهوی
ایجابی	۱. فقدان صلاحیت لازم مرجع تصویب کننده ۲. خروج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده	
۱. صدور مصوبه بر خلاف قانون ۲. سوء استفاده از اختیارات در تصویب مصوبه ۳. تخلف در اجرای قوانین و مقررات		
سلبی		
خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص		

در موارد نقض شکلی قانون مداری به جز موارد مربوط به صلاحیت، دیگر موارد شکلی نظیر نقض تشریفات قانونی لازم و نقض در شکل مقرر^۱ قید نشده‌اند. البته، با تفسیر موسع موارد ماهوی، به ویژه موارد سلبی، مانند عدم توجه به مقررات قانونی در هنگام تصویب مصوبه، می‌توان به این بخش برای موارد شکلی دیگر نیز استناد نمود. اما، اشکال عمده‌ای که وجود دارد ارتباط این مورد با احقاق حقوق اشخاص است که باید با تفسیر موسع به گونه‌ای که عدم توجه به شرایط

^۱ باید توجه داشت که نقض در شکل (Vice de forme) با نقض شکلی تمیز داده شود. برخی از حقوقدانان نقض در شکل و نقض در تشریفات را در قالبی واحد تحلیل می‌کنند اما به سهولت می‌توان بین آن دو تفکیک قائل شد: نقض شکلی مربوط به تشریفات قانونی مربوط به مراحل تهیه و تصویب مقرره‌ی اجرایی است در حالی که نقض در شکل به ارائه‌ی مقرره‌ی اجرایی مربوط می‌شود و به هیچ روی با فرآیند تصویب ارتباطی ندارد. (CHAPUS,2001,1037)

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۸۹

شکلی لازم لاجرم به تضييع حقوق اشخاص خواهد انجاميد، اين مشكل متن قانونی را مرتفع نمود کماينکه هيئت عمومي ديوان عدالت اداری نیز در موارد مشابه به همین سياق عمل می کند.

اما، در مواردی که مرجع یا مقام اجرایی یا فاقد صلاحیت است و یا دارای صلاحیت است ولی از حدود صلاحیت خویش فراتر می رود، مصادیق بسیار و متنوعی را شاهد هستیم. در فقدان صلاحیت، همان گونه که پیش از این نیز ذکر شد، گاه فقدان صلاحیت در اختیار است بدین معنا که اصولاً اختیاری در وضع مصوبه وجود ندارد؛ گاه فقدان صلاحیت در فقدان اختیاری زمانی نمود می یابد بدین معنا که اختیار باید در مدت زمان مشخصی اعمال شود و وضع مقرر در خارج از آن مدت مقرر صورت گرفته است و در نهایت گاه فقدان صلاحیت در فقدان اختیار مکانی جلوه می یابد که مقام اجرایی مقرر را یا در مکان نامربوط اتخاذ نموده یا در مورد حوزه ای خارج از حوزه مکانی صلاحیت خویش اتخاذ می نماید. بدیهی است که تمامی موارد فوق را از عبارت عام فقدان صلاحیت مندرج در بند ۱ ماده ۱۹ می توان استنباط نمود. در مورد نخست، یعنی فقدان صلاحیت، در قانون مرجع صلاحیتی برای تصمیم گیری به مقام اجرایی اعطا نشده است. برای مثال، از نظر دیوان عدالت اداری، یکی از مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با اختیارات مصرحه در قانون تاسیس این نهاد مصوب ۲۲ اسفند ۱۳۵۱ و قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب ۱۶ تیرماه ۱۳۵۳ مغایرت دارد و در نتیجه شورای مذکور برای تصویب این مصوبه واجد صلاحیت نبوده است.^۱

در این زمینه، پرسشی بسیار مهم را می توان مطرح نمود و آن در مورد صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین نامه اجرایی در خارج از مهلت مقرر در قانون مرجع است که به طور معمول در ذیل قانون قید می شود. آیا می توان عدم تصویب آیین نامه اجرایی قانونی را در خارج از مهلت مقرر موجبی برای ابطال آیین نامه اجرایی به دلیل عدم صلاحیت قوه مجریه به دلیل فقدان اختیاری زمانی این قوه قلمداد نمود؟ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای خویش «مدت مذکور

^۱. دادنامه ی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۷۰ به تاریخ ۱۳۷۰/۶/۲۶ در ابطال مصوبه جلسه ۱۳۶۹/۲/۱۷ شورای عالی شهرسازی.

را صرفاً دارای جنبه‌ی تاکیدی می‌داند عدم رعایت این مدت را موجبی برای بی‌اعتباری آیین‌نامه‌ی مصوب نمی‌داند.^۱ البته، این استدلال قابل نقد به نظر می‌رسد زیرا قانون‌گذار به صراحت برای اختیار وضع آیین‌نامه اجرایی مهلت زمانی در نظر گرفته و آشکار است که مهلت مقرر در قانون مرجع موضوعیت دارد و شاید بتوان گفت که پس از پایان مهلت مقرر، قوه مجریه فاقد اختیار زمانی برای تصویب مقرره‌ی اجرایی است. افزون بر موارد فوق، عبارت‌پردازی مواد مربوط به این امر در آیین‌نامه‌های اجرایی، مبتنی بر تکلیف قوه مجریه، می‌تواند دلیل متقنی بر استدلال فوق باشد.

«تجاوز از حدود اختیارات» نیز جنبه‌ی دیگری از نقض جنبه‌ی شکلی قانون‌مداری مقررات اجرایی است که در آن مقام اجرایی صلاحیت را داراست اما از اختیارهای ناشی از این وضعیت حقوقی (صلاحیت) فراتر می‌رود. این جنبه گستره‌ی وسیعی از نقض قانون‌مداری را تشکیل می‌دهد و قضات اداری نیز، به درستی، بیشترین توجه را به آنها دارند. مقررات اجرایی که در تصویب آنها این جنبه نقض شده باشد عموماً «خارج از حدود اختیارات قوه مجریه» (در تلقی کلی) اتخاذ می‌شوند و در کشورمان توسط دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند.^۲ خروج از حدود اختیارات قوه مجریه» به ویژه در تداخل با صلاحیت و اختیارهای قوه مقننه اهمیت فراوان می‌یابد و این تفکیک حوزه‌ی اختیارها به دقت توسط قاضی اداری دنبال می‌شود تا مقررات اجرایی جنبه‌ی قانون نیابند و قوه مجریه به قانون‌گذار تبدیل نشود.^۳ باید یادآوری نمود که جلوگیری از تجاوز از

^۱ رای شماره ۳۶ به تاریخ ۱۳۶۹/۲/۲ در «ابطال ماده ۶۳ آیین‌نامه زمین شهری».

^۲ گستره وسیعی از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به این نوع نقض قانون‌مداری اختصاص می‌یابند. برای مثال ر.ش: دادنامه‌های شماره ۲۷۳ به تاریخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ در ابطال ماده ۶ دستورالعمل تشکیل تعاونیها و تبصره‌های آن؛ شماره ۱۱۸ به تاریخ ۱۳۸۲/۳/۱۸ در ابطال مصوبه‌ی شماره ۸۴۵۳/۱۴۱ مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۸ وزارت نیرو و شماره ۸۲۲، ۸۲۱ و ۸۲۳ به تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۰ در ابطال دستور اداری شماره ۱۴۳۱۵-۱ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ سازمان تامین اجتماعی.

^۳ دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره‌های ۷۰ و ۷۱ به تاریخ ۱۳۶۷/۹/۷ در ابطال موادی از آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام صنفی.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۹۱

حدود اختیارات قوه مجریه، که در بیشتر آرای هیئت عمومی بدان استناد می‌شود^۱، در مقررات اجرایی تبعی دو جنبه دارد: از سویی رابطه‌ی قانون و مقررات اجرایی را تنظیم می‌کند و از سوی دیگر، مرز بین قانون‌گذاری و وضع مقررات اجرایی را تضمین می‌کند که ریشه در قانون اساسی دارد. به عبارت دیگر، گرچه دیوان در آرای خود به جنبه‌ی دوم استناد نمی‌کند ولی به ضرص قاطع می‌توان گفت که این جنبه از صیانت از قانون اساسی در رویه‌ی قضایی آن مستتر است.^۲ البته باید یادآوری نمود که جنبه‌ی مورد نظر هم در آیین‌نامه‌های اجرایی قابل شناسایی می‌باشد که در آنها مرز بین قانون‌گذاری و وضع مقررات اجرایی توسط قانون اساسی معین شده است و هم در آیین‌نامه‌های مستقل که اصل « مرجعیت واحد و انحصاری قانون اساسی در تعیین اشخاص صلاحیتدار وضع آیین نامه است» (تیلا، ۱۳۸۳، ۱۳)^۳.

متأسفانه، در این حوزه، اختلاط آشکاری بین نقض قانون‌مداری مقررات اجرایی به دلیل فقدان صلاحیت مقام اداری (نقض شکلی) و تجاوز از حوزه‌ی اختیارهای مقرر قانون‌گذار برای مقام اجرایی (نقض ماهوی) قابل شناسایی است و دیوان عدالت اداری هر دو مورد را زیر عنوان « تجاوز از حدود اختیارات قوه مجریه» ارزیابی می‌نماید. البته، هیئت عمومی در برخی موارد هم

^۱. باید یادآوری نمود که دیوان عدالت اداری در آرای خویش بین تجاوز از حدود اختیارات یک اداره یا مقام صلاحیتدار با تجاوز از حدود اختیارات قوه مجریه تفکیک قائل شده است.

^۲. برای مثال ر.ش: دادنامه ش. ۶۶۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۸۵/۹/۱۹ در رابطه با ابطال بخشنامه‌های شماره ۵۰۱۷/۵۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۳ و ۲۹۶۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۴ اداره کل دفتر فنی ممیزی سازمان جنگل‌ها و مراتع و اداره کل منابع طبیعی استان فارس. در دادنامه ش. ۲۷۳ به تاریخ ۱۳۸۶/۴/۲۲ در رابطه با ابطال بخشنامه شماره ۲/۲۲/۳۴۰۳۷ مورخ ۱۳۷۸/۶/۳۱ سازمان امور اداری و استخدامی کشور نیز دیوان عدالت اداری تأکید می‌کند که « این بخشنامه با وضع قاعده آمره و تعیین شرایطی جز آنچه مقنن مقرر داشته دایره شمول قانون را مضیق ساخته است ... ».

^۳. شورای نگهبان در بسیاری از نظریه‌ها بر این صلاحیت شخصی و به ویژه صلاحیت هیئت وزیران در وضع آیین‌نامه تأکید نموده است. برای مثال، ر.ش: نظریه‌های شماره ۸۲/۳۰/۴۵۸۱ به تاریخ ۱۳۸۲/۸/۴؛ شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۴؛ شماره ۸۲/۳۰/۶۸۱۴ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۶ و شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ به تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳.

عبارت‌های ناصوابی را به جای «تجاوز از حدود اختیارات» به کار برده است که به لحاظ منطق حقوقی قابل توجیه نیست. برای مثال، در رای شماره ۴۰۹ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ مربوط به «ابطال بخشنامه وزارت نیرو در مورد آب‌بها یا حق‌النظاره از چاه‌های کشاورزی» مخالفت با اختیارات وزیر را از جمله موارد نقض قانون‌مداری ذکر کرده که بدیهی است که «مخالفت با اختیارات» مفهوم حقوقی ندارد زیرا اختیار یا وجود دارد و عمل اداری با توجه بدان توجیه می‌شود و یا وجود ندارد.

باید توجه داشت که به رغم تصریح به اینکه «تجاوز از حدود اختیارات» یا «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» یا «خودداری از انجام وظایف» باید موجب تضییع حقوق افراد شود، در عمل هیئت عمومی فقط به مسئله تحقق تجاوز از اختیارات یا تخلف در اجرا یا خودداری از انجام وظایف می‌پردازد و در صورت احراز آن، حکم به ابطال ترتیبات یاد شده می‌دهد.

در نقض ماهوی به لحاظ ایجابی، مقررات اجرایی می‌توانند مخالف قانون باشند یا مقام اجرایی صلاحیت‌دار در وضع آنها از اختیارات خویش سوء استفاده کرده باشد. در جنبه‌ی نخست، این پرسش به میان می‌آید خلاف قانون بودن مقررات اجرایی در این قسمت با «مخالفت مدلول آنها با قانون» در بخش نخست بند ۱ ماده ۱۹ چه تفاوتی دارد؟ تفاوت ماهوی میان این دو به نظر نمی‌رسد جز اینکه در بخش دوم مخالفت با قانون موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. باید توجه داشت که هیئت عمومی در رویه‌ی قضایی خویش، به درستی، واژه‌ی «مخالفت» را برای «قانون» و واژه‌ی «مغایرت» را برای «قانون اساسی» به کار می‌گیرد.^۱ در عین حال، برای صیانت از امنیت حقوقی اشخاص، هیئت عمومی در کنار قانون گاه به اصول حقوقی نیز برای توجیه نظر خویش استناد می‌-

^۱. ر.ش: دادنامه شماره ۲۱۰ به تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۱ در مورد ابطال دستورالعمل شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی. گو اینکه در موارد نادری نیز عبارت «خلاف قانون اساسی» ذکر شده است. ر.ش: دادنامه شماره ۴۰۹ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ در مورد ابطال بخشنامه شماره ۴۷۱۳۳/۴۲۱ مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۱ و ۵۳۶۲۳/۴۲۴ مورخ ۱۳۶۶/۲/۱۴ وزارت نیرو.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۱۹۳

کند و در واقع مفهوم موسعی از «قانون» را به کار می‌گیرد.^۱ در عین حال، در رویه‌ی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید میان شقوق گوناگون «مخالفت با قانون» تمیز قائل شد.

در بسیاری از آراء، عبارت «خلاف قانون» ذکر شده است اما در برخی از آراء نیز عبارت «خلاف صریح قانون»^۲ یا «مخالف حکم صریح مقنن»^۳ قید شده است. مشخص نیست تفاوت عبارت‌های فوق در آرای هیئت عمومی چیست ولی تعمق در آراء نشانگر آن است که ضمانت اجرای تمامی موارد ابطال است و از این جهت تفاوتی با یکدیگر ندارند. با این اوصاف، به نظر می‌رسد بتوان تقسیم‌بندی مخالفت صریح یا ضمنی با قانون در رویه‌ی قضایی را از آن استنباط نمود. در این مقوله، گاه مقام اجرایی محدودیت‌هایی را در مقررات اجرایی ایجاد می‌کند یا در واقع حوزه‌ی اعمال قانون را محدود می‌کند. برای مثال، در ماده ۱۵۴ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مقرر گردیده است که: «کلیه کارفرمایان موظفند با مشارکت وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تربیت بدنی کشور محل مناسب برای استفاده کارگران در رشته‌های مختلف ورزشی ایجاد نمایند و...». در این ماده، قانون‌گذار «کارفرما را در خصوص ایجاد فضای ورزشی مناسب در محدوده محوطه کارگاه محصور و مقید نکرده است ولی ماده ۸۷ آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ماده ۱۵۴ قانون کار مصوب ۱۳۷۰/۴/۲۳ هیئت وزیران که مفید این قید و تزییق و لزوم ایجاد

^۱. مغایرت با اعتبار اسناد معتبر رسمی (دادنامه شماره ۵۹۴ به تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۹)؛ اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین (دادنامه شماره ۱۷۲ به تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۰) و اصل تسلیط و اعتبار مالکیت مشروع (دادنامه‌های شماره ۴۰ به تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۳، شماره ۳۸۶ به تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۹ و شماره ۸۴۶ به تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱). (آگاه، ۱۳۸۹، ۴۴ و نجابت‌خواه، ۱۳۹۰، ۱۷۶)

^۲. دادنامه‌های ش. ۲۲۶، ۲۲۷، ۲۲۸ به تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ در مورد ابطال بخشنامه شماره ۲۸۵/۱۲۶۹-۳۰/۵ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۲ سازمان امور مالیاتی کشور.

^۳. دادنامه ش. ۱۴۵ به تاریخ ۱۳۸۲/۴/۱۵ در مورد ابطال بند ب دستورالعمل شماره ۳۴/۱۰۶۸۷ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۸ اداره کل امور اسناد و سردفتران سازمان ثبت.

فضای ورزشی در محوطه کارگاه و آثار و توالی ناشی از عدم اجرای آن است مخالف قانون تشخیص داده شده است.^۱

افزون بر مورد فوق، هیئت عمومی در بیشتر آرای خویش دلیل «مخالفت با قانون» را ذکر کرده است اما در برخی موارد، که تعداد آنها کم هم نیست، «مغایرت با قانون» را نیز به کار گرفته است.^۲ باز هم تمایز میان دو عبارت مشخص نیست و از جهت اعمال ضمانت اجرا نیز تفاوتی میان موارد فوق نیست. در این مورد نیز، به نظر می‌رسد که مقام اجرایی مقرراتی مخالف قانون وضع نکرده بلکه هنجارهایی جز موارد مورد نظر قانون‌گذار، پیش‌بینی نموده است. برای مثال، گاه مقام اداری شرایطی مقرر در قانون را توسعه می‌دهد. برای مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۲۶ به تاریخ ۱۳۸۶/۹/۴ مقرر داشته است که ادارات آموزش و پرورش نمی‌توانند شروط غیرموجه از قبیل «فقد ردیف استخدامی» به ماده ۶ قانون متعهدین خدمت به آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹ بیافزایند و اینگونه شروط «وجاهت قانونی» ندارد. در مورد دیگری، «با اینکه قسمت آخر بند ۱ ماده ۱۵ قانون موجر و مستاجر مصوب ۱۳۵۶ شهرداری‌ها را مکلف نموده تا در صورت مراجعه مالک برای احداث ساختمان پروانه ساختمان را صادر و تسلیم نمایند، شهرداری در بخشنامه‌ای رضایت مستاجرین را نیز به مفاد ماده مذکور افزوده بود».^۳ البته، در این مقوله نیز، هیئت عمومی دیوان میان «مغایرت با قانون»^۴ و «مغایرت با حکم صریح قانون‌گذار»^۵ تمایز قائل

۱. دادنامه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شماره ۱۷۸ به تاریخ ۱۳۷۱/۸/۱۶ در اعلام تعارض آراء صادره از شعب ۲۰ و ۲۲ دیوان عدالت اداری.

۲. برای مثال، رش: دادنامه‌های ش. ۲۶۸ به تاریخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ مربوط به ابطال مواد ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۵/۱۰/۲۵؛ ش. ۳۳۲ به تاریخ ۱۳۸۱/۹/۱۷ در مورد ابطال بخشنامه د ۱۰۰/۲۹۵ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۶ سازمان تعزیرات حکومتی؛

۳. دادنامه ش. ۱۱۰ به تاریخ ۱۳۷۰/۸/۲۱ در ابطال بخشنامه ۵/۲۰۱/۸۰۳ - ۱۳۶۳/۱/۲۵ معاونت فنی شهرداری.

۴. دادنامه ش. ۱۰۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۶/۲۵ در ابطال قسمتی از بخشنامه شماره ۱۰/۳۱۶۴ مورخ ۱۳۷۲/۱/۲۴.

۵. دادنامه‌های ش. ۲۱۸ و ۲۱۷ به تاریخ ۱۳۸۲/۶/۹ در مورد ابطال بخشنامه‌های شماره ۳۰۱۶۴/۱/۱۱ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۹ و شماره ۱۱۱۸۵/۱/۱۱ مورخ ۱۳۸۲/۲/۹ وزارت کشور.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/ ۱۹۵

شده است. با توجه به موارد رسیدگی و ادبیات آرای مورد بحث، به نظر می‌رسد که در مغایرت نیز هیئت عمومی قائل به مراتبی باشد.

در مورد دوم از نقض ماهوی ایجابی، مقام اجرایی از اختیارهای ناشی از صلاحیت خویش در وضع مقررات اجرایی سوءاستفاده می‌کند. در این مقوله، مقام اجرایی اختیار خویش را در وضع مقررات اجرایی به جای تامین منافع عمومی برای تامین منافع خصوصی به کار می‌برد. بنابراین، غایت مقررات اجرایی در این جنبه اهمیت فراوان دارد. در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کمتر می‌توان نشانی از این نوع نقض قانون‌مداری مقررات اجرایی یافت. برخی از نویسندگان مصادیقی از سوء استفاده از اختیارات را، بدون ذکر عنوان، شناسایی نموده‌اند. برای مثال، در رای وحدت رویه شماره ۴۱۲ به تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۳ اشاره شده است: «... بنابراین، اعمال اختیار مدیریت در جهت تغییر محل خدمت مستخدم متخلف به منظور تنبیه او با عنایت به محدودیت اختیارات مدیریت در اعمال مجازات‌های اداری به شرح ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و جاهت قانونی ندارد» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰، ۱۸۵).

در آخرین مورد از نقض ماهوی ایجابی، مقام اجرایی در وضع مقررات از اجرای قوانین و مقررات تخلف می‌کند. ابتدا باید این نقد را به متن این بخش از بند ۱ ماده ۱۹ وارد ساخت که چرا در تخلف از قوانین واژه «مقررات» نیز در کنار قوانین آمده است. می‌دانیم که به لحاظ شکل و محتوا، «مقررات» با «قوانین» تفاوت دارند. شاید، در توجیه این واژه استدلال شود که در مورد اقدامات و تصمیمات انطباق با مقررات اجرایی نیز ضروری است اما در پاسخ باید گفت کارکرد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی نظارت بر نقض قانون‌مداری در تصمیمات، اقدامات و مقررات اجرایی است و نظارت بر نقض مقررات اجرایی در این کارکرد نمی‌گنجد.

فارغ از ایراد فوق، به نظر می‌رسد تمامی اشکال نقض قانون‌مداری مقررات اجرایی را می‌توان در عنوان عام این بخش گنجانند زیرا تمامی موارد به نوعی تخلف در اجرای قوانین تلقی می‌شوند. مشهورترین نقض در این حوزه، مخالفت با هدف و حکم قانون‌گذار است که در آن مقام اجرایی باید هدف مقرر در قانون و به ویژه اهداف آشکار مقرر در قانون را رعایت نماید (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ۹۷). در این حوزه، موارد گوناگونی از نقض قانون‌مداری را در رویه هیئت عمومی دیوان می‌توان یافت. برای مثال، مقام اداری در مقررات اجرایی از عباراتی استفاده کند که با منظور قانون‌گذار تفاوت داشته باشد یا مقررات اجرایی متضمن برقراری شرایطی خارج از حدود

قانون مربوطه باشد یا وضع مقرراتی که نهاد دولتی را بر خلاف قانون، مشمول مقررات خاص و متفاوت قرار دهد. در تمامی موارد فوق، مقام اجرایی نمی‌تواند مقرراتی وضع نماید که «موافق هدف و حکم مقنن نباشد».^۱ همه‌ی موارد فوق را در مقوله‌ی «غایت» قانون می‌توان گنجانید گرچه به نظر می‌رسد کشف «هدف» قانون‌گذار برای قاضی اداری نیز دشوار بنماید. در رویه‌ی هیئت عمومی دیوان، در این زمینه، گاه از عبارت «خلاف هدف مقنن»^۲ و گاه از عبارت «مغایر هدف مقنن»^۳ استفاده شده است. این تمایز را با توجه به فهم هدف قانون‌گذار از سوی واضع مقررات اجرایی می‌توان دریافت: اگر این مرجع هدف از مفاد قانون را دریافته باشد مقررات وضع شده توسط آن ممکن است خلاف قانون باشد و اگر مقام اجرایی هدف قانون‌گذار را دریافته باشد اما در وضع مقررات اجرایی سازوکارهای اجرا یا مصادیق اجرایی با هدف هماهنگی نداشته باشد، مقررات مذکور با هدف قانون‌گذار مغایرت خواهد داشت.

مورد دیگری که در این قسمت می‌تواند در نظر گرفته شود این است که مقام اجرایی مقررات را بر اساس هنجار قانونی تصویب نماید که وجود ندارد. به عبارت دیگر، این مقررات اعتبار خویش را از هنجار فrazین قانونی مشخصی نمی‌گیرند (CHAPUS, 2001, 1040). باید توجه داشت که این مورد با توسعه‌ی مفهومی و مفادی قانون تفاوت دارد و نباید این دو را یکسان انگاشت چه در مورد بحث ما اصلاً هنجاری وجود ندارد که قابل توسعه‌ی مفهومی یا مفادی باشد.

^۱. دادنامه ش. ۷۵۸ به تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ در اعلام تعارض آرای صادره از شعب اول و سوم و دهم و هجدهم بدوی و شعبه دوم تجدید نظر دیوان عدالت اداری. همچنین ر.ش: دادنامه ش. ۶۸۴ به تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۶ در ابطال مصوبه جلسه هفتاد و پنجم شورای عالی بیمه خدمات درمانی کشور و دستورالعمل شماره ۱۰۰۰/۵۳۱۵۱/ب مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۹ سازمان بیمه خدمات درمانی کشور.

^۲. دادنامه ش. ۱۹۹ به تاریخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ در مورد ابطال دستورالعمل‌های شماره ۲۳۲-۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱ و ۳۶/۶۵/۳۰۷/۰۳/۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۶ و ۱۰/۱/۷/۱۱۲۹۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۶ و ۲۸/۹۶۰۱-۳۶/۶۵/۲۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.

^۳. دادنامه‌های ش. ۱۱۳ و ۱۱۴ به تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲ در مورد ابطال بند ۳ دستورالعمل شماره ۵۲/۲۲۹۸۰ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۷ سازمان تامین اجتماعی.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/ ۱۹۷

سرانجام، در تنها مورد نقض قانونمداری سلبی، مقام اجرایی در وضع مقررات اجرایی به علت خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. در اینجا پرسشی مهم به میان می‌آید و آن اینکه آیا به صرف خودداری از انجام وظایف قانونی می‌توان مقام اجرایی را ملزم به انجام وظایف نمود؟ ثمره‌ی پاسخ به این پرسش آنجاست که در بسیاری موارد مقام اجرایی با ترک فعل بدون تصویب مقررات اجرایی یا هر تصمیم یا اقدام دیگر (فعل) موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. نمونه‌ی بارز آن را می‌توان در امتناع هیئت وزیران از تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قوانین یافت که در نتیجه‌ی آن قوانین، به رغم تصویب، اجرا نمی‌شوند و شهروندان از مزایای آنها محروم می‌شوند. در این رابطه، دو فرض را می‌توان مطرح نمود: نخست، بخش پایانی بند ۱ ماده ۱۹ (خودداری از انجام وظایف) در تصمیمات یا اقدامات یا مقررات صورت گیرد بدین معنا که مقام اجرایی در اقدام، تصمیم یا مقررات از انجام وظایف خویش خودداری نماید و دوم، بخش پایانی بند ۱ ماده ۱۹ ارتباطی با تصمیم‌ها، اقدام‌ها یا مقررات ندارد و به صورت مستقل موضوع نظارت هیئت عمومی است. با توجه به دلایل ذیل فرض دوم صحیح‌تر به نظر می‌رسد: از سویی، خودداری از انجام وظایف در تصمیم، اقدام یا مقررات معنا ندارد و به لحاظ ادبی نیز ارتباط این دو بخش مقرون به صواب نیست و از سوی دیگر، دیوان عالی کشور در رای وحدت رویه شماره ۵۵۶ به تاریخ ۱۳۷۰/۲/۱۰ اعلام نموده است که «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب بهمن ماه ۱۳۶۰ تصریح شده و از آن جمله شکایت از شهرداری‌ها به شرح قسمت اخیر بند پ از شق یک ماده مرقوم (بند ۱ ماده ۱۹) به جهت تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی است که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. بنابراین، رسیدگی به شکایت مردم از شهرداری‌ها در مورد خودداری از صدور پروانه ساختمان در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد...». دلیلی ندارد که استدلال مذکور در این رای به خودداری قوه مجریه از وضع مقررات اجرایی که مکلف به تصویب آن است، تعمیم داده نشود. ممکن است این ایراد مطرح شود که ضمانت‌اجرای مذکور در آرای هیئت عمومی دیوان «ابطال» است بدین معنا که همواره باید تصمیم، اقدام یا مصوبه‌ای وجود داشته باشد حال آنکه ضمانت‌اجرای نقض قانونمداری در خودداری از انجام وظایف (ترک فعل) الزام است. این ایراد نمی‌تواند صحیح باشد زیرا انحصار ضمانت‌اجرای بند ۱ ماده ۱۹ به «ابطال» از هیچ ماده‌ی قانون دیوان عدالت اداری

استنباط نمی‌شود و ماده ۲۰ نیز فقط به آثار «ابطال» اشاره دارد و انحصاری از آن مستفاد نمی‌شود. در نهایت، منطق حاکم بر صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و اصل تعمیم نظارت قضایی این مرجع بر تمامی موارد نقض قانون‌مداری نیز این استنباط را تقویت می‌کنند.

دو. ارزیابی ضمانت اجرای نظارت قضایی بر مقررات اجرایی

هیئت عمومی می‌تواند در اجرای بند ۱ ماده ۱۹ تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال کند. در واقع، این اختیار برای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شده است که در صورت عدم تعارض بخش‌های دیگر مصوبه با اصل قانون‌مداری، آنها را حفظ نماید.

در مورد آثار ابطال مصوبه یا قسمتی از آن نیز ماده ۲۰ قانون دیوان تصریح نموده است که اثر ابطال از زمان صدور رای است. البته استثنایی نیز در این ماده در نظر گرفته شده است و آن مصوباتی است که در ابطال آنها به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص هیئت عمومی می‌تواند آثار ابطال را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید. می‌دانیم که اصولاً آرای این چنینی از مراجع قضایی حالت اعلامی دارد یعنی از زمان تصویب است و این استثنا حکایت از رجوع به اصل دارد. البته، یادآوری این نکته ضروری است که تصریح هیئت عمومی در رای باید ذکر شود و در غیر این صورت اصل بر آثار ابطال از زمان صدور رای است. بنابراین، تشخیص «تضییع حقوق اشخاص» بر عهده هیئت عمومی است و کاملاً به تشخیص شخصی هیئت عمومی بستگی می‌یابد که با توجه به شرایط زمانی، مکانی و موضوع دعوا تصمیم‌گیری نمایند.

باید توجه داشت که در برخی از آرای هیئت عمومی دیده می‌شود که علاوه بر ابطال به حذف برخی موارد نیز رای داده که آشکار است که «ابطال» و «حذف» با یکدیگر تفاوت دارند و به نظر نمی‌رسد که دیوان بتواند موردی را در مصوبه حذف نماید و این عمل فقط از سوی مرجع تصویب‌کننده امکان‌پذیر است.^۱ به علاوه، همان‌گونه که ذکر شد، علاوه بر «ابطال» «الزام» نیز

^۱ برای مثال ر.ش: دادنامه‌های ش. ۴۶۶ به تاریخ ۱۳۸۳/۹/۲۲ در مورد ابطال مصوبه هیئت مدیره شرکت فولاد خوزستان به شماره ۲۰۳-۱۰۰ مورخ ۱۳۷۹/۳/۲۳ و ش. ۱۸۰ به تاریخ ۱۳۸۴/۴/۲۶ در مورد ابطال بخشنامه ۴۸۷۳۹/۴۱۰

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/ ۱۹۹

ضمانت اجرای موثر برای آرای هیئت عمومی دیوان در موارد ترک فعل مقام اجرایی خواهد بود. این ضمانت اجرا به ویژه در موارد عدم تصویب آیین نامه های اجرایی توسط دولت بسیار به کار می آید.

نتیجه گیری

با توجه به آنچه گفته شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نقش تعیین کننده ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در نظارت بر اصل قانون مداری دارد. این نظارت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به تبع آن قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ در نظر گرفته و تقویت شده است. باید توجه داشت که در نظر گرفتن ماده ای جداگانه برای هیئت عمومی، تعیین دقیق حدود صلاحیت آن در ماده ۱۹ قانون مصوب سال ۱۳۸۵ و تسهیل امکان اقامه ی دعوی شهروندان در مورد مصوبه های دولتی نشان دهنده ی افزایش توجه قانون گذار به این مرجع است.

با توجه به نظارت قضایی مقرر در بند ۱ ماده ۱۹، این صلاحیت هیئت عمومی باید به گونه ای موسع تفسیر شود تا نظارت قضایی بر قانون مداری مقررات اجرایی گسترش یابد. در بند مورد نظر شقوق گوناگونی از نقض شکلی و ماهوی قانون مداری مقررات اجرایی (در دو جنبه ی صلاحیت واضح مقررات اجرایی و محتوای این مقررات) در نظر گرفته شده است. به نظر می رسد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در اعمال نظارت قضایی بر مقررات اجرایی در برخی موارد از امکانات موجود در بند ۱ ماده ۱۹ استفاده نکرده است و در برخی موارد نیز شاهد عدم دقت در به کار گیری مفاهیم موجود در این بند و گاه عدم استفاده از این مفاهیم هستیم.

در این بررسی دریافتیم که با تفسیر موسع و دقیق بند ۱ ماده ۱۹، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قادر است تا نظارت مطلق و عامی را بر مقررات اجرایی اعمال نماید که نه فقط مصوبات

قوه مجریه بلکه موارد خودداری آن از انجام وظایف قانونی را در بر گیرد. بنابراین، در صلاحیت هیئت عمومی نباید به نص بند ۱ ماده ۱۹ و تفسیر مضیق آن اکتفا نمود بلکه باید با توجه به منطق حاکم بر کارکردهای دیوان عدالت اداری در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول کلی حقوق اداری و غایت حقوق عمومی، یعنی حمایت موثر از حق‌های شهروندان و تامین امنیت حقوقی آنان کارآیی این نهاد موثر را افزایش داد. با توجه به این تفسیر از بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، نقش هیأت عمومی از نظر فنی گسترش بیشتری می‌باید و جایگاه آن نیز در نظام حقوقی بیش از پیش تثبیت خواهد شد.

فهرست منابع

- آگاه، وحید، (۱۳۸۹)، **حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری**، تهران، جنگل.
- اسدیان، ترحم، (۱۳۸۶)، «**واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری**»، دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، تهران، گروه پژوهش‌های حقوقی و فقهی پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ص. ۹۷.
- تیلا، پروانه، (۱۳۸۳)، «**گستره صلاحیت آیین‌نامه سازی قوه مجریه از منظر حقوق عمومی**»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش. ۶، آبان، ص. ۱۱.
- حسین‌زاده، جواد، (۱۳۸۶)، «**دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون**»، مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، ش. ۴، ص. ۸۳.
- راسخ، محمد، (۱۳۸۸)، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران، دراک.
- شمس، عبدالله، (۱۳۸۷)، **آیین دادرسی مدنی - دوره پیشرفته**، ج. ۱، چاپ هفدهم، تهران، دراک.

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی/۲۰۱

- صدرالحفاظی، سید نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج.۳، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
- کاشانی، جواد، (۱۳۸۶)، «مطالعه‌ئی در قانون جدید دیوان عدالت اداری»، پژوهش حقوق و سیاست، ش.۲۲، ص.۸۷.
- کدخدایی، عباسعلی و ویژه، محمد رضا، (۱۳۸۸)، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ص.۲۷.
- محمودی، جواد، (۱۳۸۶)، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد»، حقوق اساسی، ش.۸، ص.۲۲۳.
- مرکز اطلاعات و مدارک اسلامی، فرهنگ‌نامه اصول فقه، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، دفتر مطالعات حقوقی، خرداد ماه ۱۳۸۸.
- نجابت‌خواه، مرتضی، (۱۳۹۰)، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، جنگل.
- ولایی، عیسی، (۱۳۷۴)، فرهنگ تشریحی اصطلاحات اصول، تهران، نشرنی.
- ویژه، محمد رضا، (۱۳۸۸)، «اصل قانون مداری در اعمال اداری»، آموزه‌های حقوقی، ش.۱۲، ص.۸۵.
- ویژه، محمد رضا، (۱۳۸۸)، «تاملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ش.۵۰، ص.۱۰۱.

– هداوند، مهدی، (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، حقوق اساسی، ش. ۹، ص. ۷.

– هداوند، مهدی و مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، **اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)**، تهران، معاونت حقوقی و توسعه‌ی قضایی قوه‌ی قضاییه، مرکز مطالعات توسعه‌ی قضایی.

- Chapus, René, (2001), **Droit administratif général**, T.1, 15^e éd., Paris, Montchrestien.
- CHAPUS, René, (2002), **Droit du contentieux administratif**, 10^e éd., Paris, Montchrestien.
- Eisenmann, Charles, (1957), « **Le droit administratif et le principe de légalité** », Etudes & Documents, Conseil d'Etat, p.26.
- Morand-Deville, Jean, (1999), **Cours de droit administratif**, 6^e éd., Paris, Montchrestien.
- Rivero, Jean, (1995), **Droit public**, T.1, 3^e éd., Paris, Economica.