

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

Comparative and Transformative Analysis of Mandatory and Discretionary Jurisdictions of Executive Bodies

1. Seyyed Jafar Rahanjam: PhD Student Department of Public Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran
2. Mir Sajjad Seyyedmousavi*: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Paramedicine, Medical Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran. Email: mosavi_saied@yahoo.com (Corresponding Author)
3. Mohammad Mohammadzadeh Asl: Assistant Professor, Department of Public Law, Shebaster (Tasouj) Branch, Islamic Azad University, Shabastar (Tasouj), Iran

ABSTRACT

The present study adopts a documentary and qualitative analysis approach, with the main objective being a comparative and transformative analysis of the mandatory and discretionary jurisdictions of executive bodies. It should be noted that the functions of executive bodies, officials, and public managers within relevant organizations are based on the authority granted to them by law. This authority delineates the scope of legal discretion a public official has in performing administrative duties. From a legal perspective, jurisdiction is divided into two types: mandatory jurisdiction and discretionary (or selective) jurisdiction. In the former, the administration or public authority is obligated to perform duties in accordance with the explicitly dictated text of the law. In the latter, the executive body has a degree of operational freedom, allowing it to choose the most suitable option from among several alternatives. Although these two types of jurisdiction share certain similarities, they appear to differ in terms of the scope of choice, judicial control, and oversight. Specifically, in discretionary jurisdiction, an administrative official is not entirely confined to the framework and regulations dictated by law; instead, they may expand their decision-making scope by applying criteria such as "interpretive assessment" and "purpose." If they can maintain a reasonable balance between public resources and individual rights in their decisions, such decisions will not be overturned by judicial authorities. This capacity, however, does not exist within mandatory jurisdiction. Moreover, under certain conditions, these two types of jurisdictions can be converted into one another.

Keywords: *Executive Body, Mandatory Jurisdiction, Discretionary Jurisdiction, Public Authority*

How to cite: Rahanjam, S. J., Seyyedmousavi, M. S., & Mohammadzadeh Asl, M. (2024). Comparative and Transformative Analysis of Mandatory and Discretionary Jurisdictions of Executive Bodies. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(3), 33-44.

© 2024 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: 05 July 2024
Revise Date: 19 September 2024
Accept Date: 29 September 2024
Publish Date: 13 October 2024



پژوهش‌های تطبیقی فقه،

حقوق و سیاست

تحلیل تطبیقی و تبدیلی صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری دستگاه‌های اجرایی

۱. سید جعفر ره انجام: دانشجوی دکترای حقوق عمومی، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران
۲. میرسجاد سید موسوی: دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده پیراپزشکی، علوم پزشکی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. پست الکترونیک: mosavi_saied@yahoo.com (نویسنده مسئول)
۳. محمد محمدزاده اصل: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شبستر (تسوج)، دانشگاه آزاد اسلامی، شبستر (تسوج)، ایران

چکیده

تحقیق حاضر به روش اسنادی و تحلیل کیفی انجام می‌گیرد و هدف اصلی تحلیل تطبیقی و تبدیلی صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. در توضیح باید گفت که کارکرد دستگاه‌های اجرایی، مقامات و مدیران عمومی در سازمان‌های مربوطه مبتنی بر صلاحیتی است که قانون به آنان اعطاء نموده است و صلاحیت، حیطة اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام امور و وظایف اداری از سوی وی را ترسیم و تعیین می‌نماید. از منظر حقوقدانان صلاحیت بر دو قسم یعنی صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری یا گزینشی می‌باشد. در قسم نخست، اداره یا مقام عمومی مکلف به انجام امور مطابق متن دیکته شده قانون می‌باشد. در قسم دوم دستگاه اجرایی درجه‌ای از آزادی عمل را دارد و مجاز به اتخاذ گزینه‌ای مناسب از میان گزینه‌های متعدد می‌باشد. این دو قسم صلاحیت علیرغم تشابهاتی که دارند ولی به نظر می‌رسد که از نظر گستره انتخاب و کنترل و نظارت قضایی باهم تفاوت‌هایی را دارند. به این معنا که در خصوص صلاحیت تخییری، مأمور اداری در تمام تصمیم‌گیری‌ها محدود به چارچوب و مقررات دیکته شده از سوی قانون نیست بلکه با اعمال معیارهایی چون «ارزیابی تفسیری» و «هدف» می‌تواند دامنه تصمیمات خود را گسترده سازد و اگر در تصمیمات خود بتواند توازنی معقول میان منابع عمومی و حقوق اشخاص برقرار نماید، آن تصمیمات از سوی مراجع قضایی نقض نخواهد شد. در حالی که چنین ظرفیتی در صلاحیت تکلیفی وجود ندارد. همچنین این دو نوع صلاحیت تحت شرایطی قابل تبدیل به همدیگر نیز هستند.

واژگان کلیدی: دستگاه اجرایی، صلاحیت تکلیفی، صلاحیت تخییری، مقام عمومی.

نحوه استناددهی: ره انجام، سید جعفر، سید موسوی، میرسجاد. و محمدزاده اصل، محمد. (۱۴۰۳). تحلیل تطبیقی و تبدیلی صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری دستگاه‌های اجرایی. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۳)، ۳۳-۴۴.

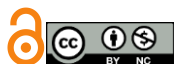
© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۵ تیر ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۲۹ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۸ مهر ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۲۲ مهر ۱۴۰۳



در علم حقوق، صلاحیت اصلی مهم و بنیادین است؛ اما این اصل در حقوق عمومی ایران مغفول مانده است. صلاحیت را تعیین کننده حوزه‌ی اقدام و فعالیت اداره دانسته‌اند؛ به عبارت دیگر صلاحیت، اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاهها و صلاحیت مأمور دولت در تنظیم سند رسمی است (Jafari Langroudi, 2008). اصولاً موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث تقسیم کار و تبیین وظیفه است (Ali-Abadi, 2004). برخی معادل اختیار را مناسب صلاحیت ندانسته و معتقدند این معادل به ویژه در امر صلاحیت گزینشی معادلی رسا نمی‌باشد؛ ضمن آن که واژه ی حق نیز معادل مناسبی برای صلاحیت نیست؛ زیرا در صورتی که صلاحیت، حق تلقی شود با پارادوکس مواجه خواهیم شد (Zarei & Behina, 2011). این عده از نویسندگان صلاحیت را اقتدار می‌دانند؛ قدرت دولتی و عمومی که بر منشأ قانونی و مبنای حقوقی مبتنی است؛ به عبارتی، صلاحیت توانایی حقوقی است که مقام عمومی به واسطه ی آن به انجام وظیفه می‌پردازد (Zarei & Behina, 2011).

از منظر حقوقدانان صلاحیت بر دو قسم است صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری. در قسم نخست اداره یا مقام عمومی در صورت اجتماع شرایط مکلف به اتخاذ تصمیمی مطابق با متن دیکته از سوی قانونگذار شده است؛ آن گونه که مقام عمومی و اداری حق انتخاب از میان چند گزینه را از دست می‌دهد. صلاحیت گزینشی در توصیه نامه‌ی ماریسی^۱ کمیته‌ی وزیران اتحادیه‌ی اروپا در خصوص اعمال صلاحیت‌های گزینشی توسط مقامات اداری، این گونه تعریف شده است: «صلاحیت اختیاری به عنوان اختیاری است که به مقام اداری درجه‌ای از آزادی عمل را برای تصمیم گیری واگذار می‌کند و مقام اداری را مجاز می‌سازد که میان تصمیمات متعدد مجاز و قانونی تصمیمی را که از نظر او مناسب‌تر است اتخاذ نماید» (Hadavand, 2010). به موجب این تعریف صلاحیت گزینشی معمولاً متضمن دو مفهوم مشترک است انتخاب و منفعت عمومی. صاحب نظران بر این امر اتفاق نظر دارند که صلاحیت گزینشی به این معنی است که قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی با توجه به معیارهای غیرحقوقی، گزینه مناسب را انتخاب نماید.

معیار اول معیار «ارزیابی تفسیر» و «انتخاب» در انجام اقدامات اداری است. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان مصالح عمومی و منافع خصوصی با استفاده از ارزش‌های فراحقوقی در جهت تعیین یک منفعت عام است که به وسیله‌ی قوانین موضوعه تعیین نشده است (مشهدی ۱۳۹۰: ۶۷). برای مثال، شهرداری به موجب قانون مخیر است تا در خصوص تقاضای شهروندی مبنی بر اعطای مجوز ساخت و ساز، پس از انطباق با قواعد و نظامات قانونی، این مجوز را صادر یا قرار رد آن را صادر نماید. به عبارت دیگر در صلاحیت گزینشی، مقام اداری حق تفسیر و ارزیابی دارد؛ از این رو صلاحیت اختیاری به صلاحیت گزینشی نیز تعبیر شده است (Hadavand, 2010). صلاحیت تکلیفی و تخییری با توجه به معیارهای ارزیابی تفسیر و انتخاب از یکدیگر قابل تفکیک‌اند در صلاحیت تخییری مقام عمومی امکان ارزیابی دارد اما در صلاحیت تکلیفی فرصت و امکان ارزیابی سلب شده است (Mahmoudi, 2011a, 2011b).

معیار دوم معیار «هدف» و «جهت» و «انگیزه» در انجام اقدامات اداری است. در صلاحیت تکلیفی معمولاً قانون مقرر نموده است که مقام اداری حق اتخاذ تصمیم برای اهداف و انگیزه‌های متغیر و متفاوت را نداشته و یا حق ارزیابی آن را در شرایط و اوضاع و احوال متفاوت از دست می‌دهد؛ مگر آن چه را قانونگذار اجازه داده باشد. به عبارت دیگر مقام اداری متعهد به اقدام و اتخاذ تصمیم در معنا، مفهوم و هدف

¹.Marseille Recommendation

قانون است (Hadavand, 2020). در حالی که در صلاحیت تخییری مقام اداری تا حدودی قدرت مانور داشته و می‌تواند از میان گزینه‌های متعدد، گزینه مناسب را اتخاذ نماید.

معیار سوم که دارای اهمیت است معیارهای ناشی از کنترل قضایی قانونی بودن اعمال اداری است. در صلاحیت‌های تخییری امکان کنترل قضایی عمل اداری از لحاظ قانونی بودن ضعیف می‌باشد برعکس در صلاحیت‌های تکلیفی به دلیل مشخص بودن حدود صلاحیت‌ها، کنترل قضایی «حداقلی» است؛ در اینجا امکان ابطال عمل در صورت تجاوز از حدود صلاحیت یا غیرقانونی بودن اقدام، متصور است؛ چرا که اساساً فرض بر این است که در صلاحیت‌های تکلیفی قانونگذار شرایط و ضوابط عمل اداری را به مرجع عمومی دیکته نموده است، برعکس در کنترل قضایی صلاحیت‌های تخییری با اعمال کنترل حداکثری به تناسب و عقلایی بودن تصمیم مقام اداری نیز توجه می‌شود (Salimi, 2014). مباحث مزبور در تحقیق حاضر مورد بحث و تطبیق قرار می‌گیرند.

مفاهیم

الف. مفهوم صلاحیت

از صلاحیت تعاریف مختلفی شده است از جمله اینکه گفته‌اند: «صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مامور دولت داده می‌شود» (Tabatabai Motameni, 2008).

صلاحیت تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. به عبارت دیگر صلاحیت، «اختیارات قانونی یک مامور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مامور دولت در تنظیم سند رسمی است.» (Jafari Langroudi, 2008).

برخی نیز چنین تعبیر کرده‌اند که موضوع صلاحیت همان موضوع تقسیم کار و تبیین وظایف است (Ali-Abadi, 2004).

صلاحیت قانونی یک ارگان یا نهاد اداری از خلال فرآیند قانون‌گذاری ایجاد می‌شود که می‌توان آن را گستره یا حوزه اختیارات یک نهاد یا ارگان در بررسی و تصمیم‌گیری در مورد یک موضوع معین یا حوزه سیاسی و در جهت ایجاد اعمال اداری تعریف کرد (Fallahzadeh & Colleagues, 2012). به عقیده نگارنده تعریف اخیر وضوح و جامعیت بیشتری دارد؛ چرا که جدا از پیشینه صلاحیت که ممکن است از اصل تفکیک قوا ناشی شده باشد، بالاخره این قانون‌گذار است که صلاحیت هر نهاد یا مقامی را مشخص می‌کند. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و مقامات اداری صرفاً در مواردی که قانون‌گذار به آن‌ها اختیار و صلاحیت انجام کاری را داده باشد صالح خواهند بود (Vijeh, 2009).

به نظر می‌رسد منطق صلاحیت با مفهوم «اختیار» و «حق» که متضمن آزادی و قدرت انتخاب در اخذ تصمیم از جانب مقامات است سازگاری ندارد. به عبارت دیگر «از آنجا که بنیان صلاحیت در قلمرو حقوق عمومی ایجاد می‌شود و از مبانی مهم آن قانونی بودن است، مفاهیم «تکلیف قانونی» یا «توانایی قانونی» برای اقدام یا اخذ تصمیم عمومی سازگاری بیشتری دارد و با منطق و هدف صلاحیت نیز همسو است. حتی صلاحیت اختیاری نیز تکلیفی قانونی است که باید در یک چارچوب کلی‌تر موازین حقوقی به کار برده شود» (Shirzad, 2013).

در مجموع صلاحیت در حقوق اداری در برگیرنده مجموع اختیارات مقام عمومی است. به عبارت دیگر به مجموع اختیاراتی که به مامور عمومی به موجب قانون اعطا می‌گردد، صلاحیت گفته می‌شود. برخی نهاد صلاحیت در حقوق عمومی را برای تقریب به ذهن با نهاد «اهلیت» در حقوق خصوصی مقایسه نموده‌اند، زیرا در هر دو سخن از این است که آیا شخص اختیار انجام عمل حقوقی را دارد یا خیر (Tabatabai, 2008). در واقع می‌توان گفت در حقوق اداری، صلاحیت به «اختیار قانونی» مامور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند

صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مامور دولت در تنظیم سند رسمی اطلاق می‌شود (Jafari Langroudi, 2008) در بحث از صلاحیت تخییری منظور از صلاحیت اختیارات است که به مقامات اداری در فرایند تصمیم‌گیری داده می‌شود. موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» است (Ali-Abadi, 2004). در معنای عام، صلاحیت به معنای اعطای اختیار قانونی اقدام به مقامات اداری یا اختیار حل و فصل یک اختلاف مقامات قضایی است (Jill, 2016). در حقیقت صلاحیت، تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. میشل روست صلاحیت را به آن دسته از اختیاراتی تعریف نموده است که به موجب قانون به مقام اداری واگذار می‌شود (Michel & Olivier, 2017).

در حقوق اداری گفته می‌شود صلاحیت، شایستگی و «اجازه قانونی» است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطا می‌گردد. به همین سبب موضوع صلاحیت در حقوق اداری را باید در چارچوب اصل آزادی و اصل قانونی بودن تحلیل نمود. نکته حائز اهمیت در اینجا اینکه در حقوق عمومی و اداری اصل بر «عدم صلاحیت» مقام عمومی و اداری است مگر آن قسم صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطا شده است (Michel & Olivier, 2017).

در این رابطه اصولاً اداره تابع دو دسته قواعد است؛ نخست قواعد امری که در آن اداره موظف به اتخاذ تصمیم مطابق قواعد از پیش تعیین شده است و دوم قواعد تجویزی که بر اساس آن مقام اداری مجاز به اتخاذ و انتخاب بهترین تصمیم با توجه به شرایط و ضرورت‌های منفعت عمومی است. بنابراین فرض بر این است که در حقوق اداری مقامات اداری نمی‌توانند آن چیزی را که تحت عنوان تصمیمات اجرایی می‌شناسیم اعمال نمایند. مگر اینکه این قبیل صلاحیت‌ها به آن‌ها اعطا شده باشد. منبع اعطای صلاحیت به مقامات اداری نیز غالباً متون قانونی از جمله قوانین اساسی و قوانین و مقررات عادی است.

ب. اقسام صلاحیت

با نگاهی به شرح وظایف مقامات اداری قوه مجریه میتوان آن‌ها را به دو دسته تقسیم نمود. دسته اول مقاماتی هستند که تکلیف مشخصی بر عهده آن‌ها نهاده شده و در دسته دوم تشخیص امری به مقام اداری واگذار شده است. بر این اساس و بر مبنای تقسیم کلی صلاحیت‌ها و اختیارات در حقوق اداری به صلاحیت‌های تکلیفی و صلاحیت‌های تخییری منقسم می‌شوند. البته همواره همه صلاحیت‌های کارگزاران عمومی را نمی‌توان به صورت دقیق در یکی از این دو دسته جای داد و تشخیص آن دشواریهایی دارد. به این جهت بعضی از اختیارات و صلاحیت‌ها مبهم یا تردید آمیز هستند و تفکیک صلاحیت‌ها به صلاحیت‌های اختیاری و اجباری آثاری دارد که میتوان بارزترین اثر آن را در فرایند اعمال کنترل قضایی محدود و حداکثری یافت (Fanazad, 2012). در ذیل مهمترین اقسام این قبیل صلاحیت‌ها از جمله صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری را معرفی خواهیم کرد.

اول: صلاحیت تکلیفی

از نظر دولا بادور صلاحیت در حقوق اداری زمانی تکلیفی است که قانون صلاحیت ویژه‌ای را به مقام اداری واگذار می‌کند و در آن بر اجرای «امرانه»، از پیش تعیین شده و مشخصی از صلاحیت تاکید می‌شود. لبرتون با ارائه تعریفی سلبی صلاحیت را هنگامی تکلیفی می‌داند که اداره هیچ گونه آزادی عملی در تصمیم‌گیری نداشته باشد زیرا مواد قانونی اداره را به اقدام خاص و اتخاذ اقدامات معین شده مطابق قانون مکلف نموده است (Tabatabai Motameni, 2008).

بنابراین در اداره زمانی از صلاحیت تکلیفی سخن می‌گویند که قاعده حقوقی دقیقاً وضعیت و موقعیت اتخاذ تصمیم را برای اداره معین نموده باشد. برای مثال، قاعده حقوقی است که برای مقام اداری مشخص مینماید که محتوای تصمیم او چگونه باید باشد. قاعده حقوقی تعیین مینماید اداره تصمیم خود را باید برای هدف مشخص اتخاذ نماید قاعده حقوقی است که دقیقاً چارچوب عملکرد اداره را مشخص می‌نماید بدینسان ارائه معیارهای عینی و مشخص توسط واضع هنجار مشخصه اصلی صلاحیت‌های تکلیفی است در صلاحیت تکلیفی اداره با شرایط از پیش تعیین شده یا از پیش تعریف شده مواجه خواهد بود به همین دلیل نیز گفته می‌شود که در این قبیل صلاحیت‌ها اداره مقید به قواعد حقوقی مشخص شده است. به عبارت دیگر در حقوق اداری صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور باید اتخاذ کند معین نموده باشد (Tabatabai Motameni, 2008).

دوم: صلاحیت تخییری

صلاحیت تخییری در اسناد رویه‌ها و دکترین برداشتها و تعبیر بعضاً متفاوتی داشته است. در نظام کامن لا دغدغه اساسی تعاریف و برداشتها مبتنی بر نفی خودسری اداری است و تاکید بر معیارهای ماهوی دارند. در حقوق رومی ژرمنی بویژه در حقوق فرانسه، نسبت این مفهوم با اصل قانونی بودن سنجیده میشود.

رویکرد حقوقدانان این گروه در تعریف نهاد صلاحیت تخییری بیشتر معطوف به این است که استانداردهایی را برای اجرای این قبیل صلاحیت‌ها تعریف نمایند (Gorji & Fathi, 2012). این استانداردها و رعایت آن‌ها جزء ذاتی مفهوم صلاحیت تخییری است؛ به گونه‌ای که بی‌توجهی به این معیارها از نظر حقوق‌دانان این گروه مفهوم صلاحیت تخییری را همان گونه که دایسی بر آن تاکید مینمود مترادف با استبداد و خودسری خواهد کرد موضوعی که همیشه دایسی و حقوق‌دانانی نظیر وی از آن واژه داشتند اتهام «استبداد» و خودسری به نهاد صلاحیت تخییری توسط اداره بود (Vijeh, 2014). لذا حقوق‌دانان انگلوساکسون با ارائه معیارهای ماهوی، تعریف تقریباً جامع و مانعی از صلاحیت تخییری ارائه نموده‌اند که به برخی از آن‌ها اشاره می‌نماییم.

لرد دیپلاک با عبارتی مختصر صلاحیت اختیاری را این گونه تعریف نموده است: «مفهوم درست صلاحیت اختیاری اداره عبارت از حق انتخاب میان بیش از یک گزینه برای اقدام است، به گونه‌ای که این امکان برای مردم عادی وجود داشته باشد تا نظریات متفاوتی را ابراز نمایند در تعریف دیگر با تاکید بر ضرورت انعطاف گفته شده است صلاحیت تخییری به آن میزان آزادی عمل یا انعطافی گفته می‌شود که مقامات اداری عمومی، هنگام اتخاذ تصمیمات یا اقدامات اداری خواهند داشت (Van Lang, 2019).

تطبیق صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری

در تطبیق این دو قسم صلاحیت علیرغم مشابهت‌ها می‌توان تفاوت‌ها و تمایزاتی به شرح زیر عنوان نمود:

الف- موردی بودن

نخستین و شاید مهمترین ویژگی صلاحیت تخییری و وجه تمایز آن با صلاحیت تکلیفی این است که در تصمیمات موردی خود را نشان می‌دهد. از آنجا که مهمترین نقش قوه مجریه اجرای جزئی و موردی احکام قوانین است، تنها در هنگام اتخاذ تصمیمات جزئی و موردی است که صلاحیت‌ها ظاهر می‌شوند. درک این ویژگی صلاحیت‌های تخییری تا حدود زیادی می‌تواند نشان دهنده جایگاه و اهمیت این نهاد در قوه مجریه باشد. پدیداری صلاحیت تخییری در تصمیمات موردی قوه مجریه مبین تمایز میان امر اداری از امر تقنینی نیز هست (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۵: ۴۷). برخی از نویسندگان نیز بر همین مبنای خاص بودن امر اجرایی و عام بودن امر تقنینی به عنوان یک معیار اشاره نموده‌اند.

لذا از آنجا که صلاحیت‌های تخییری تنها در تصمیمات موردی مطرح می‌شوند، از تصمیمات عام قانون‌گذار قابل تفکیک هستند. در مقابل این مفهوم، صلاحیت تکلیفی که بیشتر در دست قانون‌گذار است، از طریق قانون‌گذار تعیین می‌شود. چرا که قانون‌گذار با تعیین تکالیف و تعیین دقیق صلاحیت و شرایط آن صلاح دید اداره را محدود می‌نماید. در واقع صلاحیت تخییری در قوه مجریه به معنای عدم تعیین دقیق یا مشخص نبودن قلمرو و هنجار است. صلاحیت‌های تخییری از اختیار قانون‌گذار خارج می‌شوند، ولی صلاحیت‌های تکلیفی را تنها قانون‌گذار بر اداره تحمیل می‌نماید (Vijeh, 2014).

ب- اجتناب ناپذیر بودن

امروزه گستردگی صلاحیت تخییری در حقوق اداری به گونه‌ای است که صلاحیت‌های تکلیفی مقامات اداری به صورت امری محدود و استثنائی درآمده است. در حقیقت موارد و مصادیق صلاحیت تخییری بسیار، ولی موارد و مصادیق صلاحیت‌های تکلیفی اندک شده‌اند. دلیل این امر نیز واضح است. نخست آنکه مقتضیات دولت مدرن ایجاب می‌نمایند که مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات آزادی عمل داشته باشند تا بتوانند تصمیماتی مناسب و متعادل و در راستای منافع عمومی اتخاذ کنند (Karim Jozani, 2011).

دیگر اینکه امروزه به دلیل گستردگی موضوعات مبتلا به اداری و زندگی مدرن و نقش پیچیده دولت در جوامع، تعیین تمام جزئیات و شرایط تصمیمات اداری از سوی قانونگذاران مقدور نیست. در گذشته دولت‌ها بسیار محدود بودند، بنابراین تکالیف و مسئولیت‌های تخییری یک «شرایط اجتناب‌ناپذیر»^۱ و ضروری است. بویژه موضوع صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه دولت‌های رفاهی، گسترده است و اهمیت دوچندانی دارد. این امر طبیعی می‌نماید، چرا که دولت‌های رفاهی مجبورند وظایف، اختیارات و تعهدات گسترده‌تری را به انجام رسانند. پیچیدگی تصمیم‌گیری اداری و الزامات ناشی از مدیریت دولتی نوین، وجود صلاحیت تخییری و شناسایی آن را در دستگاه‌های اجرایی اجتناب‌ناپذیر ساخته است (Fanazad, 2012) در حالی که چنین ویژگی در خصوص صلاحیت تکلیفی متصور نیست.

ج- معیار ارزیابی

این معیار مربوط به حوزه صوابدید مقام اداری است. بر اساس این معیار ماهوی، در صلاحیت‌های اختیاری مقام اداری فرصت و امکان ارزیابی را دارد، ولی در صلاحیت تکلیفی فرصت و امکان ارزیابی گرفته شده است. یعنی در «صلاحیت تکلیفی مجموعه شرایطی را مشخص می‌کنیم و می‌گوییم وقتی شرایط مهیا شده باشد، مستخدم مجبور به انجام تکلیف است، ولی در صلاحیت اختیاری اداره اختیار ارزیابی دارد» (Amir-Arjmand, 2008).

د- معیار تفسیر

معیار بعدی را می‌توان «هدف» و «جهت» و «انگیزه» در انجام اقدامات اداری نامید. در صلاحیت تکلیفی معمولاً قانون برای مقام اداری تعیین نموده است که وی حق تصمیم‌گیری برای اهداف و انگیزه‌های متغییر و متفاوت را ندارد یا حق ارزیابی آن را در شرایط و اوضاع متفاوت از دست می‌دهد، مگر آنچه را خود قانونگذار اجازه داده باشد. به قول پرفسور دولابادور «مقام اداری متعهد به اقدام و اتخاذ تصمیم در راستای معنا، مفهوم و هدف قانون است» (Pressor & Keeton, 2014). ولی در صلاحیت تخییری برعکس، مقام اداری می‌تواند با توجه به ماهیت تصمیم، موضوع را تفسیر نماید. البته این آزادی تفسیر در صلاحیت‌های تخییری به این معنا نیست که در مقام تفسیر سوء تفسیر داشته باشد.

¹-Discretion is unavoidable evil.

برای مثال، وی حق ندارد تصمیم خود را بر اساس منافع شخصی، حزبی یا گروهی تفسیر نماید یا اهدافی را دنبال نماید که در نظر قانون‌گذار نیست یا صلاحیت‌گزینشی خود را به گونه‌ای تفسیر نماید که تصمیم را پوچ یا غیرعقلانه نماید (Allan, 2015).

ه- معیار کنترل

معیار دیگری که در اینجا اهمیت دارد، معیارهای ناشی از «کنترل قضایی قانونی بودن اعمال اداری»^۱ است. یعنی نوع کنترلی که بر هر یک از صلاحیت‌ها اعمال می‌شود متفاوت است. کنترل قضایی صلاحیت تخییری حداقلی است، ولی بر صلاحیت‌های تکلیفی کنترل قضایی معمولی اعمال می‌شود. در صلاحیت‌های تخییری امکان کنترل قضایی عمل اداری از لحاظ قانونی بودن ضعیف می‌شود، لیکن کنترل قضایی در این زمینه برای قاضی باید اهمیت ویژه‌ای داشته باشد. برعکس در صلاحیت‌های تکلیفی به دلیل مشخص بودن حدود و ثغور صلاحیت‌ها، کنترل قضایی «حداقلی» است (Vijeh, 2014). یعنی در اینجا امکان ابطال در صورت تجاوز از حدود صلاحیت یا غیرقانونی بودن، قابل تصور است، چرا که فرض بر این است که در صلاحیت‌های تکلیفی، قانونگذار شرایط و ضوابط عمل اداری را به مرجع عمومی دیکته نموده است. برعکس، در کنترل قضایی صلاحیت‌های گزینشی، کنترل حداکثری اعمال می‌شود و در اینجا قاضی به تناسب و عقلایی بودن تصمیم نیز توجه می‌نماید (Vijeh, 2014).

تبدیل صلاحیت‌ها

مسئله مهم در این جا این است که آیا امکان تبدیل یک صلاحیت به صلاحیت دیگر یا محدود نمودن صلاحیت گزینشی وجود دارد؟ برای مثال، وقتی تشخیص وضعیت افراد واجد شرایط لازم را دارد؟ تبدیل صلاحیت گزینشی به تکلیفی و بالعکس در اداره چگونه ممکن است؟ مرجع تعیین صلاحیت‌ها و تبدیل هر یک از آن‌ها در ابتدا قانون‌گذار است و در برخی از موارد نیز رویه قضایی و اعلامیه‌های خط مشی هستند. برخی از حقوق‌دانان به گونه‌ای ضمنی به این مسئله اشاره نموده‌اند. در مورد تبدیل یک صلاحیت به صلاحیت دیگر، عملاً مقامات اداری حق تبدیل یکی به دیگری را ندارند، هر چند مقامات اداری قوه مجریه با تفسیرهای خود در حین اجرا عملاً می‌توانند تبدیل صلاحیت را تبدیل نمایند (Mahmoudi, 2011a, 2011b).

در برخی متون قانونی، صلاحیت‌های تکلیفی و تشخیصی وضوح چندانی ندارند. به همین سبب به سادگی نمی‌توان همه موارد و مصادیق صلاحیت‌های تخییری یا تکلیفی را مشخص یا با معیار عینی آن‌ها را از هم تفکیک نمود. لذا آمیختن این دو صلاحیت به هم در برخی متون قانونی شایع است. شورای دولتی فرانسه در قضیه گرازیتی از یک وضعیت خاکستری سخن می‌گوید که در آن، اداره لزوماً صلاحیت تخییری مطلق و محض^۲ ندارد. برعکس اگر بر اساس یک متن قانونی، اداره متعهد به انجام عمل یا اتخاذ تصمیم مشخصی باشد، در عین حال ممکن است در هنگام اجرا، نوعی صلاحیت تخییری برای آن فرض شده باشد (Yazdanian, 2007). علاوه بر این متون قانونی همواره صلاحیت‌های تخییری اعطایی را کاهش یا افزایش دهند. برای مثال در هیئت‌های ژوری دانشگاهی معمولاً اعضای هیئت بررسی، صلاحیت تخییری وسیعی در رد یا پذیرش دارند. اما این صلاحیت تخییری در قید و بند اصول و معیارهایی است که قانونگذار به طور ضمنی در متون قانونی می‌آورد. هر چند می‌توان این صلاحیت‌ها را مشمول شدت و ضعف نمود (Vijeh, 2014). در هر حال در زیر اقسام تبدیل صلاحیت مورد تشریح قرار می‌گیرد.

¹-Control juridictionnel legalite de l act administratif

²-Pouvoir discretionnaire pur

الف- تبدیل صلاحیت تکلیفی به صلاحیت تخییری

هرگاه تبدیل صلاحیت از نوع صلاحیت تکلیفی به صلاحیت گزینشی باشد، خودسری اداری و نقض برخی از معیارها و اصول حاکم بر صلاحیت، از جمله سرعت در تصمیم‌گیری، حسن نیت و شفافیت محتمل خواهد بود. زیرا فرض بر این است که هدف صلاحیت‌های تکلیفی مبتنی بر این واقعیت است که قانون‌گذار به دنبال این امر بوده است که حاشیه‌های ارزیابی را از مقام اداری سلب نماید (Sadr al-Hefazi, 2014). در واقع قانون‌گذار با تعیین دقیق شرایط و تکالیف برای اداره می‌خواهد «صلاحید» اداره را محدود نماید. برای مثال تبصره ۱ قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، دستگاه‌های اجرایی مشمول مصادیق بازنشستگی پیش از موعد را مکلف نموده است تا بار مالی ناشی از اجرای این قانون، در سال تصویب و اجرای آن را از محل اعتبارات سال پرداخت نماید حکم این تبصره مبین صلاحیت تکلیفی اداره است، لذا اداره نمی‌تواند این تکلیف را منوط به صلاحید خویش نماید. تبدیل این تکلیف به صلاحید یا اختیار گزینشی، معنایی جز نقض هدف قانونگذار نخواهد داشت (Zarabi, 2010).

ب- تبدیل صلاحیت تخییری به صلاحیت تکلیفی

تکلیفی نمودن صلاحیت تخییری نیز از سوی مقام اداری جایز نیست. مقام اداری حق ندارد صلاحیت تخییری خود را در رویه عملی اداری به صلاحیت تکلیفی تغییر دهد. در واقع این اقدام به این معناست که مقام اداری نمی‌خواهد صلاحیت گزینشی را که معمولاً معطوف به توجه به شرایط و وضعیت هر قضیه اجرا نماید. در حقیقت تجویز گزینشی بودن صلاحیت از سوی مقنن، مبتنی بر توجهات و اهدافی بوده است که با توجه به آن، مقام اداری می‌تواند به گونه‌ای ضمنی هدف صلاحید اعطایی را نقض نماید؛ امری که لبرتون آن را «تبدیل صلاحیت تخییری به تکلیفی»^۱ می‌نامد (Vedel, 2018).

برای نمونه در قضیه گالتسکی، شورای دولتی فرانسه به این امر اشاره می‌نماید. در این قضیه شورای دولتی ضمناً بیان نمود که مقام اداری حق ندارد صلاحیت تخییری خود را محدود نماید. وی موظف است قبل از اتخاذ تصمیم به اوضاع و شرایط توجه نماید و اساساً صلاحیت تخییری با همین هدف به مقام اداری واگذار شده است. در این قضیه غیرقانونی بودن عمل به دلیل نقض «ارزیابی موردی» هر پرونده و عدم توجه به اوضاع و شرایط قضیه اتفاق افتاده است (Lester, 2018).

نتیجه‌گیری

اصل صلاحیت گویای اختیاری و وظایف محوله به مقامات عمومی است و در نظام مبتنی بر حاکمیت قانون، مقامات عمومی ملزم به رعایت آن می‌باشند. قدرت عمومی در اختیار مقامات عمومی است و ممکن است از آن به هر نحوی استفاده کنند و یا در اختیارات سایرین دخالت کنند، بنابراین هیچ مقامی حق ندارد از اختیاراتی که قانون برای او معین کرده است تجاوز کند. صلاحیت ممکن است تکلیفی و یا اختیاری باشد، در صلاحیت تکلیفی مقام مسئول باید دقیقاً شرایط مندرج در متن قانون را رعایت کند و تصمیم بگیرد، اما در صلاحیت تخییری به آن‌ها حق انتخاب داده شده تا از میان چند گزینه با رعایت شرایط و مقتضیات اداره و نفع عموم بهترین تصمیم را بگیرند. در اعمال صلاحیت‌های تخییری احتمال سوء استفاده و فساد بیشتری وجود دارد، بنابراین بحث نظارت بر آن از مباحث مهم در این زمینه است؛ چرا که قانون اجازه انتخاب را به مقامات داده است. با این وجود در صلاحیت تخییری این‌گونه نیست که مقام اداری مجاز به اتخاذ هر تصمیمی

^۱-Transformation de pourvoir discretionnaire a competence liee.

باشد، بلکه باید گزینه‌های مختلف را بررسی کند و موردی را که به نفع عموم مردم و اداره است اتخاذ کند. به عبارت دیگر در اعمال صلاحیت‌های تخییری رعایت اصل تناسب ضروری است و تصمیم اخذ شده باید با هدف قانون‌گذار متناسب باشد. با این همه این دو قسم صلاحیت علیرغم تشابهات و مشترکاتی که دارند، از منظر حقوق نویسان می‌توان با اعمال معیارهایی چون موردی و اجتناب ناپذیر بود، ارزیابی، تفسیر و کنترل تفاوت‌ها و تمایزاتی نیز نسبت به همدیگر دارند. همچنین در نظامهای حقوقی مدرن، امکان تبدیل این دو نوع صلاحیت مورد شناسایی قرار گرفته است. البته در این فرایند مقام اداری ملزم به رعایت مدلول و منطوق قانون بوده و در عمل نیز باید اصل ایجاد توازن میان مصالح عمومی و حقوق اشخاص رعایت شود.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

This research presents a comparative analysis of mandatory and discretionary jurisdictions in executive bodies, a central topic in administrative law. The primary objective of this study is to delineate the framework and implications of both types of jurisdiction in terms of judicial oversight, legal discretion, and operational freedom within administrative decision-making. Jurisdiction in administrative law is categorized into two broad types: mandatory (compulsory) jurisdiction and discretionary (selective) jurisdiction. According to Jafari Langroudi (2008), jurisdiction is the legal authority conferred upon an official to execute specific administrative actions, such as registering formal documents or issuing permits (Jafari Langroudi, 2008). In mandatory jurisdiction, the executive body is compelled to act strictly in accordance with the legal directives set forth by the legislature, leaving no room for interpretation (Tabatabai Motameni, 2008). Conversely, discretionary jurisdiction affords officials a degree of freedom, allowing for decisions based on subjective assessments and purpose. Discretionary jurisdiction enables executive bodies to balance public and individual interests, an aspect critical to upholding fair administrative processes (Salimi, 2014).

Legal scholars differentiate between these types of jurisdiction based on the scope of choice and judicial oversight. Discretionary jurisdiction grants administrative officials the authority to interpret and adapt decisions to specific circumstances, using frameworks like “interpretive assessment” and “goal orientation” to guide choices (Vijeh, 2014). For example, in a case where a municipality must decide on a construction permit, it may exercise its discretion in alignment with public interests and local regulations. This approach enables officials to make context-specific decisions without the rigidity of mandatory regulations. According to Shirzad (2013), this flexibility in discretionary jurisdiction aligns with broader public objectives, allowing administrative officials to incorporate non-legal values, such as social and economic impacts, into their decisions (Shirzad, 2013). However, the potential for judicial review remains constrained, as the discretionary authority limits the

grounds for contesting such administrative actions in court (Fanazad, 2012). This differs markedly from mandatory jurisdiction, where the decision-making scope is predefined, leaving officials with little latitude to diverge from the stipulated legislative instructions.

This study also explores the potential transformation between mandatory and discretionary jurisdictions under specific conditions, as some situations necessitate flexibility in interpreting laws to ensure effective administration (Hadavand, 2010). Scholars have argued that while legislative frameworks typically constrain mandatory jurisdiction, some cases require the executive to assume a discretionary role to meet unique challenges. For instance, in welfare states with complex administrative structures, the reliance on rigid mandates is less practical, as nuanced decision-making is often essential for effective governance (Karim Jozani, 2011). In practice, this transformation may enable officials to modify their approach to fit the context, particularly when balancing the efficiency of public resource use with upholding individual rights. This flexibility underlines a significant aspect of modern administrative law, especially where procedural adaptability is essential to fulfill social welfare obligations without breaching the statutory limits of executive power (Yazdani, 2007).

The implications of these jurisdictional types extend to judicial review standards. With mandatory jurisdiction, judicial review is straightforward, as it assesses whether the executive actions align with the specific legal requirements. However, discretionary jurisdiction introduces complexities in judicial oversight, as courts must evaluate the reasonableness and proportionality of the executive's decisions rather than mere legal compliance (Salimi, 2014). The challenge for judicial bodies lies in balancing effective oversight with respect for the executive's freedom to interpret the law within a reasonable scope. Vjeh (2009) emphasizes that judicial review under discretionary jurisdiction is primarily concerned with ensuring that decisions align with public interest and rational justification. This structure offers a safeguard against arbitrary or excessive use of discretion, which could otherwise compromise accountability within executive functions (Vjeh, 2009).

In jurisdictions like France and the UK, administrative law has evolved to support both types of jurisdiction, adjusting the extent of judicial oversight based on the degree of discretion afforded to officials (Michel & Olivier, 2017). The comparative aspect of this study reveals that while many jurisdictions uphold rigid standards for mandatory jurisdiction to prevent administrative overreach, they also recognize the necessity of discretionary powers in handling complex administrative matters. The EU, for example, has provided guidelines for discretionary jurisdiction, advising that it should be exercised in a manner that prioritizes public interest while maintaining accountability (Hadavand, 2010). By comparing the adaptability of administrative laws in different regions, this study underscores the importance of a flexible legal framework that can respond to changing administrative needs without compromising legal integrity.

Ultimately, this study advocates for a balanced approach to jurisdiction in administrative law, where mandatory and discretionary jurisdictions serve complementary roles in governance. Mandatory jurisdiction provides a foundational structure, ensuring compliance with statutory directives, while discretionary jurisdiction enables flexibility in execution, accommodating diverse administrative demands (Vedel, 2018). A hybrid approach, blending the rigidity of mandatory jurisdiction with the adaptability of discretionary jurisdiction, may offer a robust model for contemporary administrative practices. As government roles continue to expand in welfare provision, regulatory oversight, and social service delivery, the capacity for discretionary decision-making becomes crucial for effective governance, enabling officials to respond dynamically to the evolving landscape of public administration (Lester, 2018). This study's findings contribute to the discourse on administrative

jurisdiction, highlighting the nuanced distinctions and interplay between mandatory and discretionary roles within executive bodies.

References

- Ali-Abadi, A. (2004). *Procedures for Administrative Offense Trials*. Ganj Danesh.
- Allan, T. (2015). *The Limits of Parliamentary Sovereignty*. Cambridge University Press.
- Amir-Arjmand, A. (2008). *Administrative Law Lecture Notes of Iran, Master's Degree in Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, First Semester*.
- Fallahzadeh, A. M., & Colleagues. (2012). *Separation of Legislation and Execution (Analysis of Legislative Competence Boundaries in Relations between the Legislative and Executive Branches)*. Guardian Council Research Center.
- Fanazad, R. (2012). *Discretionary Jurisdiction and Rule of Law* [Shahid Beheshti University].
- Gorji, A. A., & Fathi, Y. (2012). Comparative Study of Supervision over the Exercise of Selective Jurisdiction. *Judicial Legal Journal*, 78.
- Hadavand, M. (2010). *Procedures in Administrative Law (Comparative Study)*. Khorsandi.
- Hadavand, M. (2020). *Decision-Making Procedures in Administrative Law (Comparative Study)*. Khorsandi.
- Jafari Langroudi, M. J. (2008). *Legal Terminology*. Ganj Danesh.
- Jill, P. (2016). *Case Book on Contract Law*. Oxford University Press.
- Karim Jozani, M. (2011). *The Concept of Discretionary Jurisdiction and Its Control in Administrative Law* [Faculty of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch].
- Lester, A. (2018). *Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law*. University College.
- Mahmoudi, J. (2011a). Control of Discretionary Jurisdictions in Light of State Council Judgments. *Legal Research Journal, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Special Issue*, 4.
- Mahmoudi, J. (2011b). *Judicial Supervision over Governmental Regulations in the UK and France*. Jangal.
- Michel, R., & Olivier, R. (2017). *Droit Administratif: L'action Administrative, Volume 1*. PUG.
- Pressor, S., & Keeton, A. (2014). *Torts*. West Publication Co.
- Sadr al-Hefazi, S. N. (2014). *Judicial Supervision over Government Actions in the Administrative Justice Court*. Shahriar.
- Salimi, H. (2014). *Supervision over the Exercise of Discretionary Jurisdiction in Iranian and English Administrative Law* [Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University]. Tehran.
- Shirzad, O. (2013). *Reasons for the Annulment of Governmental Decrees in the Administrative Justice Court*. The Training and Research Deputy of the Administrative Justice Court, Jangal.
- Tabatabai Motameni, M. (2008). *Administrative Law*. SAMT.
- Van Lang, A. (2019). *Dictionnaire de Droit Administratif (2nd ed.)*. Armand Colin.
- Vedel, G. (2018). *Judicial Review and the Constitution*. Hart Publishing.
- Vijeh, M. R. (2009). The Principle of Legality in Administrative Acts. *Legal Teachings Journal*, 12.
- Vijeh, M. R. (2014). Reflections on the Concept of Jurisdiction and Its Application in Administrative Law. *Administrative Legal Thought*, 17.
- Yazdani, A. (2007). *Civil Liability Law Rules, Volume 1*. Mizan.
- Zarabi, H. (2010). *Comparative Administrative Law*. Islamic Azad University of Shiraz.
- Zarei, M. H., & Behina, M. (2011). Reflections on the Possibility of Applying the Principle of Legitimate Expectations in the Administrative Justice Court. *Rahbord Quarterly*, 20(61).