

The Institutional Position of the Administrative Court of Justice in relation to the three branches of government Based on a Comparative Analysis of the Guardian Council's Opinions

Abstract

To ensure the realization of justice and to establish effective mechanisms through which citizens can voice their grievances against governmental actions, the fundamental legislator of the Islamic Republic of Iran has generally envisioned a specialized judicial institution under the title of the Administrative Court of Justice, as articulated in Articles 170 and 173 of the Constitution. This institution is principally designed to address complaints, grievances, and objections raised by individuals against government officials, administrative units, or public measures, and to safeguard the legal rights of the people against potential abuses or deviations in the executive branch. However, the Constitution leaves the detailed determination of the Court's specific functions, procedural rules, and operational mechanisms to the discretion of the ordinary legislator, thereby necessitating further legislative elaboration.

Among the most critical issues that require precise determination regarding this institution is its exact position within the broader Iranian legal system. This is because the effective exercise of the majority of the Administrative Court of Justice's powers inherently depends upon constructive and systematic interaction with other state institutions, including the legislative, executive, and judicial branches. Without such institutional coordination and cooperation, the Court cannot practically fulfill its legally mandated duties or effectively oversee administrative actions. Consequently, defining the boundaries, competencies, and relational framework of this Court with other powers becomes an indispensable prerequisite for its successful functioning.

On the other hand, given that the Guardian Council holds the authority to interpret the provisions of the Constitution under Article 98, and is also vested with the power to ensure the conformity of parliamentary resolutions with Islamic standards and the Constitution under Article 94, a thorough and critical analysis of the Guardian Council's interpretive procedure appears not only relevant but essential for achieving a comprehensive understanding of the Court's institutional status. Therefore, the present study, employing a descriptive-analytical research method and utilizing extensive library-based studies, seeks to systematically address the following core question: "What is the precise institutional position of the Administrative Court of Justice within the Iranian legal system, based on a comparative and critical analysis of the Guardian Council's interpretive theories and supervisory opinions?" In light of this inquiry, the findings of this study seek to delineate the appropriate framework for the Court's interaction with the three branches of government, as well as with the Guardian Council, in order to facilitate the optimal realization of the Court's legal functions and to ensure the effective protection of citizens' rights against administrative malfeasance.

Keywords:

Article ۱۷۳, Administrative Procedure, Administrative Court of Justice, Three Branches, Guardian Council.

جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری در ارتباط با قوای سه گانه مبتنی بر تحلیل تطبیقی نظرات شورای نگهبان

چکیده

قانون گذار اساسی در دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ به منظور تأمین عدالت و ایجاد سازوکارهای تظلم خواهی مردم نسبت به اقدامات حاکمیت، به طور کلی نهادی را تحت عنوان دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا اقدامات دولتی و احقاق حقوق آنها پیش بینی نموده است و تعیین جزئیات عملکرد آن را به قانون گذار عادی سپرده است. یکی از مسائلی که باید در مورد این نهاد تعیین شود، جایگاه نهاد مذکور در نظام حقوقی است؛ چراکه اعمال اغلب صلاحیت های دیوان عدالت اداری، نیازمند تعامل با سایر نهادها است و دیوان بدون تعامل با سایر نهادها عملاً نمی تواند وظایف قانونی خود را پیش ببرد.

از طرفی از آنجاکه شورای نگهبان بنا بر اصل ۹۸ صلاحیت تفسیر قانون اساسی و بنابر اصل ۹۴ صلاحیت انطباق مصوبات مجلس بر موازین اسلام و قانون اساسی را دارد، تحلیل رویه شورای نگهبان برای دستیابی به این مهم ضروری به نظر می رسد. از این رو پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با بهره گیری از مطالعات کتابخانه ای درصدد پاسخ به این سؤال است که «جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران مبتنی بر تحلیل تطبیقی نظریات شورای نگهبان چیست؟». با توجه به این مسئله در نتیجه این پژوهش نحوه تعامل صحیح دیوان با قوای سه گانه و شورای نگهبان جهت تحقق عملکرد قانونی این نهاد ترسیم می شود.

واژگان کلیدی:

اصل ۱۷۳، دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، قوای سه گانه، شورای نگهبان.

مقدمه

دادرسی اداری تضمین کننده حمایت مؤثر از حقوق شخصی و منافع مشروع مردم از طریق دادرسی عادلانه و در شرایط سریع و معقول است. (Qafa, 2014: 177) دادگاه‌های اداری نیز به عنوان ساختار متولی این امر، رویه‌های قدرتمندی برای پاسخگویی و کنترل در برابر سوءاستفاده از قدرت هستند. (Fierro, 2020: 619) بر این اساس می‌توان این نهاد را یکی از ارکان لازم برای تحقق حکمرانی خوب دانست. (Ruslin, 2019: 5)

پیشینه ایجاد نهادی بر تظلم خواهی مردم نسبت به اعمال حکومت در ایران به پیش از دوره معاصر یعنی قبل از انقلاب مشروطه برمی‌گردد. در دوره ساسانیان دیوان دادرسی فوق العاده وجود داشته که در واقع وظیفه نظارت و کنترل اعمال کارگزاران و سازمان‌های دولتی و اطمینان از اجرای عدالت را بر عهده داشته است. در دوره طاهریان دیوان مظالم برای اجرای بهتر عدالت در حکومت ایجاد شده بود. در عصر صفویه نیز

یکی از وظایف دیوان‌بینگی وصول شکایات از مأمورین دولتی و ارجاع آن به مراجع صالح و تقدیم شکایت مردم از مقامات عالیه به شاه بود. (صلح میرزایی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۴۰۷ و ج ۲: ۸۷ و ۳۸۷)

با این حال در دوران قاجار چنین نهادی وجود نداشت (پاک‌نیت، ۱۴۰۵: ۱۵۲) و انقلاب مشروطه، در اصل ۳۲ قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵/۱۰/۸^۱ حق عرض حال و شکایت علیه مجلس و وزارتخانه‌ها در بیان کلی مقرر شد. (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۴۴۱) اما این اصل نتوانست اقدام جدی در راستای نهادسازی دادرسی اداری صورت دهد تا اینکه در تاریخ ۱۲۹۰/۴/۲۵ قانون «اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه» به تصویب کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی رسید که در ماده ۸۲ آن^۲ به دعاوی علیه دولت اشاره شده است و پس از آن در تاریخ ۱۲۹۴/۳/۱۵ قانون «تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» به تصویب مجلس شورای ملی رسید که بر اساس ماده ۳۰ آن^۳ محکمه مالیه برای رسیدگی به تظلمات ناشی از تجاوزات ادارات و مأمورین مالیه به وجود آمد. (معینی، ۱۳۹۹: ۳۳)

برای نخستین بار، ماده ۶۴ قانون «استخدام کشوری» مصوب ۱۳۰۱/۹/۲۲ مجلس شورای ملی^۴، شورای دولتی را مطرح کرد که به استناد ماده مذکور مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین اداری از وزیران و موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز خواهد بود. اما شورای دولتی صرفاً مرکبی بر کاغذ بود و ماده مذکور عملاً متروک و به فراموشی سپرده شد. (پروین، ۱۳۸۸: ۱۲۶) در آبان ماه ۱۳۰۹ قانون دیگری تحت عنوان قانون «راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» به تصویب کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی رسید که طی آن تأسیس مرجع محاکمات مالیه برای رسیدگی به دعاوی مالی بین اشخاص و دولت پیش‌بینی شد. (قطبی، ۱۳۹۴: ۱۵)

آخرین قانون پیش از انقلاب اسلامی که در راستای ایجاد نهادی برای دادرسی اداری تدوین شده است، قانون «راجع به شورای دولتی» مصوب ۱۳۳۹/۲/۷^۵ کمیسیون مشترک مجلس ملی و مجلس سنا می‌باشد که پس از فراموشی شورای دولتی در ایامی که منبع الهام آن یعنی شورای دولتی فرانسه طریق تکامل می‌پیمود، به وجود آمد. اما شورای دولتی هرگز در ایران تأسیس نشد و زمامداران و دولت‌مردان طاغوت که اقتدار حاکمانه را از آن خود می‌پنداشتند، به وظیفه‌ای که این قانون در زمینه تشکیل شورای مزبور به آنان محول کرده بود، عمل نکردند. (عرفان، ۱۳۹۶: ۱۸)

پس از انقلاب اسلامی، قانون‌گذار اساسی در دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ به منظور تأمین عدالت و ایجاد سازوکارهای تظلم‌خواهی مردم نسبت به اقدامات حاکمیت، نهادی را تحت عنوان دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا اقدامات دولتی و احقاق حقوق آن‌ها پیش‌بینی نموده است و ملاک قضاوت این نهاد را قوانین، مقررات اسلامی و حدود اختیارات نهادهای حکومتی دانسته است. از آنجاکه دأب قوانین اساسی در تمام نظامات حقوقی بیان چهارچوب کلی و موارد الزامی و سپردن جزئیات به قانون عادی است، آنچه صراحتاً در این دو اصل بیان شده است، صرفاً کلیاتی در مورد موضوع شکایت، خواننده، خواهان، مرجع صالح برای تعیین خط‌مشی، منابع و مستندات صدور رأی و اثر نظارت دیوان است؛ لذا به جزئیات مسائل فوق‌الذکر و مسائل دیگری از قبیل جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران، پرداخته نشده است.

^۱- اصل ۳۲: هرکس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفتر خانه عرایض مجلس عرضه بدارد اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی با او خواهد داد و چنانچه مطلب راجع بیکي از وزارتخانه‌ها است بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نمایند و جواب مکفی بدهند.

^۲- ماده ۸۲: به دعاوی راجعه به دولت و ایالات و ولایات و تأسیسات و خیریات عمومی در اطاقی که رئیس محکمه بالخصوص ریاست دارد رسیدگی می‌شود و هر گاه دعاوی مذکوره از نوع امور جزائی بوده و رئیس محکمه ریاست اطاق حقوق را بالخصوص اختیار کرده باشد به دعاوی مذکوره بر حسب اصول در اطاق جزائی رسیدگی می‌شود.

^۳- ماده ۳۰: وظیفه محکمه مالیه رسیدگی به تظلماتی است که افراد مردم از تجاوزات ادارات و مأمورین مالیه می‌نمایند.

^۴- ماده ۶۴: مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزراء در موارد نقض یکی از مواد این قانون شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز خواهد بود.

این در حالی است که باتوجه به پیش‌بینی صلاحیت‌های مذکور برای دیوان عدالت اداری بایستی این نهاد از جایگاه ویژه‌ای برخوردار باشد. (آئینه‌نگینی، ۱۴۰۳: ۱۰۲) زیرا اعمال اغلب صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، نیازمند تعامل با سایر نهادها است و دیوان بدون تعامل با سایر نهادها عملاً نمی‌تواند وظایف قانونی خود را پیش ببرد. از طرفی اساساً زمانی یک نهاد خاص همچون دیوان عدالت اداری به هدفی که برای تحقق آن در عرصه حکمرانی به وجود آمده است، واصل می‌شود که جایگاه این نهاد در رابطه با سایر ارکان حکومت شناسایی شود. (درویش‌زاده، ۱۴۰۵: ۲۴)

رابطه دیوان با سایر نهادها را باید دوطرفه دانست و همان‌طور که ضرورت تعامل دیوان با سایر نهادها برای اعمال صلاحیت‌های خودش تبیین شد، باید توجه داشته باشیم که سایر نهادها نیز برای اعمال برخی از صلاحیت‌های خود نیازمند تعامل با دیوان هستند که بدون تعامل دیوان با آنها وظایف قانونی آنها بلاعمل باقی می‌ماند. در نتیجه باید ساز کار مناسبی برای این رابطه دوطرفه طراحی کرد تا نهادها در تعامل با یکدیگر مانع از پیشبرد اهداف ترسیم‌شده توسط قانون‌گذار برای خودشان نشوند. طراحی این تعاملات اثراتی دارد که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به میزان استقلال نهاد دیوان عدالت اداری اشاره کرد؛ چراکه در صورت طراحی نادرست این تعاملات و ایجاد سلطه بی‌مورد برای سایر ارکان حکمرانی، به استقلال قضائی خدشه وارد می‌شود. (Fierro & García, 2016: 1)

قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۷۳ صلاحیت تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را به مجلس شورای اسلامی تفویض کرده است اما همان‌طور که در اصل ۷۱ مورد تأکید قرار گرفته است، صلاحیت تقنینی مجلس محدود به حدود مقرر در قانون اساسی است؛ لذا فهم مراد قانون‌گذار اساسی و مذاق شارع به‌منظور شناسایی چهارچوب کلی مسائل مربوط به دیوان ضروری به نظر می‌رسد و از آنجاکه شورای نگهبان بنا بر اصل ۹۸ صلاحیت تفسیر قانون اساسی و بنابر اصل ۹۴ صلاحیت انطباق مصوبات مجلس بر موازین اسلام و قانون اساسی را دارد، تحلیل رویه شورای نگهبان برای دستیابی به آن مهم لازم است. در نتیجه این پژوهش درصدد پاسخ به این سؤال است که «جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران مبتنی بر تحلیل تطبیقی نظریات شورای نگهبان چیست؟». پاسخ دقیق و کارآمد به این پرسش در گرو تحلیل رویه شورا در مناسبات میان دیوان عدالت اداری با قوای سه‌گانه و شورای نگهبان است؛ بنابراین پژوهش حاضر در ادامه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای به تفکیک این مناسبات را ناظر به قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضائیه و شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌دهد.

در مورد جایگاه و ساختار نهاد دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌های بسیاری صورت گرفته است که در آنها اغلب به تحلیل ساختار درونی این نهاد و تحولات آن پرداخته شده است که از آن جمله می‌توان به مقاله‌ای با عنوان «جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در سنجه حقوق بنیادین شهروندی» اثر آئینه‌نگینی اشاره کرد و در نتیجه تعاملات این نهاد با سایر نهادها مورد توجه نبوده است. از طرفی مبنای اغلب این پژوهش‌ها رویه دیوان عدالت اداری، قوانین عادی مربوط به آن و دکتربین حقوقی بوده است؛ اگرچه در برخی از آنها، معدودی از نظرات شورای نگهبان نیز مورد استناد و تحلیل قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به کتاب «صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» اثر مولاییگی و محمدی احمدآبادی اشاره کرد؛ اما سابق بر این، در هیچ پژوهشی جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران مبنی بر سنجه رویه شورای نگهبان، مورد تحلیل قرار نگرفته است و از این حیث پژوهش حاضر بدیع و شایان توجه است.

۱. مناسبات تعامل دیوان عدالت اداری با قوه مجریه

قوه مجریه در نظام حقوقی ایران بر اساس اصل ۶۰ و فصل نهم قانون اساسی متولی امر اجرا است که با توجه به گستردگی وظایف این قوه، طیف وسیعی از تشکیلات اداری ذیل آن قرار می‌گیرد. با توجه به اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی نیز فلسفه اصلی ایجاد دیوان عدالت اداری نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری است؛ بنابراین اصلی‌ترین نهاد در تعامل با دیوان، قوه مجریه می‌باشد.

شورای نگهبان در تذکر ارشادی مورخ ۱۳۶۰/۹/۱ به رئیس‌جمهور وقت بیان می‌دارد که باید کلیه سازمان‌ها، نهادها، شوراها و انجمن‌ها با قانون اساسی تطبیق یابند تا همه سازمان‌ها در حد واحد تحت نظر وزرای مسئول قرار گرفته و امکان نظارت مجلس، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور فراهم و حدود مداخلات و مسئولیت‌ها مشخص شود و ضمناً از این تاریخ به بعد هم از تأسیس سازمان‌ها، هیئت‌ها و شوراها در خارج از محدوده قانون اساسی و بدون مجوز قانونی جلوگیری به عمل آید.

بنابراین شورای نگهبان، مراد قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۷۳ را با نگرش نظام‌مند این‌طور تحلیل کرده است که اصالتاً دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به تظلمات در مورد تمام واحدهای اجرایی را دارد، لکن عدم سازمان‌دهی این نهادها ذیل رئیس‌جمهور و وزرا مانع از اعمال این صلاحیت است؛ به عبارتی مقتضی موجود و مانع نیز موجود است. به این بیان که اگرچه اصل ۱۷۳ قانون اساسی بستر مناسبی برای کنترل قضایی واحدهای اجرایی فراهم آورده است، اما عدم سازمان‌دهی برخی از واحدهای اجرایی در قوه مجریه، انتساب آن‌ها را به این قوه با ابهام مواجه کرده است که با توجه به عدم پذیرش تفسیر موسّع از واژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ در رویه شورای نگهبان منجر به عدم کنترل آن‌ها توسط دیوان عدالت اداری خواهد شد.

به علاوه در خصوص رابطه بین دیوان عدالت اداری و قوه مجریه، نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانونی اساسی مقتضی آن است که در صورت صدور رأی مبتنی بر صلاحیت مذکور دیوان عدالت اداری، مفاد آن در موارد مشابه رعایت گردد. از همین روی شورای نگهبان در بند ۹ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵، ماده ۱۱ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی را که در صدد حذف تبصره ماده ۱۱ قانون «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ مبنی بر تکلیف مراجع اداری به رعایت مفاد آراء دیوان در مورد تصمیمات و اقدامات موجب تضییع حقوق اشخاص در تصمیمات و اقدامات مشابه بعدی را مغایر با بند ۱۰ اصل سوم اعلام نمود. در نتیجه مجلس شورای اسلامی در مصوبه اصلاحی خود، مفاد حذف شده را مجدداً بازگرداند و بدین صورت نظر شورا تأمین گردید.

از طرفی نظام اداری صحیح مقتضی آن است که الزاماتی که برای دستگاه‌های موضوع صلاحیت دیوان به منظور پیش‌برد وظایف و اختیارات دیوان تنظیم می‌گردد، تکلیف مالایطاق نباشد. از این روی شورای نگهبان در بند ۳۰ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵، تبصره الحاقی^۵ به ماده ۱۲۰ «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ که در قالب ماده ۶۶ طرح

^۵- تبصره- دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۱۲) این قانون مکلفند یک نسخه از مصوبات، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را بلافاصله پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور، تخلف اداری محسوب می‌شود.

«اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ تصویب شده است را مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی دانست؛ چراکه الزام مراجع اداری نسبت به بارگذاری مصوبات بلافاصله پس از وضع یا صدور در پایگاه الکترونیک دیوان عدالت اداری، مصداق تکلیف مالا یطاق است. مجلس نیز با پذیرش فرصت یک ماهه برای انجام تکلیف مذکور، نظر شورا را تأمین نمود. در این خصوص شایسته بود قانون‌گذار از ظرفیت سامانه‌های موجود نظیر سامانه ماده ۳۰ قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار یا سامانه ملی قوانین و مقررات استفاده می‌کرد اما آنچه الزام شده است بارگذاری در پایگاه الکترونیکی دیوان است و در عمل نیاز به زیرساخت فنی و به روز دارد. (غمامی، ۱۴۰۲: ۳۰)

۲. مناسبات تعامل دیوان عدالت اداری با قوه مقننه

به‌طور کلی صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی را می‌توان در دو دسته‌ی صلاحیت‌های تقنینی و صلاحیت‌های نظارتی دسته‌بندی نمود (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۱۴۳) و ضروری است صلاحیت‌های موجود در هر کدام از این دسته‌ها در تعامل با دیوان عدالت اداری بررسی گردد.

۱-۲. صلاحیت‌های تقنینی

با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس حق قانون‌گذاری در عموم مسائل را دارد و دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند به‌عنوان یک مسئله برای قانون‌گذاری مطرح باشد، از طرفی در اصل ۱۷۳ که اصل بنیادین در ایجاد نهاد دیوان عدالت اداری می‌باشد، صراحتاً آمده است که حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۱-۱-۲. صلاحیت قانون‌گذاری برای دیوان

بنابر قانون اساسی صلاحیت قانون‌گذاری در مورد دیوان عدالت اداری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و بنابر اصل ۸۵ قانون اساسی، اصل بر عدم امکان تفویض صلاحیت قانون‌گذاری می‌باشد. در تبصره ماده ۱۰ لایحه «دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۶۰/۹/۱۵ مجلس شورای اسلامی، تعیین تخلفات رؤسا، اعضای علی‌البدل و مشاورین دیوان به آیین‌نامه‌ی مصوب شورای عالی قضایی سپرده شده است. از طرفی در ماده ۱۷ همین لایحه، صلاحیت تغییر ضوابط ابلاغ اوراق، احکام و تصمیمات دیوان به‌وسیله مأمورین ابلاغ و اجرای دادگستری نیز به شورای عالی قضایی در قالب تصویب آیین‌نامه اعطا شده است.

شورای نگهبان در نظر شماره ۴۰۴۰ مورخ ۱۳۶۰/۹/۱۷ مفاد فوق‌الذکر را مغایر اصل ۸۵ اعلام نموده است. مجلس نیز با حذف مفاد مورد ایراد شورا مبنی بر تفویض صلاحیت به شورای عالی قضایی، نظر شورا را تأمین نمود. طبق این نظر شورا، تعیین تخلفات اعضاء دیوان و تخصیص آئین دادرسی آن مسئله‌ای تقنینی است و صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد و طبق اصل ۸۵ غیرقابل تفویض است. اگرچه طبق نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ شورای نگهبان^۶، رئیس قوه قضائیه صلاحیت

^۶ - «بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند، در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.»

وضع آئین‌نامه را دارد، لکن این صلاحیت مقید به حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی است که طبق فصل یازدهم قانون اساسی موارد فوق‌الذکر جزء اختیارات او نمی‌باشد.

۲-۱-۲. عدم صلاحیت وضع تکلیف برای دیوان در قبال قوه مقننه

اگرچه مجلس شورای اسلامی برای قانون‌گذاری در مورد دیوان عدالت اداری صالح است، اما همان‌طور که در ذیل اصل ۷۱ قانون اساسی اشاره شده است، این صلاحیت مقید به حدود مقرر در قانون اساسی است و بایستی با نگرش نظام‌مند به قانون اساسی اعمال گردد. ماده ۲ طرح «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی، کلیه دستگاه‌های حکومتی واضع مقررات، از قبیل هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دستگاه‌هایی که مقررات آن‌ها لازم‌الاجرا است را موظف می‌کند، تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ عموم ماده ۲ را ازاین‌جهت که شامل دستگاه‌هایی نظیر مجلس خبرگان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، هیئت‌های عمومی دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و نیز سایر دستگاه‌های صالح برای وضع مقررات بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی نیز می‌شود که مجلس بر امور آن‌ها نظارت ندارد، مغایر اصول ۵۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۲ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته است. مجلس با افزودن یک تبصره و تخصیص مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از حکم این ماده نظر شورا را تأمین کرد.

شورا در این نظر مکلف کردن دیوان عدالت اداری به ارسال مصوبات به مجلس را مغایر با قانون اساسی دانسته است؛ با این استدلال که اصل استقلال قوا وظایف ایجاب می‌کند که هر قوه صرفاً در حدود قانون اساسی نسبت به قوه و نهاد دیگر حق امرونهی داشته باشد و از طرفی مجلس حق نظارت بر دستگاه‌های حکومتی را ندارد. در مقابل اقلیت شورا بر این استدلال بوده‌اند که طبق قانون اساسی، تنها مجلس حق وضع قانون دارد و سایر دستگاه‌ها ازجمله دیوان عدالت اداری، هیئت‌وزیران و دیوان عالی کشور، صرفاً صلاحیت مقرررگذاری دارند و تنها در چهارچوب قوانین مصوب مجلس می‌تواند اقدام به وضع مقررات نماید. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۹: ۵) به نظر با توجه به عبارت «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند» در اصل ۱۷۳، استدلال اقلیت شورا در مورد دیوان صحیح‌تر باشد؛ لکن اگر فرض بر صحت نظر و استدلال اکثریت شورا بگذاریم، بازهم تأمین نظر شورا با تغییرات مجلس در مصوبه اصلاحی قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ چراکه صراحتاً در نظر شورا دیوان عدالت اداری آمده است، اما در اصلاحات مجلس مورد تخصیص واقع نشده است و با استدلال مطرح‌شده باید مجدداً مورد ایراد واقع می‌شد.

۲-۱-۳. عدم صلاحیت تحدید حق دادخواهی در دیوان

بنابر اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به‌موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد. از طرفی در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مرجع صالح دادرسی برای شکایاتی که موضوع آن تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های دولتی باشد، دانسته شده است؛ بنابراین مجلس نمی‌تواند حق دادخواهی اشخاص در دیوان عدالت اداری را محدود کند، اما این محدودیت ممکن

است جنبه‌های مختلفی داشته باشد که تحلیل آن، از این جهت که سبب محدودیت می‌شود یا خیر محل تردید واقع شود؛ لذا در ادامه با بررسی نظرات شورای نگهبان، سه جنبه از این محدودیت‌ها مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۲-۱-۳-۱. از جهت امکان شکایت توسط خواهان صالح

همان‌طور که اشاره شد صلاحیت دیوان از حیث خواهان در مورد رسیدگی به تصویب‌نامه‌ها یا آئین‌نامه‌ها و اقدامات یا تصمیمات در قانون اساسی مشخص است و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند از آن عدول کند و در صورت عدول مصداق تحدید حق دادخواهی می‌باشد. این مهم در صورتی تحقق می‌یابد که علاوه بر حق دادخواهی شخصی از حق دادخواهی نوعی نیز حمایت شود. (نوروزیان، صالحی فارسانی و صابریان، ۱۴۰۴: ۳۰۸) از همین روی شورای نگهبان در جزء ۲ بند ۱۱ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵، تبصره ۲ ماده ۱۶ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ مبنی بر صلاحیت سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط در اعلام گزارش نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده ۱۰ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ به دیوان عدالت اداری را از این جهت که موجب محدود شدن سازمان‌های مردم‌نهاد به صرف ارائه «گزارش» و عدم پیش‌بینی امکان «شکایت» به‌طور مستقیم برای آن‌ها می‌باشد، مغایر با اصل ۱۷۳ اعلام نموده است. مجلس نیز با تصریح به امکان شکایت و تجدیدنظرخواهی سازمان‌های مردم‌نهاد، نظر شورا را تأمین نمود. این اقدام را می‌توان گامی بلند و مؤثر در تحقق حاکمیت قانون و پیشگیری از تضییع حقوق عامه به شمار آورد. (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۴۸)

۲-۱-۳-۲. از جهت ارائه اطلاعات توسط خواهان

جزء (۱) بند (ب) ماده ۱ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی، رسیدگی در دیوان را مستلزم تقدیم دادخواستی دانسته بود که حاوی نکات خاصی از جمله نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت به‌عنوان خوانده باشد.

شورای نگهبان در بند ۱ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۱۳۹۰/۳/۴، اطلاق لزوم ارائه اطلاعات مذکور از خوانده توسط خواهان، در مواردی که امکان معرفی به این نحو نباشد؛ اما مأمور قابل‌شناسایی باشد را از باب تکلیف بمالایطاق خلاف موازین شرع و همچنین مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی دانسته است. مجلس نیز در مصوبه اصلاحی با افزودن عبارت «در صورت امکان» نظر شورا را تأمین نموده است. در این راستا می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۲۱۵۷ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۷ و رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اشاره کرد که مبتنی بر آن‌ها رسیدگی به دعاوی علیه تصمیمات و اقدامات مأموران با اعتبار شخصیت حقوقی و جایگاه سازمانی آن‌ها بوده و تابعی از مسئولیت و سمت آن‌ها در دستگاه اجرایی می‌باشد. (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۳۸۰-۳۸۲)

در مقابل دیدگاه اکثریت شورا، اقلیت بر این نظر بوده‌اند که الزام خواهان به تعیین دقیق نام و نام خانوادگی مأمور مورد شکایت و رد دادخواست خواهان در صورت عدم رعایت این موارد، برای ایجاد نظم و سهولت در رسیدگی ایجاد شده است؛ چه آنکه در غیر

این صورت، وظیفه‌ی شناسایی دقیق مأمور مورد شکایت بر عهده شعب دیوان می‌افتد که شخص مورد شکایت را شناسایی کرده و به وی ابلاغ نماید، درحالی‌که شعب دیوان این توانایی را در شناسایی افراد ندارند. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۲: ۵)

۲-۱-۳. از جهت ارائه اسناد و مدارک توسط خواهان

بنا بر ماده ۲ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی، خواهان باید رونوشت یا تصویر خوانا و گواهی‌شده اسناد و مدارک مورد استناد خود را پیوست دادخواست نماید. بر اساس تبصره ۲ همین ماده، در مواردی که تصدیق اسناد و مدارک مربوط به واحدهای دولتی و عمومی از سوی خواهان ممکن نباشد، دیوان مکلف به قبول تصویر یا رونوشت گواهی نشده خواهد بود، لکن باید تصدیق آن‌ها با اصل اسناد را از واحد مربوط بخواهد.

شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۱۳۹۰/۳/۴ تبصره ۲ ماده ۲ را خلاف موازین شرع دانسته است؛ چراکه ممکن است خواهان دسترسی به اسناد و مدارکی که در اختیار دستگاه و شخص طرف است، نداشته باشد و لذا این امر تکلیف بمالایطاق و موجب تضییع حق دادخواهی است. نهایتاً مجلس با افزودن عبارتی، در صورتی که اساساً خواهان نتواند تصویری از مدارک و اسناد ارائه نماید، دیوان را مکلف به قبول دادخواست دانست و بدین نحو نظر شورا را تأمین نمود.

اما به نظر برخی برداشت شورای نگهبان از این تبصره صحیح نبوده است (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۰: ۳) که به نظر می‌رسد وجه این ادعا آن است که اساساً در این ماده و تبصره‌های آن دلالتی بر الزام تسلیم اسناد و مدارک وجود ندارد؛ بلکه دلالت بر آن دارد که هر سند و مدرکی که موجود است باید به دیوان تسلیم شود، حال اگر این اسناد تصدیق نشده بود، دیوان رأساً برای تصدیق آن اقدام می‌کند.

به نظر می‌رسد همین برداشت دوم صحیح باشد چون در برخی مواقع ارائه تصویر اسناد و مدارک از سوی مراجع عمومی یک تکلیف است و در مقابل شهروندان نسبت به آن حق دارند، لکن در برخی مواقع عدم ارائه تصویر اسناد و مدارک دولتی تکلیف دستگاه اجرایی است. (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۵۲) البته برخی به این ماده ایراد نموده‌اند که نباید به‌طور مطلق از خواهان در این ارتباط رفع تکلیف نمود و در صورت احراز تخلف، بایستی خواهان مسئولیت قانونی داشته باشد (دلآوری، ۱۳۹۸: ۱۸۵) که این ایراد به نظر با رأی و مبنای شورای نگهبان مغایر است. البته این چنین دیدگاهی از طرف اقلیت اعضاء در شورا مطرح شده است که اصلاح این ماده با اضافه کردن تبصره یا هر چیز دیگر، که در آن لزوم ارائه اسناد و مدارک اطمینان آور نفی شود، موجب اخلال در نظم رسیدگی دیوان و اطاله‌ی دادرسی در آن می‌گردد؛ زیرا چنین امری، موجب سوءاستفاده خواهان و عدم ارائه‌ی رونوشت یا تصویر خوانا و گواهی‌شده اسناد و مدارک مورد استناد به دلیل عدم دسترسی به آن شده و روند دادرسی را طولانی خواهد کرد و وظیفه‌ی دسترسی به اسناد و مدارک مورد استناد خواهان به دیوان تحمیل می‌شود. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۲: ۷)

۲-۱-۴. از جهت بیان استدلال

تبصره ۲ الحاقی به ماده ۸۰ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ که در قالب ماده ۴۲ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، پذیرش تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان از جهت مغایرت با شرع را منوط به ذکر صریح استدلال فقهی و حقوقی دانسته و

ذکر کلی مغایرت با قواعد فقهی از قبیل قاعده لاضرر، اصل تسلیط، حرمت مال مسلم یا فتاوی مراجع تقلید را بدون ذکر استدلال کافی ندانسته بود. شورای نگهبان نیز در جزء ۱ بند ۲۰ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵ مفاد مذکور را مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی دانست و مجلس شورای اسلامی نیز با حذف این الزام نظر شورا را تأمین نمود.

۲-۱-۳. از جهت قطعیت قرار رد دادخواست مقید به زمان

بنا بر ماده ۹ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی چنانچه دادخواست، فاقد نام و نام خانوادگی خواهان یا اقامتگاه وی باشد، به موجب قرار مدیر دفتر شعبه، رد می‌شود. این قرار قطعی است، ولی صدور آن، مانع طرح مجدد شکایت نیست.

شورای نگهبان در بند ۳ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۱۳۹۰/۳/۴، اطلاق قطعی بودن قرار در ماده ۹ در مواردی که طرح دعوی مقید به زمان است و موجب تضییع حق می‌گردد را خلاف موازین شرع دانسته است. مجلس شورای اسلامی در مصوبه اصلاحی با افزودن عبارت «چنانچه طرح دعوی مجدداً مستلزم رعایت زمان مشخص باشد از زمان اطلاع محاسبه می‌شود.» به انتهای ماده، نظر شورا را تأمین کرده است.

اما بنا بر دیدگاه مغایر با نظر اکثریت در شورا، موارد ذکرشده در این ماده که موجب صدور قرار رد دادخواست از سوی مدیر دفتر شعبه می‌گردند، فقدان نام و نام خانوادگی خواهان یا اقامتگاه وی می‌باشند؛ یعنی مواردی که امکان تحقیق و پیگیری از سوی شعبه را منتفی می‌کند؛ لذا به دلیل همین عدم امکان پیگیری شکایت است که دادخواست از سوی شعبه رد می‌شود. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۲: ۸)

در مجموع باتوجه به نظرات شورای نگهبان از حیث صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی، اگرچه اصل بر آن است که مجلس در تمام موارد حق وضع قانون در مورد دیوان عدالت اداری را داشته باشد؛ اما این حق در مواردی باتوجه به قید در حدود قانون اساسی با تخصیص مواجه می‌گردد، از جمله زمانی که موجب ایجاد تکلیفی برای دیوان در قبال قوه مقننه باشد که این امر مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی بوده و یا سبب تحدید حق دادخواهی و اصل ۳۴ قانون اساسی در دیوان عدالت اداری گردد.

۲-۱-۴. عدم صلاحیت الزام به رسیدگی خارج از نوبت در موارد غیر ضرور

رسیدگی در مراجع دادرسی بایستی مبتنی بر تشریفات دادرسی صورت گیرد که یکی از این تشریفات رسیدگی به ترتیب نوبت است، اما قانون‌گذار در مواردی بنابر ضرورت، دادرس را ملزم به رسیدگی خارج از نوبت می‌نماید؛ در نتیجه اصل بر رسیدگی با رعایت نوبت و ترتیب است و رسیدگی خارج از نوبت استثناء می‌باشد و نیاز به تصریح دارد. (سمامی و کریمی، ۱۳۹۷: ۱۳۹) از آنجا که ملاک در رسیدگی خارج از نوبت، ضرورت است و ضرورت نیز ممکن است در بیش از یک مورد وجود داشته باشد، منطقاً ضرورت مهم‌تر در اولویت خواهد بود. رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیز قاعده‌تأ مبتنی بر نوبت است؛ مگر در مواردی که بنابر ضرورت به رسیدگی خارج از نوبت تصریح شده است. در میان دادخواست‌های دارای ضرورت به دیوان نیز باید ضرورت مهم‌تر در اولویت باشد.

تبصره ۱ الحاقی به ماده ۱۶ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ که در قالب ماده ۴۲ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، رسیدگی به شکایت‌های دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور نسبت به موضوعات متضمن تضییع حقوق عمومی را خارج از نوبت دانسته بود. اما شورای نگهبان در جزء ۱ بند ۱۱ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵ اطلاق رسیدگی خارج از نوبت به پرونده‌های مذکور، در حالتی که مصادیق اهم لازم‌الرعايه‌ای وجود دارد را خلاف شرع و مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی دانست. مجلس نیز به منظور تأمین نظر شورا، رسیدگی خارج از نوبت را مقید به رعایت مصادیق اهم لازم‌الرعايه نمود. منظور از موارد اهم لازم‌الرعايه نیز این است که در بین شکایت‌های صورت گرفته توسط نهادهای فوق، مصادیقی وجود دارد که اهمیت آن‌ها بیشتر از شکایاتی می‌باشد که توسط این نهادها صورت گرفته است و در نتیجه باتوجه به اهمیت آن‌ها باید در اولویت بررسی قرار گیرند. (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۴۰)

۲-۲. صلاحیت‌های نظارتی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اشاره صریحی به واژه «نظارت» در مورد صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی نشده است؛ اما در اصول مختلف آن به وضوح مصادیق نظارت قوه مقننه پیش‌بینی شده است. (سینائی و زمانی، ۱۳۹۱: ۱۱) در مورد دیوان عدالت اداری نیز از آنجا که در ذیل اصل ۱۷۳ تعیین حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان، برعهده مجلس نهاده شده است؛ ممکن است از این اصل صلاحیت نظارتی مجلس در مورد دیوان عدالت اداری نیز برداشت گردد که در ادامه با بررسی نظرات شورای نگهبان، این موضوع می‌توان برداشت نهاد دادرسی اساسی از این صلاحیت را استنباط نمود.

۲-۲-۱. عدم صلاحیت نظارت بر دیوان

اگرچه باتوجه به عموم اصول ۵۵، ۷۶ و ۹۰ قانون اساسی امکان نظارت مجلس بر دیوان عدالت اداری وجود دارد، اما این نظارت موردی، غیرمستقیم و فاقد ضمانت اجرای مستقیم است و گسترش صلاحیت نظارتی مجلس بر دیوان عدالت اداری مغایر با قانون اساسی به نظر می‌رسد. ماده ۱۹۶ لایحه «برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی، به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقاء بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هریک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌داد.

شورای نگهبان در نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰، بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخت. مجلس به منظور تأمین نظر شورا در این خصوص ماده ۱۹۶ اصلاحی را تصویب کرد که در آن ۳ تغییر عمده به وجود آمده بود: اولاً شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را به شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی تبدیل نمود ثانیاً با استناد به بند ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه پنجم، تشکیل شورای فوق را به آن سیاست‌ها نسبت داد و ثالثاً صلاحیت پیگیری مصوبات شورا را از شمار اختیارات شورای یادشده حذف نمود. (نیکونهاد، ۱۳۹۰:

۱۷۶) با وجود این تغییرات، نظر شورا تأمین نشد و با اصرار مجلس تصویب آن به مجمع تشخیص ارجاع شد. همان‌طور که در مصوبه مجمع تشخیص، این ماده با قید «حدود مقرر در قانون اساسی» به تصویب رسیده است، به نظر در صورتی وجود این چنین شورایی قابل پذیرش است که مستقیماً نظر خود را در دیوان اعمال نکند؛ بلکه از طریق مراجع منحصر در اصل ۱۷۳ که عبارت‌اند از رئیس قوه قضائیه و قانون نظر خود را پیگیری نماید و در حقیقت این شورا صرفاً کارکرد مشورتی داشته باشد.

۲-۲-۲. عدم صلاحیت نمایندگان مجلس و رؤسای دفاتر آن‌ها برای نظارت بر دیوان

تبصره ۱ ماده واحده طرح «ایجاد دفاتر ارتباط مردم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۶/۲۱ مجلس شورای اسلامی، رؤسای دفتر نمایندگان را موظف می‌کند، ضمن شرکت در جلسات ادارات و نهادهای حوزه انتخابیه؛ کلیه پیشنهادات، شکایات، انتقادات واصله را حسب مورد ثبت و نتیجه پیگیری‌ها را حداقل یک‌بار در ماه به نمایندگان گزارش نمایند؛ از طرفی مسئولین دستگاه‌های اجرایی و قضایی را ملزم می‌کند حداکثر ظرف مدت یک ماه، به موارد مرجوع رسیدگی نموده و نسبت به آن اقدام و یا پاسخ قانع‌کننده ارائه کنند.

شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴۸ مورخ ۱۳۶۸/۶/۲۶ بیان می‌دارد که چگونگی بازرسی و نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اجرایی و قضایی مشخصاً و منحصراً در برخی از اصول قانون اساسی از جمله اصول ۱۵۶، ۱۷۳ و ۱۷۴ بیان شده است و لذا دخالت مسئولین دفاتر نمایندگان در این صلاحیت‌ها مغایر قانون اساسی می‌باشد. مجلس شورای اسلامی با حذف مفاد فوق‌الذکر، نظر شورا را در این خصوص تأمین کرد؛ اما مصوبه اصلاحی با توجه به ایراد مجدد شورا مبنی بر مغایرت با اصل ۷۵ و عدم اصلاح مجدد مجلس، به تصویب نهائی نرسیده است.

به نظر شورا، مراد قانون‌گذار در اصل ۱۷۳ از صلاحیت دیوان عدالت اداری، صلاحیتی انحصاری است که نمی‌توان با قانون عادی مرجع دیگری را نیز در این حوزه صالح دانست. در حقیقت قانون‌گذار دیوان عدالت اداری را به‌مثابه یک دادگاه اختصاصی تلقی کرده است که دخالت در صلاحیت آن خلاف مراد قانون‌گذار است. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۲: ۴۲۹) در مجموع باتوجه به نظرات شورای نگهبان، نمی‌توان برای مجلس و نمایندگان صلاحیت نظارتی در مورد دیوان مورد پذیرش قرار داد.

۳. مناسبات تعامل دیوان عدالت اداری با قوه قضائیه

دیوان عدالت اداری با توجه به قانون اساسی و ماهیت قضایی آن، ذیل قوه قضائیه قرار می‌گیرد و اصل سلسله‌مراتب در نظام اداری مقتضی آن است که روابطی بین قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری وجود داشته باشد. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز دیوان عدالت اداری صراحتاً زیر نظر رئیس قوه قضائیه دانسته شده است که بر عبارت «زیر نظر رئیس قوه قضائیه» آثاری مترتب است؛ به استناد ماده ۲ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی، تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود. طبق ماده ۷۹، رئیس قوه قضائیه می‌تواند بر آراء قطعی شعب دیوان نظارت کند و بنا بر ماده ۹۴، در صورتی که رئیس قوه قضائیه آراء هیئت عمومی دیوان را خلاف موازین شرع تشخیص داد باید با توجه به آن، تجدیدنظر شود. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹، ج ۲: ۴۳۰ و ۴۳۱) لازم به ذکر است در متن پیش‌نویس قانون اساسی ذیل اصل ۱۷۳ آمده بود: «حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را با رعایت استقلال قوه قضائیه، قانون تعیین می‌کند.» و در مجلس

بررسی نهائی قانون اساسی در مورد مفهوم «با رعایت استقلال قوه قضائیه» سؤال می‌شود که رئیس مجلس پاسخ می‌دهد: مقصود این است که دیوان در عرض دادگستری نیست؛ بلکه زیرمجموعه دادگستری و دستگاه قضایی است. در نتیجه چون عبارت گویای این مطلب نبود به عبارت «زیر نظر رئیس قوه قضائیه» بدل شد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۶۵۲ و ۱۶۵۳) به منظور شناخت دقیق‌تر این رابطه، در ادامه نظرات مرتبط شورای نگهبان با این موضوع مطالعه می‌شود.

۳-۱. صلاحیت انحصاری رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات دیوان

بنا بر ماده ۲ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» اصلاحی ۱۳۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی، تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شد. شورای نگهبان در بند ۱ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۳۲۱۳ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵، تقیید اختیارات رئیس قوه قضائیه به پیشنهاد رئیس دیوان را مغایر بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته است؛ چراکه در اصل مذکور ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری از وظایف انحصاری رئیس قوه قضائیه دانسته شده است، لذا هرگونه تحدید این صلاحیت در دیوان عدالت اداری که بنا بر اصل ۱۷۳ ذیل قوه تعریف می‌شود، مغایر اصل ۱۵۸ خواهد بود.

مجلس در ماده ۲ مصوبه اصلاحی خود با حذف الزام رئیس قوه قضائیه به تعیین تشکیلات در محدوده پیشنهادات رئیس دیوان، صرفاً این صلاحیت را به دیوان داده است که پیشنهاد خود را که جنبه اختیاری دارد به رئیس قوه قضائیه ارائه کند و با این اصلاحات، نظر شورا تأمین شده است. لازم به ذکر است که همین مفاد مورد ایراد در ماده ۲ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی نیز آمده بود؛ لکن شورا آن را مغایر اعلام نکرد. اما ماده ۲ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی که به تصویب تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان و سازماندهی آن‌ها توسط رئیس قوه قضائیه لزوماً از طریق پیشنهاد رئیس دیوان اشاره نموده بود، مجدداً از جهت مذکور در بند ۱ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۵۸ قانون اساسی دانسته شد و مجلس نیز با حذف الزام رئیس قوه قضائیه به پیشنهاد رئیس دیوان عدالت اداری، نظر شورا را تأمین نمود.

۳-۲. صلاحیت انحصاری رئیس قوه قضائیه در انتصاب قضات دیوان

بنابر ماده ۴ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» اصلاحی ۱۳۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی، قضات دیوان باید دارای ده سال سابقه کار قضایی باشند و به پیشنهاد رئیس دیوان با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب شوند. شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۳۲۱۳ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵، تقیید اختیارات رئیس قوه قضائیه در تعیین قضات دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان را مغایر بند ۳ اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته است.

مجلس در ماده ۴ مصوبه اصلاحی خود با حذف قید «به پیشنهاد رئیس دیوان»، در قالب یک تبصره، صرفاً این صلاحیت را به رئیس دیوان داده است که پیشنهاد خود را که جنبه اختیاری دارد به رئیس قوه قضائیه ارائه کند و با این اصلاحات نظر شورا تأمین شد.

در مقابل نظر فوق‌الذکر، اقلیت شورا با توجه به قید «بر طبق قانون» در بند ۳ اصل ۱۵۸، تعیین یک سری شرایط برای انتخاب قضات را نه تنها محدودکننده اختیار رئیس قوه قضائیه در این زمینه نمی‌دانند، بلکه آن را کاملاً منطبق با اصول قانون اساسی می‌دانند؛ زیرا

بنا بر عقیده آنان طبق قید مذکور، این اختیار به قوه قانون‌گذاری واگذار شده است تا شرایط اعمال اختیار رئیس قوه قضائیه را تعیین نماید. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۲: ۲۸) لازم به ذکر است که این نظر شورا در تبصره ۲ ماده ۴ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی نیز منعکس شده است. به علاوه شورای نگهبان در بند ۳ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۵، ذیل تبصره ماده ۴ طرح «اصلاح قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۱/۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی مبنی بر تصویب دستورالعمل چگونگی جذب و نحوه و مدت کارآموزی عمومی و تخصصی قضات دارای مدرک دکترای حقوق لزوماً از طریق پیشنهاد رئیس دیوان را از همین جهت مغایر با اصل ۱۵۸ دانسته است. مجلس نیز با حذف این الزام نظر شورا را تأمین نمود.

۳-۳. صلاحیت رئیس قوه قضائیه در نظارت بر دیوان

ماده ۱۶۱ لایحه «برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ مجلس شورای اسلامی، به منظور تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و رفع تداخل میان وظائف نهادهای نظارتی و بازرسی، شورایی عالی مرکب از رؤسای سه قوه و رؤسای سازمان بازرسی کل کشور، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به نام شورای عالی نظارت کشور تشکیل می‌داد.

شورای نگهبان در بند ۲۵ نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ این ماده را از این نظر که موجب خلط وظایف قوای سه‌گانه و نقض وظایفی است که طبق قانون اساسی بر عهده نهادهای غیر وابسته به قوه مجریه گذاشته شده است، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۱۷۳، ۱۷۴ و بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخت. نهایتاً نیز مجلس برای تأمین نظر شورا، ماده ۱۶۱ را حذف نموده است.

به نظر شورا دخالت در صلاحیت دیوان عدالت اداری و تعیین خط‌مشی برای آن توسط اشخاصی غیر از رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی از طریق قانون، مغایر با اصل ۱۷۳ است؛ چراکه بنا بر صراحت این اصل، دیوان زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد و حدود اختیارات و نحوه عمل آن را قانون تعیین می‌کند.

۳-۴. عدم صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور در ایجاد هماهنگی بین دیوان و سایر دستگاه‌های

نظارتی

در ماده ۹ طرح «اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی که درصدد اصلاح ماده ۱۱ می‌باشد، ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور، البته با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه، جزء اختیارات سازمان بازرسی کل کشور قرار گرفته بود.

شورای نگهبان در بند ۸ نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵، واگذاری این اختیار به سازمان بازرسی کل کشور را مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰، ۱۶۱، ۱۷۳، ۱۷۴ و بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته است. نهایتاً نیز مجلس برای تأمین نظر شورا، این بند را حذف نمود.

شورا در این نظر، ایجاد صلاحیت هماهنگی با مسئولان دستگاه‌های نظارتی برای سازمان بازرسی کل کشور را مغایر قانون اساسی می‌داند؛ با این استدلال که این صلاحیت، موجب دخالت در صلاحیت سایر دستگاه‌های نظارتی و نقض اصل استقلال قوا می‌شود، (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۳: ۲۸) اما در مقابل اقلیت بر این استدلال بوده‌اند که در این ماده اعطاء این صلاحیت مقید به حفظ استقلال دستگاه‌های نظارتی و قوا است و لذا مغایرتی با قانون اساسی ندارد. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۳: ۲۹)

۴. مناسبات تعامل دیوان عدالت اداری با شورای نگهبان

دیوان عدالت اداری با شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران از دو جهت مستقیم و غیرمستقیم در تعامل است، جهت غیرمستقیم آن، ساز کار اصول ۹۴ و ۹۸ است که غایت اصلی این نوشته نیز تشریح همین جهت می‌باشد و جهت مستقیم آن رسیدگی به ارجاعات دیوان در دعاوی خلاف شرع بر اساس اصل ۴ است. در ادامه نظرات شورای نگهبان پیرامون این جهت مستقیم بررسی می‌شود.

لازم به ذکر است همان‌طور که در بخش صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری مورد تحلیل قرار گرفت، شورا در رویه خود گسترش صلاحیت دیوان از حیث خوانده به غیر قوه مجریه را مغایر با قانون اساسی می‌داند و از همین روی در دو قانون اخیر حاکم بر دیوان عدالت اداری^۷، تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان صراحتاً غیرقابل رسیدگی در دیوان دانسته شده که مورد تأیید شورا نیز قرار گرفته است، در نتیجه فرض رسیدگی به تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان در دیوان عدالت اداری متصور نیست.

۴-۱. عدم صلاحیت شورای نگهبان در اصلاح آراء دیوان

در پی شکایت فردی با موضوع ماده ۴۷ آئین‌نامه اجرایی «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج، اوقاف و امور خیریه» مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی^۸ ناظر به مغایرت با شرع در دیوان عدالت اداری و ارجاع دیوان به شورای نگهبان، شورا در نظر شماره ۴۱۷۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ اطلاق این ماده را مغایر با شرع دانسته است و به دنبال این اظهار نظر شورا، دیوان در دادنامه شماره ۱۰ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲، ماده ۴۷ و تبصره آن را به استناد تغایر با شرع ابطال می‌کند. پس از ابطال این ماده و تبصره آن توسط دیوان، سرپرست وقت سازمان حج، اوقاف و امور خیریه، طی نامه‌ای این عمل دیوان را صحیح ندانسته و از شورا تقاضای تجدیدنظر می‌کند.

شورای نگهبان طی نظر شماره ۵۷۶۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۱، در پاسخ به درخواست سرپرست سازمان حج، اوقاف و امور خیریه، با تأکید بر انحصار موضع مغایرت در اطلاق ماده فوق‌الذکر، عمل دیوان را صحیح ندانسته و دو راه حل ارائه می‌کند؛ به این بیان که سازمان مذکور می‌تواند با درخواست از هیئت وزیران مجدداً آن ماده را با اصلاحات لازم مبتنی بر نظر شورای نگهبان به تصویب آن

^۷- تبصره ماده ۱۹ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵- رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.

تبصره ماده ۱۲ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲- تبصره رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

^۸- برای دسترسی به مفاد این ماده، به پانویس شماره ۲۵ رجوع کنید.

مرجع برساند و یا از دیوان عدالت سؤال کند که این نظر دیوان ابطال اصل ماده و تبصره آن است یا اطلاق آن، تا دیوان در جواب، رأی مذکور را اصلاح نماید. در نتیجه خود رأساً اقدام به اصلاح رأی دیوان نمی‌نماید.

بنابراین در صورت تغایر نظر نهائی دیوان عدالت اداری با نظریه شرعی فقهای شورای نگهبان از باب نظارت شرعی، به نظرِ شورا خود فقها یا شورا رأساً امکان ابطال آن را ندارند ولی دیوان در رأی دیگری می‌تواند رأی ابتدائی خود را اصلاح کند. اما از آنجاکه شورای نگهبان بر اساس اصل چهارم قانون اساسی، فراتر از صلاحیت تشخیص برای خود صلاحیت ابطال نیز قائل است و در رویه خود، بر همین مبنا قوانین و مقررات متعددی را ابطال نموده است؛ (فلاح‌زاده و درویش‌متولی، ۱۳۹۲: ۱۱۰) عدم اقدام شورا در ابطال نظر دیوان قابل انتقاد است.

۴-۲. صلاحیت انحصاری فقهای شورای نگهبان در اظهار نظر شرعی پیرامون دعاوی مطروحه در دیوان

بر اساس ماده ۱۹ آئین‌نامه «داخلی شورای نگهبان» که توسط خود شورا در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۲۲ به تصویب رسیده است، اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آنها با شرع با توجه به اصل ۴ قانون اساسی، در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد، بنابراین با توجه به اصل ۴، هیچ مرجع دیگری از جمله خود دیوان، صلاحیت رسیدگی شرعی به شکایات را ندارد که این مهم در قوانین مربوط به دیوان مشهود است. لازم به ذکر است همان‌طور که در دو قانون اخیر حاکم بر دیوان^۹ که به تأیید شورا نیز رسیده است، نظرات شرعی شورای نگهبان برای دیوان عدالت اداری لازم‌الاتباع است. (اسدی اوجاق، شیرازی و حسنوند، ۱۴۰۳: ۹۴) در این موارد حتی دیوان نمی‌تواند به صورت مستقل با توجه به اظهار نظرهای سابق فقهای شورای نگهبان رأیی صادر نماید. (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۵۳۲)

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف تبیین جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران از منظر نظرات شورای نگهبان، به بررسی مناسبات این نهاد با قوای سه‌گانه و خودِ شورای نگهبان پرداخت. تحلیل رویه شورای نگهبان نشان می‌دهد که جایگاه دیوان عدالت اداری فراتر از یک مرجع قضایی صرف بوده و به عنوان رکن اصلی «دادرسی اداری» و «نظارت بر حاکمیت»، پیوند تنگاتنگی با اصول بنیادین قانون اساسی دارد.

^۹- تبصره ماده ۴۱ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۸۷ قانون «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲- در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.

در رابطه با قوه مجریه، فلسفه وجودی دیوان، نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری است. شورای نگهبان بر این باور است که تمامی سازمان‌ها و نهادها باید به گونه‌ای سازمان‌دهی شوند که تحت نظارت دیوان قرار گیرند و آرای دیوان در موارد مشابه برای مراجع اداری لازم‌الرعايه است تا نظام اداری صحیح محقق شود.

در رابطه با قوه مقننه، اگرچه مجلس بر اساس اصل ۱۷۳ صلاحیت تعیین حدود اختیارات دیوان را دارد، اما این صلاحیت مطلق نیست. مجلس نمی‌تواند حق دادخواهی اشخاص در دیوان را محدود کند، تکالیف «مالایطاق» بر عهده خواهان یا دیوان بگذارد یا با وضع قوانین، استقلال قوا را خدشه‌دار کرده و دیوان را مکلف به پاسخگویی مستقیم به مجلس نماید.

در رابطه با قوه قضائیه، دیوان عدالت اداری بخشی جدایی‌ناپذیر از بدنه قدرت قضایی و زیر نظر مستقیم رئیس قوه قضائیه است. نظرات شورای نگهبان تأکید دارد که صلاحیت‌های رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات و انتصاب قضات دیوان، انحصاری است و مجلس نمی‌تواند با مشروط کردن این اختیارات، محدودیت‌هایی برای عالی‌ترین مقام قضایی ایجاد کند.

در رابطه با شورای نگهبان، تعامل این دو نهاد بر محور «نظارت شرعی» استوار است. بر اساس اصل ۴ قانون اساسی، تشخیص شرعی بودن مقررات، صلاحیت انحصاری فقهای شورای نگهبان است و آرای آن‌ها برای دیوان لازم‌الاتباع می‌باشد. با این حال، شورای نگهبان در مقام نظارت شرعی، رأساً اقدام به ابطال آرای دیوان نمی‌کند، بلکه از طریق سازوکارهای اصلاحی، دیوان را به انطباق رأی با موازین شرعی هدایت می‌نماید.

منابع

۱. آئینه‌نگینی، حسین (۱۴۰۳). جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در سنجه حقوق بنیادین شهروندی. دولت و حقوق، ۵ (۲): ۹۹-۱۱۶.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (جلد ۳). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. اسدی اوجاق، نادر، شیرازی، محمد مهدی و حسنوند، محمد (۱۴۰۳). دیوان عدالت اداری؛ ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران: تحقیق و توسعه در حقوق عمومی. ۱ (۱): ۸۷-۱۰۹. doi: 10.22034/j.rpl.2020.720741
۴. پاک‌نیت، مصطفی (۱۴۰۵). تبارشناسی مفهوم عدالت در گفتمان مشروطه: از تمنای تأسیس عدالت‌خانه تا سیاست جنایی. تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، ۳ (۵): ۱۴۵-۱۷۳. Doi: 10.22034/j.rpl.2026.730580
۵. پروین، خیرالله (۱۳۸۸). شورای دولتی لبنان با تطبیق بر دیوان عدالت اداری ایران. مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری: ۱۵۹-۱۲۳.

۶. جمعی از نویسندگان (۱۳۸۹). نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۴/۳ (مرحله اول).
 ۷. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۰). اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری (اعاده شده از شورای نگهبان). گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
 ۸. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۲). نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵. نشریه نظرات استدلالی شورای نگهبان (مرحله دوم و سوم).
 ۹. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۳). نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵ (مرحله اول).
 ۱۰. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۹). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲). تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
 ۱۱. جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده عدالت.
 ۱۲. درویش‌زاده، محمد (۱۴۰۵). تنگناهای ماندگار حقوق ایران در طول یکصد و بیست سال پس از مشروطه. تحقیق و توسعه در حقوق عمومی. ۳ (۵): ۱۶-۳۴.
- Doi: [10.22034/j.rpl.2026.737550](https://doi.org/10.22034/j.rpl.2026.737550)
۱۳. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۸). قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی. تهران: جنگل.
 ۱۴. سمایی، عبدالله و عباس کریمی (۱۳۹۷). ماهیت دستور موقت ویژگی آن در حقوق فرانسه. نشریه تحقیقات حقوق تطبیقی ایران و بین‌الملل ۱۱ (۴۲): ۱۶۶-۱۳۵.
 ۱۵. سینائی، وحید و سمیه زمانی (۱۳۹۱). مجلس شورای اسلامی و سیاست‌گذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹). نشریه پژوهش سیاست نظری ۸ (۱۱): ۳۵-۱.
 ۱۶. صلح میرزایی، خدیجه (۱۳۹۷). تاریخ حقوق عمومی ایران (جلد ۱ و ۲). تهران: خرسندی.
 ۱۷. عرفان، محمد (۱۳۹۶). آشنایی با مقررات دیوان عدالت اداری. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
 ۱۸. غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۲). صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲). دولت و حقوق. ۴ (۱۲): ۲۳-۳۳.
 ۱۹. فلاح‌زاده، علی محمد و میثم درویش‌متولی (۱۳۹۲). نظرات شورای نگهبان بر قوانین مصوب پیش از انقلاب و شورای انقلاب. نشریه دانش حقوق عمومی ۲ (۵): ۹۳-۱۱۸.
 ۲۰. قطبی، میلاد (۱۳۹۴). جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
 ۲۱. مشهدی، علی (۱۳۹۵). قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی. تهران: مجد.
 ۲۲. معینی، رضا (۱۳۹۹). جایگاه و صلاحیت‌های رئیس دیوان عدالت اداری در نظام دادرسی ایران. تهران: استاد شهریار.
 ۲۳. مولایی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۲). صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل جاودانه.
 ۲۴. نوروزیان، قربان، صالحی فارسانی، علی و صابریان، علی (۱۴۰۴). بررسی حقوق شهروندی در قانون جدید دیوان عدالت اداری. پژوهش‌های نوین حقوق اداری. ۷ (۲۲): ۲۹۳-۳۱۴.
 ۲۵. نیکونهاد، حامد (۱۳۹۰). شورای دستگاه‌های نظارتی: شکل‌گیری، جایگاه و صلاحیت‌ها. نشریه حقوق اساسی ۸ (۱۶): ۱۹۷-۱۶۹.
 ۲۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲). تهران: میزان.

27. Qafa, A. (2014, June). An Overview of the Administrative Court and of the Law of Its Establishment in the Republic of Albania. In *Book of Proceedings*.
28. Fierro, A. (2020). ADMINISTRATIVE COURTS A DEFENSE AGAINST POPULISM. *Juris Poiesis-Qualis A3*, 23(32), 618-622.
29. Ruslin (2019). An Existence of State Administration Court in Establishing Good Governance. *Aloha International Journal of Multidisciplinary Advancement*, 1 (1), 1-7.
30. Fierro, A. E., & García, A. (2016). Design matters: the case of Mexican administrative courts.

References

1. A group of authors (2010). Reasoned opinions of the Guardian Council in reviewing the bill on codification and consolidation of the country's laws and regulations (approved 3/4/1389) – First Stage. (in Persian)

2. A group of authors (2011). Expert opinion of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly on the Bill on Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice (returned from the Guardian Council). Expert Report of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (in Persian)
3. A group of authors (2013). Reasoned opinions of the Guardian Council in reviewing the Bill on Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice (approved 25/3/1392). Journal of Reasoned Opinions of the Guardian Council (Second and Third Stages). (in Persian)
4. A group of authors (2014). Reasoned opinions of the Guardian Council in reviewing the bill amending certain articles of the Law on the Establishment of the General Inspection Organization (approved 15/7/1393) – First Stage. (in Persian)
5. A group of authors (2020). Annotated Constitution of the Islamic Republic of Iran (Vol. 2). Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)
6. A group of authors (2021). Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Pejvak-e Edalat. (in Persian)
7. Administration of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly (1985). Verbatim Record of the Proceedings of the Council for Revision of the Constitution (Vol. 3). Tehran: Administration of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (in Persian)
8. Asadi Ojaq, Nader, Shirazi, Mohammad-Mahdi, & Hasanvand, Mohammad (2024). The Court of Administrative Justice; delineating the duality of Iran's judicial system. Research and Development in Public Law, 1(1): 87–109. Doi: [10.22034/jrpl.2026.737550](https://doi.org/10.22034/jrpl.2026.737550) (in Persian)
9. Ayeneh-negini, Hossein (2024). The position, structure, and competences of the Court of Administrative Justice in the light of fundamental citizenship rights. State and Law, 5(2): 99–116. (in Persian)
10. Darvishzadeh, M. (2026). Persistent Constraints of Iranian Law over 120 Years after the Constitutional Revolution. Research and Development in Public Law, 3(5), 16–34. doi: [10.22034/jrpl.2026.737550](https://doi.org/10.22034/jrpl.2026.737550). (in Persian)
11. Delavari, Mohammad-Reza (2019). The Law on Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice in the Current Legal Order. Tehran: Jangal. (in Persian)
12. Erfan, Mohammad (2017). An Introduction to the Regulations of the Court of Administrative Justice. Tehran: Official Gazette of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
13. Fallahzadeh, Ali-Mohammad, & Darvish-Motavalli, Meysam (2013). The opinions of the Guardian Council on laws enacted before the Revolution and by the Revolutionary Council. Journal of Public Law Knowledge, 2(5): 93–118. (in Persian)
14. Fierro, A. (2020). ADMINISTRATIVE COURTS A DEFENSE AGAINST POPULISM. Juris Poiesis-Qualis A3, 23(32), 618–622.
15. Fierro, A. E., & García, A. (2016). Design matters: the case of Mexican administrative courts.
16. Ghamami, Seyyed Mohammad-Mahdi (2023). Competences and steps for vindicating public administrative rights; a review of the developments in the Law of the Court of Administrative Justice (Amendments 1402). State and Law, 4(12): 23–33. (in Persian)
17. Ghotbi, Milad (2015). The Position and Competences of the Court of Administrative Justice in the Legal System of the Islamic Republic of Iran with a View to the Opinions of the Guardian Council. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)
18. Hashemi, Seyyed Mohammad (2014). Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran (Vol. 2). Tehran: Mizan. (in Persian)
19. Mashhadi, Ali (2016). The Law on Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice in the Current Legal Order. Tehran: Majd. (in Persian)
20. Moeini, Reza (2020). The Position and Competences of the President of the Court of Administrative Justice in Iran's Adjudication System. Tehran: Ostad Shahriar. (in Persian)
21. Mowlabeygi, Gholamreza, & Mohammadi Ahmadabadi, Hossein (2023). Jurisdiction and Procedure of the Court of Administrative Justice. Tehran: Jangale Javdaneh. (in Persian)
22. Nikounahad, Hamed (2011). The Council of Supervisory Bodies: formation, position, and competences. Journal of Constitutional Law, 8(16): 169–197. (in Persian)
23. Nowruzian, Ghorban, Salehi Farsani, Ali, & Saberian, Ali (2025). A study of citizenship rights in the new Law of the Court of Administrative Justice. Modern Research in Administrative Law, 7(22): 293–314. (in Persian)
24. Pak-Neiat, Mostafa (2026). Genealogy of the concept of justice in the constitutional discourse: from the desire to establish the House of Justice to criminal policy. Research and Development in Public Law, 3(5): 145–173. Doi: [10.22034/jrpl.2026.737550](https://doi.org/10.22034/jrpl.2026.737550) (in Persian)
25. Parvin, Kheirallah (2009). The Lebanese Council of State in comparison with Iran's Court of Administrative Justice. In Collected Papers of the Conference on the Court of Administrative Justice: Jurisdiction and Administrative Procedure, pp. 123–159. (in Persian)

26. Qafa, A. (2014, June). An Overview of the Administrative Court and of the Law of Its Establishment in the Republic of Albania. In Book of Proceedings.
27. Ruslin (2019). An Existence of State Administration Court in Establishing Good Governance. Aloha International Journal of Multidisciplinary Advancement, 1 (1), 1-7.
28. Samami, Abdullah, & Karimi, Abbas (2018). The nature of interim order and its characteristics in French law. Journal of Iranian and International Comparative Law Research, 11(42): 135–166. (in Persian)
29. Sinaei, Vahid, & Zamani, Somayeh (2012). The Islamic Consultative Assembly and policymaking in Iran (1980–2008). Journal of Theoretical Political Research, 8(11): 1–35. (in Persian)
30. Solh-Mirzaei, Khadijeh (2018). History of Iranian Public Law (Vols. 1 & 2). Tehran: Khersandi. (in Persian)

پذیرفته شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited