فصلنامه حقوق اداری
سال دوازدهم، تابستان ۱۴۰۴، شماره ۴۳
مقاله علمی پژوهشی

نظارت قضایی بر مقررات رئیس قوه قضائیه

ولی رستمی[۱]؛ حسین آئینه نگینی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۱۴
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۲۷

چکیده
مقررات وضع‌شده از سوی رئیس قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران، همچون سایر مقررات موضوعه، تابع اصل حاکمیت قانون هستند. بر این اساس، ضروری است این اصل در خصوص مقررات مصوب این مقام نیز از طریق «نظارت مؤثر» تضمین شود. در این میان، نظارت قضایی به‌واسطه ضمانت اجراهای مناسب از جایگاه ویژه‌ای در میان سایر انواع نظارت برخوردار است. بر مبنای این موضوع، صلاحیت یا عدم صلاحیت مراجع قضایی در نظارت بر مصوبات رئیس قوه قضائیه، سؤال محوری این مقاله بود. بررسی‌های انجام‌شده نشان داد که منطق حاکم بر قانون اساسی و نظم حقوقی ایران مؤید آن است که دیوان عدالت اداری مستند به اصل ۱۷۳، و قضات دادگاه‌ها بر پایه اصل ۱۷۰ قانون اساسی، صلاحیت نظارت بر این مقررات را دارند. بر این اساس، فارغ از آنکه تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری در مستثنی‌نمودن «آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه» از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان، مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد، لیکن با مستثنی‌شدن مقررات مصوب رئیس قوه قضائیه از قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری، صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری بر مبنای اصل ۱۵۹ قانون اساسی توان آن را دارد که رسیدگی به شکایات نسبت به مقررات رئیس قوه قضائیه را در صلاحیت خود قرار دهد.

کلمات کلیدی: رئیس قوه قضائیه، صلاحیت مقررات‌گذاری، نظارت، مراجع قضایی، دیوان عدالت اداری.

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. vrostami@ut.ac.ir
۲. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول). h.negini@modares.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

مقدمه

نظارت، دانش‌واژه‌ای است که مفهوم آن در نظام حقوقی، از یک سو تأمینی برای حفظ و حراست از حقوق اشخاص و از سوی دیگر، ابزاری برای ممانعت از خروج سکانداران قدرت از دایرهٔ صلاحیت خویش به‌شمار می‌آید. نظارت مفهومی است که با واگذاری مسئولیت به اشخاص، به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از صلاحیت، ضرورت می‌یابد. به‌بیان دیگر، اصل مسئولیت به‌عنوان یکی از اصول پذیرفته‌شدهٔ حقوق عمومی که خود زاده و نتیجهٔ اصل قانون‌مداری و حاکمیت قانون است (پروین، ۱۳۹۳: ۱۳۹)، در سایهٔ اصل نظارت و نظارت‌پذیری معنا می‌گیرد. چگونه می‌توان بدون اِعمال نظارت، عیار حاکمیت قانون را در یک جامعه سنجید و از مسئولیت کارگزاران سخن گفت؟

با پذیرش صلاحیت مقررات‌گذاری برای رئیس قوه قضائیه در نظام حقوقی ایران[۱]، موضوع نظارت بر نحوهٔ اِعمال و اجرای این صلاحیت از سوی وی، مسأله‌ای ثانوی اما مهم است که نیازمند تتبعی دقیق در نظم حقوقی ایران به‌نظر می‌رسد. هرچند نظارت بر مقررات رئیس قوه قضائیه می‌تواند از سوی نهادها و اشخاص متعددی اِعمال شود[۲]، اما در این میان، نظارت قضایی به‌سبب ضمانت‌اجرای قوی و رسیدگی بی‌طرفانهٔ مراجع قضایی از اهمیت خاصی برخوردار است. از این‌رو، چگونگی اِعمال نظارت قضایی بر مقررات رئیس قوه قضائیه در ایران، پرسش محوری این نوشتار است. در این نوشته تلاش شده است تا با رویکردی تحلیلی و توصیفی و با بهره‌گیری از منابع و اسناد موجود، پاسخی روشن برای این پرسش ارائه شود.

---

۱. مبنای صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری رئیس قوه قضائیه در نظم حقوقی ایران نظریه تفسیری شماره ۴۳۴۵۸/ ۹۰/۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۲ شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه شماره ۱۰۹۰۲۹ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۹ رئیس جمهور، راجع به اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. در متن این استفساریه آمده است که آیا آیین‌نامه‌های مصوب رئیس قوه قضائیه می‌تواند متضمن تکلیفی برای دستگاه‌های اجرایی از جمله اوامر، نواهی در امور اجرایی یا نحوه توزیع وظایف اجرایی و اعتبارات مصوب دستگاهی باشد؟ شورای نگهبان در پاسخ به این استفسار چنین اظهارنظر می‌کند که «بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از 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»

۲. ازجمله این نهادها می‌توان به دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و نهادهای دیگر اشاره کرد. برای مطالعه سایر نهادهای ناظر بر مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه رجوع کنید به: (آیینه‌نگینی، ۱۳۹۴: ۱۵۰–۱۰۰).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

در بدو امر و بر پایهٔ منطق نظارت و نظارت‌پذیری، پذیرش نظارت نهادی مادون بر نهادی مافوق ممکن است، دشوار به‌نظر آید. بی‌تردید از جمله مهم‌ترین ویژگی‌ها و شاخصه‌های نهاد ناظر، استقلال در انجام این رسالت خطیر است و رعایت این اصل در معادلهٔ «نظارت نهاد مادون بر مقام مافوق» محل تأمل خواهد بود. پاسخ به این شبهه، دربارهٔ آن دسته از نهادها و ناظرانی که قاضی‌اند و واجد ممیزه‌ها و امتیازات خاص قضایی هستند، روشن است. اصل استقلال قضایی با محوریت استقلال قضات، یکی از بنیادی‌ترین اصول حاکم بر دادرس و دادرسی است که در اسناد داخلی[۱] و بین‌المللی[۲] نیز مورد تأکید قرار گرفته (رستمی، آقایی طوق و لطفی، ۱۳۸۸: ۲۶) و قضات را در حصاری ایمن از فشارهای درون‌سازمانی و برون‌سازمانی قرار داده است تا بتوانند فارغ از هرگونه تأثیر بیرونی و صرفاً بر مبنای قانون و دلایل قانونی به رسیدگی، صدور رأی و احقاق حق بپردازند.

بر این اساس، شبههٔ مطرح‌شده دربارهٔ نظارت نهادهای قضایی و قضات درون قوه قضائیه بر رئیس قوه قضائیه، صحیح و قابل اعتنا نیست؛ زیرا در رابطه میان قضات و رئیس قوه قضائیه، هیچ‌گونه رابطهٔ رئیس و مرئوس و سلسله‌مراتب اداری وجود ندارد تا بتوان از آن چنین استنتاج کرد که در صورت نظارت قضات بر اَعمال رئیس قوه قضائیه، بی‌طرفی آنان مخدوش می‌شود. این نکته در اصل ۱۶۴ قانون اساسی نیز مورد اشاره قرار گرفته است.[۳]

در بخش نخست این مقاله، صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات رئیس قوه قضائیه بررسی خواهد شد؛ و در بخش دوم، امکان‌سنجی شمول اصل ۱۷۰ قانون اساسی بر مقررات رئیس قوه قضائیه و قابلیت شکایت از مصوبات وی در دادگاه‌های عمومی مورد بحث قرار می‌گیرد.

---

۱. ازجمله این اسناد می‌توان به قانون اساسی (اصل ۱۶۴) اشاره کرد.

۲. از جمله این اسناد می‌توان به بند ۱ ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی اشاره کرد.

۳. قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل در آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دایم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضائیه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل، نقل و انتقال دوره‌ای قضات بر طبق ضوابط کلی که قانون تعیین می‌کند صورت می‌گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

۱. دیوان عدالت اداری بر مقررات رئیس قوه قضائیه

مبنای تشکیل دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی حامی مردم در برابر قدرت عمومی و ارکان حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران به اصول ۱۷۰[۱] و ۱۷۳[۲] قانون اساسی مستند است. بر اساس منطوق اصل ۱۷۳ دیوان عدالت اداری رسیدگی به کلیه تظلمات و شکایات مردم از نهادهای دولتی، اعمال، اعضا و ارکان آن‌ها را بر عهده داشته، البته مستند به این اصل معین کردن حدود عملکرد دیوان و نحوه آن به قانون عادی سپرده شده است.

توجه به نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم از دولت، دیوان عدالت اداری را به نهادی با کارویژه‌ی حساس و مهم مبدل کرده است. به یقین رسیدگی به دعاوی که یک طرف آن قدرت عمومی است به مراتب دشوارتر از رسیدگی‌هایی است که در آن میان طرفین دعوا تعادل و توازن قدرت وجود دارد.

آنچه در این مبحث در پی پاسخ به آن هستیم صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از مقررات وضع شده از سوی رئیس قوه قضائیه است. برای بررسی این مهم در این بند ابتدا موضوع را در اندیشه مقنن اساسی و منطوق قانون اساسی به بررسی خواهیم گذاشت و در ادامه نظم حقوقی و عملکرد مقنن عادی در این موضوع را مطالعه خواهی کرد.

۱. قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۲. به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق انها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را قانون تعیین می‌کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

۱-۱. نظارت دیوان بر مقررات رئیس قوه قضائیه در اندیشه مقنن اساسی و منطوق قانون اساسی

پذیرش یا نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات و اعتراضات نسبت به مصوبات و مقررات صادره از سوی رئیس قوه قضائیه، ریشه در تعیین حدود، شمول و مصادیق کلیدواژه »دولت» در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی دارد.

بر همین اساس، نخست باید مفهوم این واژه را در ادبیات اصل یادشده روشن کرد تا بتوان، بر مبنای نتایج حاصل از آن، در گام بعدی درباره‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مقررات رئیس قوه قضائیه اظهار نظر نمود.

برای کشف مقصود و اراده مقنّن اساسی از کاربرد واژه »دولت» در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم، هرچند در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص این اصل مطلبی صریح وجود ندارد، لیکن تأمل در ساختار زبانی و واژگان به‌کاررفته در متن اصل، می‌تواند بیانگر قصد قانون‌گذار اساسی در کاربرد این لفظ باشد.

نکته مهم در تحلیل مفهوم «دولت» در این اصل آن است که نحوه انشای آن و استفاده مقنّن از الفاظی چون «تظلّمات»، «اعتراضات» و «شکایات» آشکارا از ماهیت حمایتی این اصل حکایت دارد.

از این رو، در این اصل و به تبع آن در مادّه دوازدهم قانون دیوان عدالت اداری[۱]، باید لفظ «دولتی» را چنان تفسیر کرد که همه نهادهایی را دربر گیرد که در مقام اِعمال قدرت عمومی در سطح کشور قرار دارند؛ اعم از قوه مجریه و سایر نهادهای وابسته به هیأت فرمان‌روا. چراکه هرگاه این نهادها در موقعیت اِعمال اقتدار عمومی باشند، ضرورت حمایت از شهروندان در برابر قدرت آن‌ها پیش می‌آید و در صورت فقدان چنین حمایت، خطر تضییع حقوق افراد وجود دارد.

---

۱. حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:
«رسیدگی به شکایات، تظلّمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

از سوی دیگر، تصویب آیین‌نامه‌ها و سایر مصوبات این نهادها از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی دولت محسوب می‌شود و گاه مستقیماً در حقوق و تکالیف اشخاص اثر می‌گذارد. بنابراین تفسیر واژه »دولتی» باید به‌گونه‌ای باشد که دامنه حمایتی اصل یادشده تضمین‌کننده حقوق افراد در برابر این اعمال باشد.

بر این مبنا، به نظر می‌رسد در اندیشه و اراده قانون‌گذار اساسی، لفظ «دولتی» در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم، مفهومی عام و فراتر از قوه مجریه دارد.

دلیل دیگرِ مؤیِّدِ این مدعا، تبصرهٔ یک مادهٔ دوازدهم قانون دیوان عدالت اداری[1] است. در این تبصره، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان استثنا شده‌اند. روشن است که این نهادها به هیچ وجه در دایرهٔ معنای «دولت» به مفهوم قوه مجریه قرار نمی‌گیرند.

اگر واژهٔ «دولت» در این ماده که برگرفته از واژه یادشده در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی است، به معنای صرف قوه مجریه تلقی شود؛ نتیجهٔ منطقی آن، بیهودگی و عبث بودن تصویب تبصره مزبور خواهد بود؛ زیرا نهادهای یادشده اساساً تخصصاً خارج از حدود نظارت هیأت عمومی دیوان‌اند و نیازی به تصریح استثنا برای آنان وجود ندارد.

اما مفاد تبصره به‌خوبی نشان می‌دهد که واضع آن، واژهٔ «دولتی» مندرج در اصل ۱۷۳ و به تبع در مادهٔ دوازدهم قانون را در مفهوم عام و فراگیر حاکمیت در نظر داشته است. بر پایه همین معنا، موارد مذکور در تبصره که همگی نهادهایی بیرون از قوه‌ی مجریه‌اند، از دایرهٔ اعمال نظارت دیوان خارج شده‌اند.

به بیان دیگر، تناسب میان «مستثنی» و «مستثنی‌منه» در این ماده، تنها در صورتی برقرار می‌شود که واژهٔ «دولت» را به مفهوم «حاکمیت» و «ارکان فرمان‌روا» تفسیر کنیم؛ در غیر این صورت، نسبت میان مصوبات نهادهایی چون مجلس خبرگان یا شورای عالی امنیت ملی با واژهٔ «دولت» بریده و فاقد ارتباط منطقی خواهد بود.

---

۱. رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش نامه‌ها 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

بر این مبنا، ارادهٔ نهاد مصوب مادهٔ دوازدهم، اعتبار واژهٔ «دولتی» در معنای عام حاکمیت و کلیهٔ ارکان نظام فرمان‌روا بوده است. از تأمل در مجموع این استدلال‌ها چنین به‌دست می‌آید که مقصود از لفظ «دولتی» در این ماده، نه صرف قوه مجریه، بلکه تمامی ارکان و ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی ایران است.

در پاسخ به مستندات و استدلال‌های ذکر شده ممکن است به نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی[۱] استناد شود[۲]، که شورا در این اظهار نظر خود کلیدواژه «دولت» مندرج در اصل ۱۷۰ را برابر با قوه مجریه دانسته است. بر این اساس از آنجا که ذیل اصل ۱۷۰ و اصل ۱۷۳ نیز مشترکاً به صلاحیت دیوان در رسیدگی به مقررات دولتی پرداخته‌اند، ممکن است گفته شود که کلیدواژه «دولت» در هر دو اصل به معنی قوه مجریه آمده، رسیدگی به شکایت از مقررات وضع شده از سوی رئیس قوه قضائیه از صلاحیت دیوان خارج است.

در پاسخ به این ابهام باید توجه داشت که اولاً موضوع ابتدایی و محوریِ اصل یک‌صد و هفتاد قانون اساسی، تکلیف قضات دادگاه‌ها به خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مخالف قانون یا مغایر مقررات اسلامی است. به بیان دیگر، در این اصل، مقنن اساسی نه در مقام تبیین حدود و صلاحیت دیوان عدالت اداری، بلکه در مقام وضعِ تکلیفی برای قضات محاکم بوده است.

ثانیاً همان‌گونه که شورای نگهبان در نظریهٔ تفسیری خود تصریح کرده، برداشت خاص آن شورا از واژهٔ «دولت» صرفاً ناظر به اصل یک‌صد و هفتاد بوده و هیچ ارتباط مفهومی یا حکمی با

---

۱. با توجه به قرینه«قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.

۲. همچنان که در بررسی لایحه تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری در مجلس شورای اسلامی شماری از نمایندگان وقت و نماینده قوه قضائیه در آن جلسه به این موضوع اشاره کرده‌اند و مستند به این نظر شورای نگهبان، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات دولتی را محدود به مصوبات قوه مجریه دانسته‌اند. برای آگاهی از مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در این موضوع رجوع کنید به:
http://www.hvm.ir/files/majlessound/370.pdf (مراجعه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۳)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

کاربرد واژۀ «دولت» در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم ندارد. بدین‌سان هر تفسیر شورا محدود به اصلی مشخص است و قابلیت تسری به دیگر اصول را ندارد (آیینه‌نگینی، ۱۳۹۵: ۱۲۸).

ثالثاً در صدر اصل ۱۷۰ مقرر گردیده است که قضات باید از اجرای مقرراتی که «مخالف قوانین و مقررات اسلامی» یا «خارج از حدود اختیارات قوه مجریه» است، خودداری کنند؛ و در ذیل همان اصل آمده است که هر شخص می‌تواند ابطال «این‌گونه مقررات» را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید. از پیوند منطقی میان دو عبارت «این‌گونه مقررات» در ذیل و «مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه» در صدر اصل، این نتیجه به‌دست می‌آید که صلاحیت دیوان عدالت اداری، منحصر به مصوبات قوه مجریه نیست و مقررات سایر مراجع دولتی، از جمله رئیس قوه قضائیه را نیز دربر می‌گیرد؛ زیرا در هر دو حالت، اصل به‌دنبال صیانت از قانون و جلوگیری از تجاوز نهادهای حکومتی از حدود صلاحیت خویش است.

بر مبنای مجموعه استدلال‌ها و مستندات فوق، چنین برمی‌آید که رئیس قوه قضائیه نیز در دایرۀ مفهوم کلیدواژۀ «دولت» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی قرار دارد، و ازاین‌رو مفاد اصل اخیر، مثبت صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات نسبت به مقررات صادره از سوی رئیس قوه قضائیه است.

۲-۱. نظارت دیوان بر مقررات رئیس قوه قضائیه در قوانین عادی و سیر تحول آن

توجه به سیر تقنینی قانون‌گذار عادی در باب صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از مصوبات رئیس قوه قضائیه، از فراز و فرودهای بسیار حکایت دارد که در ادامه بررسی می‌شود.

سلسله قانون‌گذاری مقنن در زمینه حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌صورت منسجم از تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ و با تصویب قانون دیوان عدالت اداری آغاز گردید. در قسمت «پ» بند ۱ ماده ۱۱ این قانون مقرر شده بود که صلاحیت دیوان منحصر به بررسی آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها است.[۱]

۱. بند «پ» ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

در این قانون نکته درخور توجه، فقدان هرگونه استثنا بر صلاحیت دیوان بود. این در حالی است که برخی مقامات و نهادهایی که در قوانین لاحق، مصوباتشان از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان استثنا شده‌اند[۱]، در زمان تصویب قانون یادشده دارای حیات حقوقی فعال بوده و به تصویب مصوبات و وضع مقررات مبادرت می‌کردند.

ممکن است ایراد شود که قانون سال ۱۳۶۰ پیش از بازنگری قانون اساسی تصویب شده و در نتیجه، قابلیت استناد ندارد؛ زیرا مفاد اصل ۱۷۳ در بازنگری سال ۱۳۶۸ مورد تجدیدنظر قرار گرفته است. در پاسخ باید گفت هرچند اصل ۱۷۳ در بازنگری ۱۳۶۸ دچار تحول شد؛ اما تغییر صورت‌گرفته ناظر به بخش پایانی اصل است که در آن رئیس قوه قضائیه جایگزین شورای عالی قضایی در مقام نظارت بر دیوان عدالت اداری گردید، نه قسمت ابتدایی اصل که موضوع بحث حاضر است. بنابراین این شبهه، خللی در اعتبار استدلال وارد نمی‌کند.

با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵، قانون‌گذار در بند ۱ ماده ۱۹ از یک‌سو شکایت نسبت به آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها را در صلاحیت دیوان قرار داد[۲]، و از سوی دیگر در تبصره همان ماده، تصمیمات قضایی قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی را از حدود نظارت دیوان مستثنا کرد.

با این تصویب، کلیدواژه «دولت» با وجود اطلاق آن در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، در قوانین عادی با قیود و استثنائاتی همراه شد و بدین‌سان مصوبات برخی نهادها از شمول نظارت هیأت عمومی خارج گردید. بااین‌حال، در قانون یادشده مصوبات رئیس قوه قضائیه همچنان در قلمرو صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری باقی بود.

مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یاعدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجـرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۱. همانند رئیس قوه قضائیه، مجلس خبرگان رهبری

۲. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آئین‌نامه‌ها و سـایر نظامـات و مقـررات دولتـی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی کـه تصـمیمات یـا اقـدامات یـا مقـررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

سرانجام در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام[۱]، از یک‌سو رسیدگی به شکایت از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات غیردولتی در صلاحیت هیأت عمومی قرار گرفت، و از سوی دیگر بر پایه تبصره ۱ همین ماده[۲]، تصمیمات قضایی قوه قضائیه و نیز آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول بررسی‌های هیأت عمومی دیوان خارج شدند.

بررسی سیر تحولات تقنینی در خصوص دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که استثنائات وارده بر صلاحیت این نهاد، به‌تدریج در نظام حقوقی ایران فزونی یافته است؛ امری که با اطلاق مندرج در اصل ۱۷۳ نسبت به دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری، هم‌سویی کامل ندارد. بر پایه مقررات اخیر، مصوبات صادره از سوی رئیس قوه قضائیه نیز در شمار استثنائات صلاحیت هیأت عمومی این دیوان جای گرفته‌اند.[۳]

۲. دادگاه‌های عمومی و نظارت بر مقررات رئیس قوه قضائیه

با آنکه گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات صادره از سوی رئیس قوه قضائیه در نظم حقوقی ایران امری معقول و منطقی می‌نماید، لیکن به استناد تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات نسبت به این‌گونه مقررات از حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان مستثنی گردیده است. با وجود این، آیا می‌توان پذیرفت که نظام حقوقی ایران هیچ مقام یا مرجعی را برای نظارت بر مقررات رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی نکرده است؟

---

۱. بند یک از ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری : رسیدگی به شکایات، تظلّمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یاحقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.

۲. تبصره ماده ۱۲: رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین نامه ها، بخشنامه هاو تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات وتصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

۳. برای مطالعه بیشتر در خصوص استثنائات صلاحیت هیأت عمومی دیوان در نظارت بر مقررات دولتی رجوع کنید به: (آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۳، ج ۲: ۲۴۹–۲۷۰).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

به یقین، چنین ادعایی در نظامی که احقاق حقوق افراد، تظلّم‌خواهی، و حاکمیت قانون از مهم‌ترین دغدغه‌های قانون اساسی آن است، سخنی گزاف خواهد بود. از این رو، باید این مسأله را در نظم حقوقی ایران به صورت عام و در چارچوب قانون اساسی به صورت خاص مورد واکاوی قرار داد.

بر همین مبنا، در این بخش از مقاله، امکان نظارت قضات بر مقررات صادره از سوی رئیس قوه قضائیه بر پایه اصل ۱۷۰ قانون اساسی و قابلیت رسیدگی به شکایات نسبت به این‌گونه مقررات در دادگاه‌های عمومی بررسی خواهد شد.

۱-۲. اصل ۱۷۰ و نظارت بر مقررات رئیس قوه قضائیه

اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده است تا از منشأ اثر واقع شدن تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که با قوانین و مقررات اسلامی مغایرت داشته و یا خارج از حدود صلاحیت مقام واضع این هنجارها وضع شده‌اند، خودداری نمایند. راجع به شمول و دایره مصادیق آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مندرج در این اصل اگرچه شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۳۰/۹۳۸۷ /۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ و در پاسخ به استفساریه شماره ۱۱۸۷۰/ ۱/۸۳ مورخ ۸/۲۸/ ۱۳۸۳ رئیس وقت قوه قضائیه[۱]، مبنی بر اینکه آیا حدود اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل مصوبات نهادهایی چون قوه قضائیه را نیز شامل می‌شود، چنین پاسخ می‌دهد که شمول دانش‌واژه «دولتی» مندرج در این اصل قوه مجریه بوده[۲]و با این نظریه تفسیری خود دایره مصداقی دانش‌واژه «مقررات» در این اصل را به مقررات ارکان و مقامات قوه

۱. همان‌طورکه مستحضرید در اصل یکصد وهفتادم قانون اساسی جمهوری‌اسلامی آمده است: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند»
خواهشمند است نظریه تفسیری آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمائید که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های قوه‌مقننه و قضائیه و سازمانهای وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت به معنای قوه‌مجریه می‌باشد.

۲. «با توجه به قرینهٔ «قوهٔ مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوهٔ مجریه است»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

مجریه محدود ساخت؛ اما با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و منطوق اصل ۱۷۰، نظریه مطرح شده از سوی شورای نگهبان قابل تأمل است.

۱-۱-۲. اراده مقنن اساسی و شمول اصل ۱۷۰

توجه به عبارات و مباحث مطرح‌شده در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌تواند دامنهٔ شمول لفظ «دولتی» مندرج در این اصل را در اندیشهٔ مقنّن اساسی روشن سازد. بر اساس مشروح مذاکرات، در مباحث مربوط به این اصل و به‌ویژه دربارهٔ عبارت «مقررات اسلامی»، برخی از نمایندگان، هدف از ذکر این تعبیر را گامی تدریجی در مسیر تحقق و اجرای قواعد دین مبین اسلام دانسته‌اند؛ به‌گونه‌ای که این عبارت، هم ناظر بر «تلاش برای اسلامی‌سازی مقررات» و هم «پیشگیری از وضع یا اجرای مقررات مغایر با شرع مقدس» تلقی شده است (طاهری خرم‌آبادی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۵). به اعتقاد گروهی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اصل ۱۷۰ مکمل محتوا و مفاد اصل چهارم قانون اساسی است. بر اساس این تفسیر، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مقصود نهادهای ناظر بر هنجارهای حقوقی، جلوگیری از ایجاد و اجرای مقررات مغایر با شرع مقدس است. به بیان دیگر، مقنّن اساسی در اصل چهارم درصدد است تا در بدو امر و تا حد امکان از تصویب و اساساً از تولد هرگونه مقرره‌ای که با موازین شرع مقدس اسلام تعارض دارد، ممانعت کند؛ اما مفاد اصل ۱۷۰ ناظر بر مرحله اجرای مقررات است و کوشش مقنّن را در جلوگیری از به‌کارگیری مقررات خلاف شرع تقدیس می‌کند.

بدین معنا که هرگاه مقرره‌ای با وجود نظارت فقهای شورای نگهبان به مرحله تصویب رسیده و در نظام حقوقی حیات یافته باشد، باید در مرحله اجرا از اثرگذاری آن بر حقوق و تکالیف افراد جلوگیری گردد. ازاین‌رو، مقنّن اساسی، قضات را به منزلهٔ سدّی مکمل برای مأموریت فقهای شورای نگهبان در نظر گرفته است؛ بدین‌گونه که فقها در مرحلهٔ پیدایش مقررات، موظف به جلوگیری از ورود احکام مغایر با شریعت به نظام حقوقی‌اند، و قضات در مرحلهٔ اجرا، مأمور به خودداری از ترتیب اثر دادن به چنین مقرراتی می‌شوند. این حکم، با اندکی توسعه در قلمرو، نسبت به جلوگیری از وضع و اجرای مقررات مغایر قوانین مدوّن نیز صادق است؛ زیرا بر مبنای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

همین منطق، در صورت صدور مقرره‌ای مخالف قوانین مصوّب، قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از تأثیرگذاری آن در روابط حقوقی افراد ممانعت کنند.

مجموع این مباحث دلالت دارد بر اینکه شمول اصل ۱۷۰ نسبت به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها، منحصر در نهادهای قوه مجریه نیست، بلکه ناظر بر هر مرجع واضع مقرره است. به بیان دقیق‌تر، نمایندگان مجلس بررسی نهایی در تصویب اصل ۱۷۰ کوشیده‌اند مقرر دارند که چنانچه با وجود نظارت فقهای شورای نگهبان، هر مقرره‌ای ـ صرف‌نظر از مرجع تصویب‌کننده ـ مغایر با شرع مقدس وضع گردد، قضات صلاحیت آن را داشته باشند که از ترتیب اثر دادن به آن خودداری کنند.

علاوه بر این، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، هنگام تحلیل مفاهیم «آیین‌نامه‌ها» و «تصویب‌نامه‌ها» مندرج در این اصل، نمایندگان به اصل ۱۱۳ پیش‌نویس قانون اساسی اشاره کرده و آن را قرائت می‌کنند؛ اصلی که در فرایند نهاییِ تدوین، در قالب اصل ۱۳۸ قانون اساسی جای گرفت (طاهری خرم‌آبادی، ۱۳۶۴، ج۳: ۱۵۵۶). این تحلیل نشان می‌دهد که در منظومهٔ فکری نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مقامات صالح در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه در نظام حقوقی ایران، منحصر در مقامات مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، یعنی مقامات قوه مجریه، دانسته شده‌اند. از همین رو، در پایان اصل ۱۷۰ عبارت «یا خروج از حدود اختیارات قوه مجریه» افزوده شده است. بر پایه همین برداشت، می‌توان گفت پایبندی به اندیشهٔ مقنّن اساسی اقتضا دارد که توسعه یا تضییق مفاد و قلمرو اصل ۱۷۰ تابعی از دامنه و شمول اصل ۱۳۸ قانون اساسی تلقی شود. بر همین مبنا، همان‌گونه که نظریهٔ تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ شورای نگهبان[۱]، رئیس قوهٔ قضائیه را در زمرهٔ مقامات صالح برای وضع آیین‌نامه دانسته است، می‌توان شمول اصل ۱۷۰ قانون اساسی و تکلیف قضات را نسبت به مصوبات رئیس قوهٔ قضائیه، در موارد مغایر با قوانین یا احکام شرع، نیز قابل تسری دانست.

۱. بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

۲-۱-۲. توجه به منطوق اصل ۱۷۰ و تحلیل شمول آن بر مقررات رئیس قوه قضائیه

در تحلیل مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به‌ویژه عبارت «خارج از حدود اختیارات قوهٔ مجریه»، می‌توان دو فرض متمایز را مطرح کرد:

فرض نخست: مقصود از واژهٔ «دولتی» در صدر اصل، همان قوهٔ مجریه است؛ بدین معنا که ذکر «قوهٔ مجریه» در این اصل در مقام توضیح و تشریح واژهٔ «دولتی» آمده و مفاهیم آن دو به لحاظ مصداقی برابر شمرده شده‌اند.

فرض دوم: ذکر عبارت «قوهٔ مجریه» در این اصل از باب بیان نمونه بارز و صورت اقوی است؛ به این اعتبار که چون بخش عمدهٔ وضع مقررات در نظام حقوقی ایران از سوی قوهٔ مجریه انجام می‌گیرد، مقنّن اساسی این قوه را به عنوان شاهد مثال در متن اصل آورده است. بر پایه این برداشت، قانون‌گذار اساسی ابتدا با عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی»، قلمرو اصل را تبیین کرده و سپس با افزودن عبارت «خارج از حدود اختیارات قوهٔ مجریه»، مثال غالب در این زمینه را یاد کرده است.

پذیرش هر یک از دو فرض یادشده، به نتیجهٔ واحدی می‌انجامد و آن، شمول مفاد اصل ۱۷۰ بر مصوبات رئیس قوهٔ قضائیه در نظام حقوقی ایران است. دربارهٔ فرض نخست، چنان‌که در بند پیشین آمد، اگر دو کلیدواژه «قوهٔ مجریه» و «دولتی» در این اصل از حیث مفهومی و مصداقی برابر دانسته شوند، این امر نشانگر آن است که در اندیشهٔ مقنّن اساسی، مقامات صالح در وضع مقررات در نظام حقوقی ایران منحصر در مقامات مندرج در اصل ۱۳۸ بوده‌اند (محمدی، ۱۳۸۴: ۴۰۰)؛ همان‌گونه که شماری از نویسندگان، قلمرو دو اصل ۱۳۸ و ۱۷۰ را متناظر و معرف یکدیگر تلقی کرده‌اند (هدایت‌نیا گنجی، ۱۳۸۲: ۴۶). ازاین‌رو، در صورت گسترش اشخاص و مقامات صالح در امر وضع مقررات، می‌توان مفاد اصل ۱۷۰ را نیز بر مصوبات این مقامات و اشخاص تسری داد.

در صورت پذیرش فرض دومِ پیش‌گفته، تکلیف قضات محدود به مقررات مصوب قوهٔ مجریه نخواهد بود، بلکه همهٔ مقررات صادره از سوی نهادها و مقامات صلاحیت‌دار در امر وضع مقررات را نیز دربر می‌گیرد. زیرا با پذیرش این فرض، دامنه شمول اصل ۱۷۰ بسیار فراتر از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

مقررات منحصراً منتسب به ارکان و مقامات قوۀ مجریه است و بالطبع مقررات مصوب رئیس قوۀ قضائیه را نیز شامل می‌شود.

افزون بر این، نکته دیگری که می‌تواند در اثبات شمول اصل ۱۷۰ نسبت به مقررات رئیس قوۀ قضائیه مورد استناد قرار گیرد، نحوۀ بیان و ساختار نگارش این اصل است. بدین توضیح که در ابتدای اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر گردیده است: «قضات دادگاه‌ها موظف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوۀ مجریه است، خودداری کنند». بر این اساس، تکلیف قضات ناظر بر دو حالت است: نخست، زمانی که مقرره‌ای از سوی هر نهاد یا مرجع دولتی مخالف قوانین و مقررات اسلامی باشد؛ و دوم، هنگامی که قوۀ مجریه خارج از حدود اختیارات خویش مبادرت به وضع مقرره کند. در هر دو صورت، قضات مکلف‌اند از ترتیب اثر دادن به چنین مقرراتی خودداری نمایند.

۲-۲. دادگاه‌های دادگستری و صلاحیت رسیدگی به شکایات از مقررات رئیس قوه قضائیه

تتبّع در مفاد اصول و کلیّت قانون اساسی ایران بیانگر آن است که تظلم‌خواهی و رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص در برابر هرگونه تضییع حق و بی‌عدالتی در نظام جمهوری اسلامی از جایگاه ویژه‌ای نزد قانون‌گذار اساسی برخوردار است. بر همین مبنا، اصول متعددی در قانون اساسی به موضوع دادخواهی، دادرسی و مبانی حاکم بر آن اختصاص یافته است. از جمله مهم‌ترین این اصول، اصل ۳۴ است که دادخواهی را از حقوق مسلم و غیرقابل انکار همگان دانسته، اصل ۶۱ که اِعمال وظایف قوۀ قضائیه را بر عهدۀ دادگاه‌های دادگستری قرار داده، اصل ۱۵۶ که ضمن معرفی قوۀ قضائیه به عنوان قوه‌ای مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی، رسیدگی به تظلمات، تعدیات و شکایات را از وظایف این قوه شمرده، و در نهایت اصل ۱۵۹ که دادگستری را مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات مقرر کرده است.

بر این اساس، به منظور فراهم شدن امکان رسیدگی به همۀ شکایات و تظلمات، قانون‌گذار اساسی ضمن اعطای صلاحیت عام رسیدگی به شکایات به دادگاه‌های دادگستری،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

رسیدگی به برخی دعاوی خاص را نیز در صلاحیت محاکم ویژه قرار داده است؛ از جمله دادگاه خانواده (موضوع اصل ۲۱)، دادگاه‌های نظامی (موضوع اصل ۱۷۲) و دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۱۷۳). از این‌رو، در جهت تحقق هرچه کامل‌تر عدالت و جلوگیری از تضییع حقوق فردی و اجتماعی، نظام حقوقی جمهوری اسلامی و قانون اساسی محاکم دارای صلاحیت عام را در کنار محاکم با صلاحیت خاص قرار داده‌اند تا از رهگذر آن، دادگاه‌های دارای صلاحیت عام بتوانند در هر مورد که دعوا به سبب استثنا یا فقدان مرجع اختصاصی از صلاحیت محاکم ویژه خارج می‌شود، بدون توجه به نوع یا ماهیت آن، مبادرت به رسیدگی و احقاق حق نمایند.

در نتیجه، بر اساس صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری، تمامی دعاوی مستثنا شده از صلاحیت دیوان عدالت اداری – از جمله شکایات مربوط به مقررات مصوب رئیس قوۀ قضائیه – در حیطۀ صلاحیت عام دادگاه‌ها قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، چنان‌که از مقدمات پیش‌گفته برمی‌آید، با توجه به استثنا شدن رسیدگی به شکایات از مقررات صادره از سوی رئیس قوۀ قضائیه در دیوان عدالت اداری، می‌توان دادگاه‌های دادگستری را به عنوان مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات، صالح در رسیدگی به شکایات مربوط به این‌گونه مقررات دانست.

این راه‌حل نه تنها هیچ‌گونه تعارضی با نظم حقوقی حاکم بر نظام قضایی جمهوری اسلامی ندارد، بلکه به‌روشنی در تحقق اراده قانون‌گذار اساسی و تأمین عدالت و عدالت‌گزاری منطبق است. چنین رویکردی در دادنامۀ شماره ۹۱۰۹۹۸۰۲۲۸۴۰۰۸۵۹ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۵ صادره از شعبه سوم دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز مورد تأیید قرار گرفته است، آن‌جا که مقرر می‌دارد: «بر اساس قانون جدید دیوان عدالت اداری، مصوبات ریاست محترم قوۀ قضائیه در دیوان عدالت اداری قابل ابطال نمی‌باشد و مرجع دیگری برای ابطال این مصوبات وجود ندارد، و دادگاه به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات، مکلف به رسیدگی در ماهیت امر و انشای حکم می‌باشد.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

نتیجه‌گیری

اصل نظارت‌پذیریِ اعمال و اقدامات مقامات عمومی، نه‌تنها متضمن حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع افراد در جامعه است، بلکه ابزاری برای سامان‌یافتگی امور و جلوگیری از تهافت آرا در ادارهٔ جامعه به‌شمار می‌آید؛ زیرا نظارت، هنگامی که بر مبنای هنجارهای فرادست چون شرع و قانون اِعمال شود، سبب خواهد شد تا تصمیم‌ها و اقدامات نهادها و مقامات عمومی در چارچوبی منسجم و واحد اتخاذ و اجرا گردد.

این قاعده دربارهٔ مقررات رئیس قوه قضائیه نیز صادق است؛ بی‌تردید اقدامات و اعمال این مقام، از جمله مقررات‌گذاری، می‌تواند در حقوق و آزادی‌های افراد تأثیرگذار باشد. بر این مبنا، پذیرش شمول اصل نظارت بر مقررات وضع‌شده از سوی رئیس قوه قضائیه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. در میان انواع گوناگون نظارت، نظارت قضایی به‌سبب ضمانت‌اجراهای قوی و اِعمال آن توسط قضاتی که در حصار اصل استقلال قضایی قرار دارند، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در خصوص مقررات رئیس قوه قضائیه، هرچند موضوع اصالتاً در قلمرو نظارتی دیوان عدالت اداری قرار دارد؛ اما این امر به‌هیچ‌وجه نافی صلاحیت نهادهای نظارتی دیگر چون سازمان بازرسی کل کشور نیست.

در نظم کنونی حقوق ایران، مستثنی شدن مقررات رئیس قوه قضائیه از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در نگاه نخست چنین می‌نماید که هیچ نهاد دیگری صلاحیت رسیدگی به شکایات از این مقررات را ندارد؛ با این حال، روشن است که این برداشت در نظامی که اصول متعدد قانون اساسی آن با هدف صیانت از حقوق افراد و تضمین احقاق حق در صورت تعرض تدوین شده‌اند، واقع‌گرایانه نیست.

بررسی‌های انجام‌شده نشان داد که از یک سو، شمول اصل ۱۷۰ قانون اساسی در زمینهٔ نظارت قضات بر مقررات دولتی، شامل مصوبات رئیس قوه قضائیه نیز می‌شود و نظر تفسیری شورای نگهبان در ذیل این اصل، با هدف، مبنا و حتی منطوق آن سازگاری ندارد. از سوی دیگر، با توجه به صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری، باید پذیرفت که صلاحیت دادگاه‌های عمومی شامل هر دعوا یا شکایتی است که به هر دلیل از قلمرو صلاحیت سایر نهادها خارج شده باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

بر این اساس، پذیرش صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به شکایات مربوط به مقررات رئیس قوه قضائیه در شرایط فعلیِ حاکم بر نظم قضایی کشور، نه‌تنها با ساختار نظام حقوقی ایران ناسازگار نیست، بلکه کاملاً منطبق با مقصود قانون‌گذار اساسی و اصول قانون اساسی، از جمله اصول ۳۴ و ۶۱، به‌شمار می‌رود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]

فهرست منابع:

۱. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۴)؛ صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

۲. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵)؛ کلیدواژه مقررات در قانون اساسی؛ از مفاهیم تا مصادیق. چاپ اول، تهران: خرسندی.

۳. آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۳)؛ آیین دادرسی اداری (دوره قضایی)، جلد دوم، چاپ اول، تهران: مجد.

۴. اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس (به کوشش طاهری خرم‌آبادی). (۱۳۶۴)؛ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ اول، تهران: اداره‌کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۵. استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰)؛ «مفهوم دولت در آراء دیوان وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، شماره ۴.

۶. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: میزان.

۷. پروین، خیرالله (۱۳۹۳)؛ مبانی حقوق عمومی. چاپ اول، تهران: سمت.

۸. جمعی از نویسندگان (۱۳۹۳)؛ تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۹. رستمی، ولی؛ آقایی‌طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (به‌کوشش ولی رستمی) (۱۳۸۸)؛ دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، چاپ اول، تهران: گرایش.

۱۰. صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: شهریار.

۱۱. محمدی، جواد (۱۳۸۴)؛ «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، حقوق اساسی، شماره ۵، صص ۳۸۷–۴۰۵.

۱۲. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله (۱۳۸۲)؛ «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، رواق اندیشه، شماره ۱۹، صص ۳۵–۵۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.43.77]