فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۶، پائیز ۱۳۹۷

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان

سید مجتبی واعظی[۱]؛ سید محمد حسینی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۲۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۱۸

چکیده

در نظام حقوقی ایران همواره یکی از مسائل اختلافی، بحث در مورد صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در نظارت بر تصمیمات مراجع مختلف از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان بوده است. این نهادها با اتکاء بر وظایف ذاتی خود و در خلال آن، به وضع تصمیماتی مبادرت می‌کنند که برخی از آن‌ها ماهیتاً صبغه‌ای اداری دارند. با عنایت بر رویه دیوان در نوع نگاه به تصمیمات این مراجع، هدف این نوشتار آن است که علاوه بر تبیین حوزه صلاحیت مقرره‌گذاری، با تعریفی اجمالی از اعمال سیاسی، قضایی، تقنینی و اداری، به بررسی وظایف نهادهای مارالاشعار پرداخته و پیش‌فرض را بر این گذارده است که اعمال اداری آن‌ها می‌تواند موضوع بازنگری قضایی باشد. چرا که به تعبیری، دیوان عدالت اداری به عنوان یک نهاد عالی قضایی دارای صلاحیت عام و ذاتی در رسیدگی به دعاوی اداری است. از این‌رو، تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان قابل انتقاد به نظر می‌رسد و اصل نظارت‌پذیری قدرت که ارتباط وثیقی با تضمین اصل حاکمیت قانون دارد، خروج بی‌دلیل عموم مصوبات این نهادها را از حوزه صلاحیت هیأت عمومی بر نمی‌تابد. مضافاً؛ چنین استثنائاتی بر صلاحیت هیأت عمومی، یقیناً نقض حق افراد در دسترسی به مراجع صالح قضایی است.

واژگان کلیدی: عمل اداری، مقرره‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، مجلس خبرگان.

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.
Mojtaba_vaezi@yahoo.com
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، (نویسنده مسئول).
Mohammad.hosseini4313@gamil.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

مقدمه

حاکمیت قانون در معنای ابتنای اقدامات حکومت بر قانون و به‌وسیله قانون است. (Raz, 1979: 212) و تضمین عدالت در نظام‌های سیاسی و رویه دولتمردان و عملکرد حکومت، از راه نظارت مداوم بر رویکردها و اَعمال سران و کارگزاران و جلوگیری از ظلم و اجحاف نسبت به شهروندان حاصل می‌شود (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۵۰). نظارت به معنای دقیق کلمه، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و یا نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی‌ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۱-۲۰). کنترل قضایی نیز، سازوکاری در جهت جلوگیری از تجاوز از حدود اختیارات قانونی است (Assefa, 2010: 2) که در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری به صورت منفعل و موردی متکفّل آن است و از این رهگذر، هیأت عمومی دیوان با نظارت بر مصوبات مراجع مختلف، نقش به‌سزایی را در تضمین اصل حاکمیت قانون ایفا می‌کند. در همین رابطه، بر اساس ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، تبصره این ماده در خصوص صلاحیت هیأت چنین مقرر می‌دارد: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آئین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است». به نظر می‌رسد که رویکرد نظارت‌ستیز مندرج در این تبصره، با اصول بنیادی قانون اساسی و فلسفه نخستین دادرسی اداری که فراهم ساختن زمینه تظلم‌خواهی مردم علیه همه قوای حکومتی و تشکیلات دولتی است، منافات دارد (گرجی ازندریانی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۳۶).

یکی از پیامدهای برجسته دولت قانون‌مدار که آن را از دولت پلیسی (که در آن دادرس صلاحیت نظارت بر تصمیمات و اعمال دولت را ندارد) متمایز می‌کند (عباسی، ۱۳۹۳: ۵۸) این است که اندیشه نظارت‌ناپذیری برخی نهادها رفته‌رفته رنگ باخته است (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۵۶) و با گسترش حوزه صلاحیت دیوان باید از موارد سوءاستفاده از اختیارات جلوگیری نمود. ای‌بسا، با نفی صلاحیت دیوان نقض حقوق بنیادین بشر را هم بتوان متصور شد. بدین بیان که یکی از حقوق بنیادین بشری، حق برخورداری از دادرسی منصفانه است که از ویژگی‌های آن، حق دسترسی و استماع به‌وسیله یک دادگاه صالح، مستقل و بی‌طرف است (Doebbler, 2006: 108). نهاد حقی که به منظور تأمین و حفظ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

کرامت و شخصیت فردی انسان‌ها در مقابل جامعه و حکومت طراحی شده است (راسخ، ۱۳۹۳: ۲۸۵) و ایجاد چنین خلائی با سلب صلاحیت از دیوان در رسیدگی به شکایات اشخاص از مصوبات این قبیل نهادها، یقیناً نقض یکی از حقوق بنیادین بشری و بالتبع به محاق بردن کرامت ذاتی و فاعلیت اخلاقی افراد است. حاکمیت قانون نیز در معنای حداکثری و ماهوی خود متضمن احترام به حقوق بنیادین است[۱] (Alder, 1999: 87).

در خصوص مراجع صالح به وضع مقررات عام‌الشمول نیز برخی با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، آن را در صلاحیت مقامات عالی قوه مجریه می‌دانند (محمودی، ۱۳۸۴: ۴۰۰) و برخی با استناد به اصول حقوقی و مقتضیات اعمال اداری، وضع مقرره را نه‌تنها منحصر به قوه مجریه، بلکه هرجا عمل اداری و اداره مطرح باشد، امکان و جواز وضع مقرره را ناگزیر می‌دانند (راسخ، ۱۳۹۴: ۶۵-۶۴). به هر روی، آن‌چه که در عمل وجود دارد این است که نهادهای واضع مقرره و آئین‌نامه در نظام حقوقی رو به فزونی گذارده و محدود کردن صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی به مقامات قوه مجریه و نظارت دیوان بر این مقامات، انکار نظارت‌پذیری سایر بخش‌های حکومت است.

بر این اساس، ابتدا به نهادهای قابل نظارت قضایی خواهیم پرداخت (۱) و در ذیل همین عنوان، به مراجع و مقامات صالح در وضع مقرره اشاره خواهد شد. در ادامه، ماهیت اعمال قابل نظارت را از نظر می‌گذرانیم (۲) و در نهایت، با بررسی وظایف هر یک از سه نهاد موضوع این مقاله، ماهیت اعمال آن‌ها را در نسبت با قابلیت نظارت از سوی هیأت عمومی، مورد مداقه قرار خواهیم داد (۳، ۴ و ۵).

۱. نهادهای قابل نظارت قضایی

در ذیل صلاحیت هیأت عمومی دیوان و در تبیین نهادهای قابل نظارت قضایی، محوریت این بخش بر نظریه تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۸۳، در پیِ استعلام از آن شورا مبنی بر محدوده اختیارات هیأت عمومی دیوان بر اساس اصل ۱۷۰ استوار است. در این رابطه شورای نگهبان اظهار داشت: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است».[۲]

---

۱. بنا به تصریح اصل ۱۷۳، یکی از وظایف دیوان عدالت اداری احقاق حقوق افراد در دعاوی مطروحه است.

۲. نظریه شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ: ۱۳۸۳/۱۰/۲۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

در پرتو این نظر و تشخیص مفهوم قوه مجریه و با توجه به این‌که قانون اساسی تعریف مشخصی از قوه مجریه ارائه نداده است، به‌طور کلی می‌توان دو تعریف از این قوه ارائه داد: ۱- تعریف سازمانی؛ ۲- تعریف کارکردی (مادی).

مفهوم سازمانی معطوف به سازمان‌های متصدّی کارکرد اجرای قوانین است و بر اساس اصل شصتم قانون اساسی، سه رکن تشکیل‌دهنده قوه مجریه عبارت‌اند از: رهبری، رییس‌جمهور و وزراء. فی‌المثل، فصل نهم قانون اساسی که به قوه مجریه پرداخته و در مبحث دوم خود به ارتش و سپاه پاسداران اشاره کرده است، با تجمیع این مبحث با بند چهارم اصل ۱۱۰ در ارتباط با فرماندهی کل قوا از سوی رهبری، می‌توان فرماندهی و مدیریت نیروهای مسلّح را شأن اجرایی رهبر دانست و یا در ارتباط با رئیس‌جمهور، باید آن اموری را که مرتبط با شأن ریاستِ وی بر قوه مجریه است، داخل در مفهوم سازمانی قوه مجریه دانست.

در تبیین مفهوم کارکردی یا مادی، باید ماهیت عمل اجرایی را مورد شناسایی قرار داد. امروزه عمل اجرایی را می‌توان به دو بخش اصلیِ عمل حکومتی و اداری تقسیم نمود. عمل حکومتی که مصداق بارز آن اعطای صلاحیت شبه‌تقنینی (مقرره‌گذاری) می‌باشد، یکی از ارکان عمل اجرایی است. مصداق بارز چنین کارکردی را در اصل ۱۳۸ و ۸۵ شاهد هستیم. دومین رکن تعریف عمل اجرایی، عمل اداری است که عبارت است از اجرای قوانین به صورت موردی و روزمره. هرچند عمل اداری اصلی‌ترین وظیفه قوه مجریه به حساب می‌آید، اما در انحصار کامل این قوه نیست و بخشی از این وظایف به شوراهای محلی، شهرداری‌ها، قوه قضاییه و نظام‌های حرفه‌ای واگذار گردیده است.

بنابراین، ملاحظه می‌شود که با تعریف کارکردی از اعمال اجرایی، این کارکرد صرفاً مختص قوه مجریه در مفهوم سازمانی آن نیست. به دیگر سخن، به لحاظ کارکردی حتی در خودِ قانون اساسی، نه تنها مرز روشنی در جهت تبیین حوزه صلاحیت‌ها ترسیم نگردیده، بلکه در موارد متعدد امکان بروز کارکرد مشابه در هر یک از نهادهای مصرح در این سند پیش‌بینی شده است. بنابراین، اگر مفهوم کارکردی را مبنا قرار دهیم، نتیجه منطقی آن، اختلاط و اشتراک در وظایف است. مثلاً قوه مجریه صرفاً مجری قانون نیست و می‌تواند صلاحیت شبه‌تقنینی داشته باشد یا رییس قوه قضاییه علاوه بر وظایف ذاتی خود، می‌تواند دارای صلاحیت‌های اداری، اجرایی و شبه‌تقنینی (مقرره‌گذاری) باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

در سایر نظام‌های حقوقی نیز می‌توان چنین وضعیتی را مشاهده کرد. در نظام حقوقی انگلستان، علی‌رغم اصل حاکمیت پارلمان و صلاحیت ذاتی این مرجع در وضع قواعد حقوقی به نحو مطلق، اما مقامات متعددی دارای صلاحیت وضع مقرره می‌باشند. از جمله آن‌هاست اختیار صدراعظم[1] در وضع مقرراتی درباره دادگاه‌های اداری و نیازهای عمومی (زارعی، ۱۳۸۴: ۵۱). در ایالات متحده نیز با وجود تفکیک مطلق قوا و جلوگیری از اختلاط وظایف در جهت محدودسازی قدرت که یکی از ارکان مهم نظام حقوقی این کشور را تشکیل می‌دهد، اما در عمل به‌جز کنگره، سایر بخش‌های حکومت هم بنابر وظایف خود به وضع قواعد هنجاری می‌پردازند که از میان آن‌ها می‌توان به اعضای کابینه رییس‌جمهور، کمیسیون‌ها و آژانس‌های فدرال (همان: ۵۷۹–۵۷۸)، فرمانداران و مقامات محلّی اشاره کرد.[2]

هم‌چنین با عنایت بر اصل اقتضاء (تلازم) که بیان‌گر این معناست که اعطای صلاحیت، مقتضی اعطای لوازم صلاحیت به منظور انجام کامل و کارآمد صلاحیت یادشده است (راسخ، ۱۳۹۴: ۷۶) و نیز توجه به مفهوم مادی اعمال اجرایی و این‌که مرز صلاحیت‌ها به‌طور مطلق از یک‌دیگر منفک نیستند، می‌توان صلاحیت مقرره‌گذاری را برای سایر نهادها و مقامات (همانند نهادهای موضوعِ این نوشتار) به‌رسمیت شناخت. البته لازم به توضیح بیشتر نیست که اِعمال این صلاحیت باید در چارچوب یک سازوکار نظارتی باشد.

نتیجه بحث این‌که نمی‌توان قوه مجریه را از لحاظ کارکردی به مقامات یا نهادهایی خاص محدود نمود و شاید از این بابت بتوان گفت تفسیر شورای نگهبان در معنایی موسع شامل هر نهادی است که عمل اجرایی انجام می‌دهد. در مقابل، اگر معنای مدنظر شورا، صرفاً مفهوم سازمانی قوه مجریه باشد، این نظریه با اصول حاکمیت قانون در تباین بوده و یکی از مفسده‌های عمده آن، تجویز وضع مقرره

---

1. Lord Chancellor.

۲. سابقه تفویض چنین اختیاری از سوی کنگره، به تشکیل اولین کنگره در سال ۱۷۸۹ بر می‌گردد که رییس‌جمهور را در وضع مقرراتی درباره حقوق بازنشستگان صاحب صلاحیت می‌کرد. در یک نمونه آماری در این کشور، در یک‌صد و دوازدهمین کنگره (۲۰۱۳–۲۰۱۱) فقط ۲۸۴ قانون تصویب شد در حالی‌که در سال ۲۰۱۱ بیش از ۳۸۰۰ و در سال ۲۰۱۲ حدود ۳۷۰۰ آیین‌نامه وارد نظام حقوقی این کشور شد که این امر نشان‌دهنده اهمیت کاربردی مقرره‌گذاری در نظام‌های حقوقی پیشرفته است.
See: A. Watts, Kathryn (2015). «Rulemaking as Legislating», University of Washington School of Law: Georgetown Law Journal, Vol.130, No. 4, pp. 1014-15.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

بدون بیم از نظارت دیوان عدالت اداری است؛ گرچه که قانون دیوان هم در خصوص حدود صلاحیت خود صرفاً به مفهوم سازمانی قوه مجریه توجه ننموده است.

۲. ماهیت اعمال قابل نظارت

در یک تقسیم‌بندی کلاسیک، وظایف نهادهای حکومتی را به سیاسی، قضایی، اداری و تقنینی تقسیم کرده‌اند. با این توضیح که دیوان عدالت اداری نسبت به دعاوی اداری، دارای صلاحیت عام است (امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۷۳). با تبیین هر یک از این مفاهیم و بررسی وجوه افتراق آن‌ها، که رویه نوشتار حاضر بر این تقسیم‌بندی متکی است، راحت‌تر می‌توان به ماهیت اَعمال مراجع موضوع این نوشتار دست یافت.[۱]

عمل اداری (یک‌جانبه و دوجانبه) در زمره اعمالی است که موضوع یا هدف از انجام آن حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی است. عمل اداری در معنای عام، اقدامات یا تصمیمات به منظور اداره امور اداری نهادهای موجود در عرصه حکومت و ناشی از یک سازمان اداری و اجرایی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۳۶). این چنین اعمالی با نظام اداره گره خورده و در تمامی بخش‌های حکومت در جریان است. با این توضیح که وضع مقرره نیز، یکی از مصادیق بارز عمل اداری است (راسخ، ۱۳۹۴: ۷۹؛ L. Mashaw, 2005: 160-164).

قانون در دوره مدرن «به‌وسیله» دولت و «به‌منظور» تنظیم و تنفیعِ یک جامعه متکثر و ناهمگون (Rasekh, 2016: 265) و برای هدایت رفتار انسان‌ها ایجاد شده است.

(R. Foulke, 1919: 351). قانون قاعده‌ای است عام و عموماً از تداومی فراشخصی برخوردار است (موراوتز، ۱۳۹۱: ۳۴). هم‌چنین یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های ذاتیِ قانون، مصوب مرجع ذی‌صلاح‌بودن است (راسخ، ۱۳۸۴: ۳۷). پارلمان‌ها باید تنها مراجع وضع قانون در نظام سیاسی شناخته شوند و از ایجاد چندگانگی در مراجع قانون‌گذاری جلوگیری شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۲). در نظام حقوقی ایران نیز مطابق اصول ۵۸ و ۷۱، وضع قانون منحصراً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و خارج از نظارت دادرس اداری است.

---

۱. برای بررسی تفصیلی هر یک از اعمال ذکر شده رک: محمودی، جواد (۱۳۹۰). حقوق اداری تطبیقی؛ نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران: جاودانه، چاپ نخست، ص‌ص ۱۲۱-۷۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

عمل قضایی نیز یک عمل ترافعی است و در صورت بروز اختلاف مطرح می‌شود و کاشف حق و تکلیف است که دستگاه قضایی پس از طرح دعوی، اقدام به احقاق حق خواهان و تحمیل تکالیف بر خوانده می‌کند. این‌گونه اعمال مستلزم رعایت تشریفاتی خاص، تحت عنوان آئین دادرسی است. اَعمال قضایی در نظام حقوقی ایران از وظایف ذاتی قوه قضاییه است و عملی اداری محسوب نمی‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۳۹-۳۸)؛ گرچه که در قوه قضاییه هم منطقاً امر اداری وجود دارد.

اما در تعریف عمل سیاسی ابتدائاً لازم به توضیح است که سیاست دارای سه بُعد نهادی[1]، فرآیند-محور[2] و هنجاری[3] است. بعد هنجاری (آن‌چه که مدنظر این نوشتار است) که در اصطلاح سیاست‌گذاری[4] نامیده می‌شود، مستلزم ایجاد ایده‌های هنجاری و قاعده‌ای و بیان‌کننده ارزش‌های بنیادین اجتماعی است. هم‌چنین حیات سیاست مبتنی بر قواعد قانونی و تحت لوای حاکمیت قانون است (Cerar, 2009: 21-23). آورده‌اند که موضوع اَعمال سیاسی و حکومتی، تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی است که در جامعه، در سطح هیأت حاکمه مطرح می‌شود و در بیان تمایز آن با اَعمال اداری، فقط اَعمال اخیر را موضوع حقوق اداری دانسته‌اند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۵).[5] عمل سیاسی دارای ماهیتی عمومی و غیر شخصی است و ناظر بر موارد عام و کلی است و عملی متکی به ذات بوده، تصمیمی اندیشمندانه در جهت مصالح عمومی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۳۰). به عبارت دیگر، سیاست عبارت از یک الگوی رفتاری مداوم و تکرارشونده برای حل مسئله عمومی است که به وسیله

---

1. Institution Dimension.
2. Process-Related Dimension.
3. Normative Dimension.
4. Policy

۵. به عنوان مثال، در نظام حقوقی انگلستان برخی از موضوعات به دلیل حساسیت سیاسی و یا به دلیل عدم صلاحیت دادگاه‌ها، از شمول بازنگری قضایی خارج است. مسائلی همچون انحلال پارلمان، تعیین وزراء، اِعطای نشان‌های دولتی، انعقاد معاهدات بین‌المللی و یا سایر موضوعاتی که مربوط به روابط با کشورهای دیگر است.

Alder, John (2002). General Principles of Constitutional and Administrative Law, London: Macmillan, Fourth Edition, p. 364.

با این حال، برخی، در خصوص اعمال سیاسی در نظام‌های معتبر حقوقی چنین عقیده دارند که: «... امروزه چنین استثنائاتی به مرور از میان رفته و به‌ویژه تحت تأثیر آموزه‌های حقوق بشر اروپایی و از جمله اصل "دادرسی منصفانه"، می‌توان گفت که هیچ حوزه‌ای از تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی که بر حقوق، منافع و آزادی‌های فردی تأثیر می‌گذارند نمی‌تواند از کنترل و بازنگری قضایی مستثنی شوند. به عبارت دیگر، ثابت شده است که پاسخگویی سیاسی در مقابل پارلمان و نظارت‌های مردمی با همه اهمیتی که دارند، به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند جایگزین کنترل قضایی شوند و فقط مکمل آن هستند». به نقل از: هداوند، مهدی (۱۳۹۳). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ چهارم، جلد نخست، ص ۹۴.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

سیاست‌گذاران و تابعین آن‌ها به مرحله اجرا در می‌آید. به این لحاظ، سیاست‌گذاری یک فرآیند کثرت‌گرا، تدریجی و با طبیعتی نسبی و در معرض تغییر و دگرگونی است (زارعی، ۱۳۹۴: ۱۲۱).

بنابراین به جز اعمال قانون‌گذاری، قضایی و سیاسی که نظام نظارتیِ خاص خود را دارند، هسته اصلی اعمال اَداری در سیطره کنترل دادرس اداری قرار دارد و به‌واسطه این کنترل از قانون صیانت شده و حاکمیت قانون به گونه‌ای عملی و نه صرفاً در حد وضع قانون، بر تمامی اعمال اداری حاکم می‌شود (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۲۸).[۱]

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای سه وظیفه اصلی است: ۱- حل معضلات نظام؛ ۲- تعیین سیاست‌های کلی نظام؛ ۳- حل‌اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان. در خصوص دو وظیفه اول، می‌توان آن‌ها را اعمالی دانست که متضمن رهنمودهایی کلی، نوعی و خط‌مشی‌گذارانه و در راستای مشورت‌دهی به رهبری در امور کلان حکومتی است که ماهیتی سیاسی دارند. اما اگر همین مسائل منجر به وضع ضوابطی عام و الزام‌آور همانند قوانین گردند، در لزومِ ترتیب اثردهی به آنان با توجه به ترکیب غیرانتخابی مجمع تردید وجود دارد. چرا که گفته شد تنها مجلس شورای اسلامی قادر به وضع قانون است و تنها آن بخش از دولت که مستقیم یا غیرمستقیم به‌وسیله عموم افراد شکل گرفته، قادر بر وضعِ قانون به‌نحو موجّه است و از این‌رو، قانون مشروع[۲]، قانونی است که حتی‌الامکان یا مستقیماً از سوی مردم به تصویب برسد و یا در غیر این‌صورت، از سوی نمایندگان آنان وضع شود (Rasekh, 2016: 267).

اما در مورد صلاحیت مجمع در حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، با توجه به این‌که پیش‌تر بر لزوم واحد بودن مرجع قانون‌گذاری تأکید شد و با عنایت بر این امر که صلاحیت‌های سیاسی مجمع پیش‌بینی گردیده و این نهاد فاقد صلاحیت در وضع قاعده در صورت حدوث اختلاف بین شورا و مجلس است، و هم‌چنین با توجه بر این نکته که مرجع صلاحیت‌دار و داور اصلی تشخیص

---

۱. هم‌چنین یک نظر هم بر این است که سیاست‌گذاری نیز می‌تواند موضوع بازنگری قوه قضاییه‌ای مستقل در محدودسازی سایر اجزای حکومت، به وسیله مطابقت این اعمال با قانون اساسی باشد.
See: La Porta, Rafael & et.al (2004). «Judicial Checks and Balances», The University Chicago, Journal of Political Economy, Vol. 112, No. 2, p. 446.

2. Legitimate.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

مصلحت و منفعت عمومی، در ابتدا مجلس شورای اسلامی است (زارعی، ۱۳۹۵: ۲۶-۲۳)،[۱] در صورتی که حل اختلاف از سوی مجمع منجر به وضع قاعده؛ چه در مفاد اختلافی و چه غیر آن گردد، می‌توان بر اساس اصل عدم صلاحیت دیوان را صالح به نظارت دانست. این وضعیت را می‌توان با رویکردی که بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی وجود دارد قیاس کرد. تشابه فعالیت این دو نهاد در این است که مجمع آن‌جا که در اختلافات به وضع قاعده می‌پردازد، همانند عموم فعالیت‌های شورا فاقد پشتوانه صلاحیتی است. شورای عالی با آن‌که خود را نهادی سیاست‌گذار و مصوبات خود را در حکم قانون می‌داند،[۲] اما مطابق تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، این نهاد خارج از مستثنیات تبصره و دیوان قادر به نظارت بر مصوبات آن است. رویه دیوان در برخی موارد حاکی از آن است که قضات دیوان بدون آن‌که نظارت خود را وارد ماهیت اعمال شورا کنند، به‌درستی و صرفاً بنابر اصل عدم صلاحیت، خود را صالح به ابطال مصوبات این شورا دانسته‌اند[۳] که همین رویکرد را می‌توان به قواعد وضع‌شده به وسیله مجمع در زمان حدوث اختلاف نیز تعمیم داد.

در خصوص یکی دیگر از وظایف مجمع، ذیل اصل یک‌صد و دوازدهم بیان می‌دارد: «...مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید». مطابق این نص، مجمع می‌تواند مقررات مربوط به نحوه کار و در واقع آئین‌نامه داخلی خود را تنظیم و تصویب کند. وضع مقرره و آئین‌نامه از نمودهای بارز عمل اداری است و با توجه به صلاحیت عام دیوان عدالت اداری، منطقاً باید هیأت عمومی را صالح به نظارت بر آئین‌نامه داخلی مجمع دانست. هم‌چنین علاوه بر آئین‌نامه داخلی، در صورتی که این نهاد در سایر موارد مبادرت به وضع مقرره کند، هیأت عمومی دیوان صالح به نظارت بر آن‌هاست. چرا که ظاهراً صلاحیت وضع مقرره از سوی مجمع بر اساس اصل یک‌صد و دوازدهم، محدود به نحوه کار و آئین‌نامه داخلی و تشکیلاتیِ خود است.

---

۱. با دقت در نظام‌های حقوقی دنیا نیز، صلاحیت اصلیِ تشخیص مصلحت کشور معمولاً بر عهده مجلس نمایندگان مردم است. به نقل از: محسنی، فرید و مرتضی نجفی‌اسفاد (۱۳۸۰). «بررسی حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲، ص ۱۱۲.

۲. مصوبه جلسه ۴۰۹ مورخ: ۱۳۷۶/۹/۲.

۳. ابطال مصوبات جلسات ۸۳ و ۴۳۹ از سوی هیأت عمومی مورخ: ۷۸/۸/۹ به شماره دادنامه ۲۹۷، ۲۹۸، ۲۹۹ و ۳۰۰؛ یا ابطال مصوبات جلسات ۳۵۵ مورخ: ۱۳۷۴/۴/۳ و ۴۷۲ و ۴۷۳ مورخ: ۱۳۷۹/۱۰/۱۳ و ۵۱۳ مورخ: ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ به شماره دادنامه ۱۹۰ مورخ: ۱۳۸۳/۵/۱۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

اما در خصوص آئین‌نامه داخلی مجمع، مواردی مشاهده می‌شود که بنابر اصل سلسله‌مراتب منابع حقوقی، مفاد آن مغایر با روح قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس بوده و آئین‌نامه برخلاف حکم قانون‌گذار قدم نهاده است. به‌طور مثال، مطابق ماده ۲۹ آیین‌نامه داخلی مجمع: «در هنگام رسیدگی به مسائل مربوط به تشخیص مصلحت و در مواردی که اعضای مجمع رأی دادن به موضوع مورد اختلاف – اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان – را مشروط به اصلاح بخشی دیگر از مصوبه نمایند که در آن بخش مواجه با مخالفت شورای نگهبان نبوده است، مجمع موضوع را به استحضار مقام معظم رهبری می‌رساند، در صورت موافقت معظم‌له نسبت به بررسی بخش مورد نظر اقدام خواهد شد». ماده ۲۰۲ آیین‌نامه داخلی مجلس نیز، در مورد فرآیند گردش کار بین مجلس، شورای نگهبان و مجمع بیان می‌دارد: «مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر نماید...».

مطابق مطالب پیش‌گفته و بر اساس حکم ماده ۲۰۲ آیین‌نامه داخلی مجلس که به عنوان قانون (راسخ، ۱۳۹۴: ۳۳-۳۲) در جایگاهی بالاتر از آیین‌نامه داخلی مجمع قرار دارد، مجمع موظف است صرفاً در موارد مورد اختلاف نظر بدهد و بنابراین ماده ۲۹ آیین‌نامه داخلی مجمع، که صلاحیت اصلاح مصوبه را در غیر از موارد مورد اختلاف به مجمع داده است، خلاف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و خلاف اصول قانون اساسی در اعطای این اختیار به مجمع تشخیص مصلحت نظام است. چرا که اظهار نظر در موارد غیراختلافی یقیناً ورود به حوزه قانون‌گذاری است. هم‌چنین این نکته را باید افزود که امضاء آیین‌نامه داخلی به وسیله رهبری، ماهیت عمل را تغییر نخواهد داد و مجمع در مقام حل‌اختلاف، وابسته به نظرات رهبری نیست و موجودیتی مستقل دارد.

در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به دلیل صراحت تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، علی‌الاصول هیأت عمومی دیوان فاقد صلاحیت رسیدگی به عموم مصوبات این نهاد است. در تبصره ماده ۱۹ قانون سابق نیز، چنین حکم مشابهی در تعیین حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان آمده بود.

بر اساس همین تکلیف قانونی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان کرده است: «نظر به جایگاه مجمع به شرح اصل یک‌صد و دوازدهم جمهوری اسلامی و این‌که مصوبات مجمع از مصادیق مقررات دولتی مندرج در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، بنابراین اعتراض شاکی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

نسبت به مصوبه مجمع قابل رسیدگی و ابطال در هیأت عمومی دیوان نیست».[۱] آن‌چه که در این رأی قابل انتقاد است، نظر هیأت عمومی دیوان است مشعر بر این‌که مطلقاً هیچ‌یک از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند ماهیت مقرره‌ای و آئین‌نامه‌ای داشته باشد که با وجود ذیل اصل ۱۱۲، ایراد این نظر بیشتر نمایان می‌شود.

هیأت عمومی دیوان در رأی دیگری در خصوص ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره از سوی هیأت مرکزی گزینش دانشجو بیان نموده: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت قاعده تفکیک و استقلال قوای مقننه، مجریه و قضاییه از یک‌دیگر، وضع قانون در عموم مسائل را به شرح دو اصل ۵۸ و ۷۱ به مجلس شورای اسلامی و در حد مقرر در اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص داده است...».[۲] آن‌چه که از این رأی متبادر به ذهن می‌شود این است که گویی از منظر قضات دیوان، علاوه بر مجلس، مجمع تشخیص نیز صالح به وضع قانون است. اما چنان‌که آمد، به‌هیچ‌وجه مجمع تشخیص در خارج از زنجیره قانون‌گذاری، مستقلاً صالح به وضع قانون نیست. هم‌چنین در چند رأی دیگر، هیأت عمومی با این استدلال که مصوبات مجمع در عداد قوانین محسوب می‌شوند از خود سلب صلاحیت نموده است که این استدلال با توجه به این‌که تمام مصوبات شورا در زمره قوانین محسوب نمی‌شود، خاصه آیین‌نامه داخلی مجمع، از لحاظ اصول حقوقی صحیح نیست.[۳]

٤. شورای نگهبان

یکی دیگر از مراجع مستثنی‌شده از صلاحیت هیأت عمومی در رسیدگی به مصوبات و تصمیمات عام‌الشمول آن، شواری نگهبان است. در مورد این نهاد (همانند سایر مستثنیات تبصره)، قانون‌گذار بدون توجه و تفکیک اعمال شورای نگهبان، عموم مصوبات و تصمیمات آن را از شمول صلاحیت دیوان خارج نموده است. اما اعتقاد بر این است که این تصریح قانون‌گذار، اساساً با منطق حقوقی در تباین است.

---

۱. رأی هیات عمومی دیوان به شماره دادنامه ۸۵/۷۰۸ مورخ: ۱۳۸۵/۱۰/۱۷ به کلاسه پرونده ۸۰۹/۸۵

۲. رأی شماره ۲۹۷–۲۹۸–۲۹۹ و ۳۰۰ مورخ: ۱۳۷۸/۸/۹.

۳. دادنامه شماره ۱۷ مورخ: ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ و دادنامه ۵۳۰ مورخ: ۱۳۸۳/۱۰/۱۳ به نقل از: امامی، محمد و دیگران (۱۳۹۱). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر میزان، چاپ نخست، ص ۲۲۳.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

شورا دارای سه وظیفه اصلی است که عبارت‌اند از: ۱- نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی یا شرع؛ ۲-تفسیر اصول قانون اساسی؛ ۳-نظارت بر انتخابات که به‌زعم عده‌ای، در زمره اعمال سیاسی شورای نگهبان قرار دارند (محمودی، ۱۳۸۶: ۲۳۷-۲۳۶). اما به نظر می‌رسد بر اساس نظریه اعمال اجرایی در حقوق اداری، تصمیم‌گیری‌های اداری از قبیل آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات اداری که از سوی شورای نگهبان صادر می‌شود، قابل نظارت قضایی در دیوان است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۱۹). هم‌چنان‌که مفاد اکثر آیین‌نامه‌های این شورا در مقام قیاس با آیین‌نامه‌های قوه مجریه حاوی ماهیتی متمایز نیست.

مطابق یک تحلیل، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی است، مگر آن‌که قانون اساسی صلاحیت را به‌طور صریح و ضمنی برای مقامات و نهادهای یاد شده به‌رسمیت شناخته باشد (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۷۴). به عبارتی، صلاحیت مشعر است بر قدرتِ مشروعِ تصمیم‌سازی که این قدرت را قانون اعطاء می‌کند (Cardona, ND: 5). به‌رغم این‌که قانون اساسی تصریحی در مورد اعطای صلاحیت وضع مقرره به شورای نگهبان ندارد، ولی با توجه به این‌که قانون اساسی به صراحت شورا را از وضع مقرره منع نکرده است و هم‌چنین بدین دلیل که یکی از ابزارهای اعمال اختیار از سوی این نهاد برخورداری از صلاحیت وضع مقرره است، می‌توان گفت شورای نگهبان دارای صلاحیت وضع آئین‌نامه است ولی اعمال این صلاحیت باید تحت نظارت قضایی دیوان باشد.

با پذیرش صلاحیت وضع آیین‌نامه - چه آئین‌نامه داخلی و چه سایر مصوبات - از سوی شورای نگهبان، در صورتی که آیین‌نامه اختیاراتی فراتر از آنچه قانون اساسی صراحتاً برای این نهاد مقرر کرده، ایجاد کند و یا سایر نهادها و افراد را متعهد سازد و یا حدود قانونی و مقررات عمومی را رعایت نکند، در عدم اعتبار حقوقی آن تردیدی باقی نمی‌گذارد (حبیب‌زاده و حسین‌زاده، ۱۳۸۳: ۹۶) و در مقابل این نظر که دیوان را صالح به نظارت بر آیین‌نامه داخلی شورا نمی‌داند (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۱۹)، باید گفت که علاوه بر آیین‌نامه داخلی، حتی سایر مصوبات این نهاد نیز قابلیت بازنگری قضایی را داراست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

به عنوان مثال، در ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا[۱] آمده است: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن به پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد...». در همین رابطه، قانون تشکیلات شورای نگهبان[۲] بیان می‌نمود: «شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد». این قانون، ایجاد هرگونه تشکیلات را منوط به موافقت مجلس شورای اسلامی کرده بود که در صورت تخلف از این ضابطه، ماده ۳ آیین‌نامه را به دلیل تعارض با قانون، ابطال‌پذیر می‌کرد اما در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹، شورای نگهبان رسماً قانون فوق را بلااثر کرد و این صلاحیت را با صدور یک نظریه تفسیری به صلاحیت‌های خود افزود.[۳]

هیأت عمومی دیوان نیز در همین رابطه و با شناسایی اختیار ایجاد دفاتر نظارتی شورای نگهبان، دستور وزیر کشور و بخش‌نامه‌های برخی از استانداران کشور را در خصوص غیرقانونی‌بودنِ دفاتر نظارتی شورای نگهبان ابطال نمود که مطابق یک رویکرد، شورای نگهبان فاقد این صلاحیت بود و رأی دیوان نیز به دلیل صراحت قانون تشکیلات شورای نگهبان – که تا پیش از صدور نظریه فوق به قوت خود باقی بود – و لزوم تجویز مجلس شورای اسلامی قابل انتقاد است.[۴]

هم‌چنین یکی دیگر از مفاد بحث‌برانگیز در آیین‌نامه داخلی شورا، ماده ۱۹ آن است که بیان می‌دارد: «اعلام مغایرت قوانین و مقررات و یا مواردی از آن‌ها با شرع با توجه به اصل چهارم قانون اساسی در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد و تابع مدت‌های مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد».[۵] بر این اساس، شورای نگهبان قائل

---

۱. مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۲.

۲. مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی.

۳. «مستفاد از اصول ۹۱، ۴ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌ها است، بر عهده‌ی خودِ این شورا می‌باشد». نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴

۴. دادنامه شماره ۲۲۹ مورخ: ۱۳۸۲/۶/۲۶، منتشره در روزنامه رسمی به شماره ۱۷۰۶۱. برای نقد این رأی دیوان رجوع کنید به: حبیب‌زاده، محمدجعفر و جواد حسین‌زاده (۱۳۸۳). «جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری»، مدرس علوم انسانی، دوره ۸، شماره ۳، ص‌ص ۹۰-۸۷.

۵- تبصره ۲ ماده ۲۰۱ آئین‌نامه داخلی مجلس نیز خالی از انتقاد نیست. این تبصره مقرر می‌دارد: «شورای نگهبان نمی‌تواند پس از گذشت مهلت‌های مقرر و رفع ایراد در نوبت اول، مجدداً مغایرت موارد دیگری را که مربوط به اصلاحیه نمی‌باشد، بعد از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

به این صلاحیت برای خود می‌باشد و معتقد است که صلاحیت ابطال کلیه قوانین را ولو پس از تأیید خود، در هر لحظه که مغایرت آن‌ها را تشخیص دهد، داراست (درویش متولی، ۱۳۹۴: ۲۴). اما، اصل نود و چهارم به صراحت بیان می‌کند که کلیه مصوبات مجلس باید ظرف ده روز به شورا فرستاده شود، چه از حیث انطباق بر موازین اسلامی و چه قانون اساسی. شورای نگهبان ظرف همین ده روز فرصت دارد و یا تحت شرایطی می‌تواند برای ده روز دیگر تمدید کند.[۱] بنابراین به تصریح قانون اساسی، شورا نمی‌تواند خارج از این مواعد قانونی اظهارنظر کند و اگر چنین عملی رخ دهد عملی مغایر با نصّ صریح قانون صورت گرفته که در صورت شکایت از مفاد آن به دیوان عدالت اداری و توجیه صلاحیت دیوان، قاعدتاً باید آن را شایسته ابطال دانست.

علاوه بر آیین‌نامه داخلی، شورای نگهبان آیین‌نامه‌های مختلف دیگری را تحت عناوین متفاوت از تصویب گذرانده که با توجه به مطالب گفته‌شده در صورت خلاف قانون‌بودنِ آن‌ها، بایستی دیوان را تنها مرجع ناظر بر آن‌ها قلمداد نمود.

به‌طور مثال، آیین‌نامه نحوه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان[۲] در ماده یک خود اظهار می‌نماید: «شورای نگهبان با رعایت مقررات این آیین‌نامه اطلاعات مربوط به تصمیمات، اقدامات، مواضع و سایر اموری را که لازم تشخیص دهد از طریق سخنگو به اطلاع عموم خواهد رساند» و ماده ۳ نیز می‌افزاید: «در صورتی که شورا نشر مطلبی را به مصلحت نداند، سخنگو از اعلام آن خودداری می‌کند». مطابق این دو ماده، چنین به نظر می‌رسد که اختیار نشر اطلاعات مربوط به شورا و تشخیص اعلان آن‌ها به هر نحو، بر عهده خودِ شوراست. در حالی‌که قانون «انتشار دسترسی آزاد به اطلاعات»[۳]، که با فلسفه جلوگیری از چنین توجیهاتی از قبیل مصلحت، منافع و...، مانع خودسری دستگاه‌ها و مقامات عمومی در جریان شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات به تصویب رسیده است، تمام ارکان و اجزاء حکومت را مکلف نموده که اطلاعاتی را که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های عمومی به اطلاع مردم برسانند (ماده ۱ و تبصره ماده ۵

گذشت مدت قانونی به مجلس اعلام نماید؛ مگر در رابطه با انطباق با موازین شرع». مبرهن است که این حکم مخالف اصل ۹۴ قانون اساسی است.

۱- اصل نود و پنجم قانون اساسی.

۲- مصوب ۱۳۹۲/۷/۷ شورای نگهبان.

۳- مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

قانون اخیر)، و به همین دلیل شورا نمی‌تواند برخلاف قانون عمل کند و انتشار اطلاعات را منوط به صلاح‌دید خود کند.

در سابقه رسیدگی‌های هیات عمومی دیوان، تاکنون شکایتی مستقیماً از مصوبات و مقررات شورای نگهبان صورت نگرفته و متعاقباً رویکرد دیوان را در این زمینه نمی‌توان بررسی نمود. اما در سایر زمینه‌ها، همچون اعتراض و شکایت از تعارض نظرات شورای نگهبان و یا اعتراض به نظر شورا بر شرعی‌بودن مصوبات که برای هیأت عمومی نیز لازم‌الاتباع است، هیأت عمومی رأی بر عدم صلاحیت خود داده است.

در موضوعی که در هیأت عمومی دیوان در رابطه با اعلام تعارض میان دو نظریه شورای نگهبان به شماره ۲۹۰۶ مورخ: ۱۳۶۴/۱/۲۲ و ۷۷/۲۱/۳۷۰۹ مورخ: ۱۳۷۷/۸/۱۴ مطرح گردید، هیأت عمومی اعلام داشت: «نظر به این‌که رسیدگی به موضوع اعلام تعارض نظرات شورای نگهبان با عنایت به مقررات قانون دیوان عدالت اداری از جمله ماده ۲۵ قانون مذکور (قانون اسبق) در قلمرو صلاحیت دیوان قرار ندارد، بنابراین، شکایت و اعتراض در این زمینه قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد».[۱] در این رأی، دیوان به درستی و با عنایت بر این‌که مرجعی در قانون اساسی در نظارت بر نظرات شورای نگهبان پیش‌بینی نشده است، از خود سلب صلاحیت کرده است.

در رأی دیگری در اعتراض به نظریه مورخ: ۱۳۷۷/۸/۱۳ شورای نگهبان آمده است: «نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص تشخیص مغایرت یا عدم مخالفت مقررات و نظامات دولتی با احکام اسلامی و هم‌چنین آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض و رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نیست و موردی برای اجابت درخواست شاکی در این زمینه وجود ندارد».[۲]

۵. مجلس خبرگان

با ملاحظه اصول ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۱ قانون اساسی می‌توان سه وظیفه را برای مجلس خبرگان برشمرد: انتخاب رهبر، عزل رهبر و تصویب مقررات داخلی خود.

---

۱. آراء هیات عمومی به شماره دادنامه ۸۰/۹۲ مورخ: ۱۳۸۰/۳/۲۷.

۲. دادنامه شماره ۷۹/۱۰۸ مورخ: ۱۳۷۹/۳/۸.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

بر اساس اصل ۱۰۸: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

با مداقه در این اصل، تصویب مقررات مربوط به وظایف ذاتی مجلس خبرگان در صلاحیت خود مجلس است. با این توضیح که کاربرد لفظ قانون در اصل ۱۰۸ تسامحی است. چه این‌که در اصطلاح خاص حقوقی، به مصوبات مجلس که طیِ تشریفات خاصی به تصویب رسیده باشد، قانون اطلاق می‌شود (ملک‌افضلی، ۱۳۸۵: ۱۳۳). بنابراین مجلس خبرگان نهاد واضع قانون نیست. هم‌چنین، چنان‌که در تبیین عمل سیاسی گفته شد، عمل یا اقدام سیاسی جهت‌گیری کلی نظام را بیان می‌کند و از ویژگی‌های آن کلان‌بودن، خط‌مشی‌ساز بودن و راهبردی‌بودن است (امیرارجمند، بی‌تا: ۱۳). با این تعبیر، تعداد و شرایط خبرگان و هم‌چنین کیفیت انتخاب آن‌ها که متضمن جهت‌گیری‌های کلی نظام اسلامی و هم‌چنین تعیین سرنوشت سیاسی کشور، با توجه به جایگاه ویژه مقام رهبری در نظام حقوقی ایران و نقش مهم مجلس خبرگان در نظارت و عزل و انتخاب این مقام است، بیش‌ترین شباهت را با تعریف عمل سیاسی دارد و علی‌الاصول تصمیماتی از این دست که به وسیله مجلس خبرگان اتخاذ می‌گردد، فاقد جنبه اداری بوده و خارج از صلاحیت بازنگری هیأت عمومی دیوان است.

البته همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، رعایت ضوابط قانونی بر تصمیمات سیاسی سیطره دارد. فلذا، اتخاذ تصمیم سیاسی نیز نمی‌تواند خارج از چارچوب اصل حاکمیت قانون و اصول قانون اساسی باشد. در زمینه نظارت بر اعمال سیاسی مجلس خبرگان، متاسفانه نظارت مثمر ثمری در قانون اساسی پیش‌بینی نشده که ضامن عدم انحراف مجلس خبرگان از وظایف خود در چارچوب قانون اساسی باشد.[۱] عدم پیش‌بینی چنین نظارتی، خلاف مقتضای ذات وجود یک نظام مبتنی بر قانون اساسی و

۱. در همین ارتباط، مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان بر عهده شورای نگهبان است. از ظاهر اصل ۹۹ چنین بر می‌آید که مراد قانون‌گذار اساسی، مجموع اعضای شورای نگهبان است؛ همان‌گونه که در مورد سایر انتخابات این امر صادق است. حال‌آنکه در تبصره یک ماده ۳ قانون انتخابات مجلس خبرگان (مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ و اصلاحات بعدی) مقرر گردیده است: «مرجع تشخیص دارا بودن شرایط فوق، فقهای شورای نگهبان قانون اساسی می‌باشند». به نظر می‌رسد این تبصره که نظارت بر صلاحیت کاندیداها را مقید و منحصر به فقهای شورای نگهبان نموده است، مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

فلسفه وجودی مشروطه‌گرایی است. همین که نظامی سیاسی مبتنی بر قانون اساسی باشد معنایی جز مهار زدن بر سوءاستفاده از قدرت نهادها و بخش‌های مختلف حکومت ندارد، که البته تضمین جلوگیری از خودکامگی حکومت، نظارت‌پذیر کردن آن‌هاست و خارج کردن برخی نهادها از فرآیند نظارت در مغایرت با نظام مبتنی بر قانون اساسی است. بناءعلی‌هذا، خروج نهادی همچون مجلس خبرگان همانند دو نهاد دیگر از صلاحیت نظارتی دیوان بر مصوبات آن‌ها، نادیده‌گرفتن ماهیت یک نظام مبتنی بر قانون اساسی است.

در خصوص آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان و هم‌چنین سایر مقررات مصوب، با توجه به صلاحیتی که قانون‌گذار اساسی به این نهاد اعطا نموده است و با توجه به این‌که عنوان محتوا را تغییر نمی‌دهد، باید در بین مفاد آیین‌نامه و مقررات مجلس خبرگان، مواردی را که در زمره وظایف سیاسی این نهاد است، از مقررات آیین‌نامه‌ای و اداریِ این نهاد بازشناخت. این فرایند متضمن بررسی هر یک از مفاد مصوبات مجلس خبرگان و از حوصله بحث حاضر خارج است.

باری، در مصوبات مجلس خبرگان نیز، می‌توان مواردی را مشاهده نمود که مفاد آن با صلاحیت سایر قوا تلاقی نموده و با توجه به ماهیت اداری یا تشکیلاتی مصوبات، حسب مورد می‌توان از لحاظ منطق حقوقی دیوان عدالت اداری را مقام ناظر بر آن‌ها دانست.

به‌عنوان مثال، در بند ۱ و ۴ ماده ۴۷ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان، در بیان وظایف کمیسیون اداری و مالی مجلس خبرگان آمده است: «... ۱- بررسی و پیشنهاد هزینه‌های مجلس خبرگان و تقدیم آن به هیأت رییسه، جهت تصویب و ارائه آن به دولت، جهت درج در بودجه سالانه کل کشور... ۴- بازرسی و رسیدگی در مورد کلیه اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مجلس خبرگان و تحقیق

است. برای مطالعه بیش‌تر نک: ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۵). «جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، شماره ۴۰، ص‌ص ۱۴۱-۱۳۹.

هم‌چنین شورای نگهبان در یکی از نظرات خود در پاسخ به نامه شماره ۷۳۶/۱ مورخ: ۱۳۶۲/۵/۵ رییس‌جمهور وقت، در خصوص اظهار نظر شورای نگهبان مبنی بر موافقت یا مخالفت ماده ۱۸ از مصوبه مجلس خبرگان با قانون اساسی بیان می‌دارد: «تشخیص مغایرت و عدم مغایرت مصوبات مجلس خبرگان با شورای نگهبان نیست ولی علی‌الاصول که همه نهادها رعایت قانون اساسی را می‌نمایند، ماده ۱۸ مصوبه مجلس خبرگان به اصل ۱۱۱ قانون اساسی ارتباط ندارد و مصوبات مجلس خبرگان خارج از محدوده این اصل و اصول دیگر قانون اساسی اعتبار قانونی ندارد» (نظریه شورای نگهبان به شماره ۹۳۲۶ مورخ: ۱۳۶۵/۵/۱۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

و تسویه کلیه حساب‌ها و رسیدگی به هزینه‌کرد بودجه سالانه مجلس خبرگان و تقدیم آن به مجلس خبرگان».

صلاحیت قوه مجریه در تنظیم و پیشنهاد بودجه کل کشور امروزه در همه کشورهای جهان به عنوان یک اصل مورد پذیرش قرار گرفته است و به تصریح قوانین اساسی کشورها مورد حکم قرار می‌گیرد. قوه مجریه به دلیل گستردگی سازمان‌های اداری در سطح کشور و داشتن تخصص و کارشناسی کافی برای تخمین و پیش‌بینی منابع درآمدی و آگاهی از نیازهای عمومی در سراسر کشور، بهتر و بیش‌تر از نهادهای دیگر می‌تواند تهیه و پیشنهاد بودجه را بر عهده بگیرد. در نظام حقوقی ایران نیز، به موجب اصل ۵۲، تهیه و تنظیم بودجه توسط قوه مجریه صورت می‌گیرد. بنابراین، صلاحیت قوه مجریه برای پیشنهاد بودجه، صلاحیتی انحصاری است (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۰۷) و این صلاحیت انحصاری مطابق اصل ۱۲۶، مسئولیت امور برنامه و بودجه را بر عهده رییس‌جمهور قرار داده است.

البته باید خاطرنشان ساخت که تهیه بودجه و مصرف اعتبارات برخی ارگان‌ها از روال عادی مستثنی است. به عنوان مثال بودجه مجلس به وسیله خودِ مجلس تهیه و ضمیمه لایحه بودجه دولت می‌گردد. ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی در این زمینه مقرر داشته است: «در مورد بودجه شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی رعایت مقررات این قانون الزامی نیست و مصرف اعتبارات هر یک از آن‌ها تابع آیین‌نامه داخلی خاص هر کدام خواهد بود و اعتبارات مزبور بر اساس درخواست وجه از طرف دبیر شورای نگهبان و رئیس مجلس و یا مقاماتی که از طرف ایشان مجاز هستند توسط خزانه قابل پرداخت می‌باشد». هم‌چنین قانون شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن[1]، در ماده ۱ خود، مجمع تشخیص مصلحت نظام را به ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی اضافه نموده است.

هم‌چنین، دیوان محاسبات بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی، به حساب‌های کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. به عقیده

---

۱. مصوب ۱۳۷۶/۱۲/۱۵.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

نگارندگان، عمومیت این اصل با توجه به عبارت مارالذکر، نظارت دیوان محاسبات را بر هر دستگاهی که از بودجه عمومی کشور استفاده کند موجه می‌سازد. چنان‌که در بند "الف" ماده ۱ و تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات[۱] نیز عیناً این عبارت در کنار سایر نهادها ذکر شده است. بند "الف" ماده ۱ در خصوص اعمال نظارت مستمر مالی دیوان به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق «کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند» تصریح می‌نماید و تبصره ماده ۲ این قانون نیز، با عباراتی مشابه، وظایف و اختیارات دیوان را در مورد نهادهای تحت نظارت بیان می‌کند. در نتیجه، در صورت حصول اختلاف و ارائه دفاعیات از سوی مجلس خبرگان و رییس جمهور و هم‌چنین دیوان محاسبات، مفاد آیین‌نامه داخلی بیان‌گر ورود به صلاحیت قوای مجریه و مقننه است و از این حیث، خارج از صلاحیت مجلس خبرگان در وضع مقرره و قابل ابطال از سوی هیأت عمومی دیوان است.

در آراء دیوان عدالت اداری، در خصوص مصوبات مجلس خبرگان تا به‌حال اظهار نظر مستقیمی در رابطه با ماهیت مصوبات این نهاد صورت نگرفته است و با توجه به آن‌چه که بیان شد، از لحاظ اصول حقوقی، باید با واکاوی مصوبات مجلس خبرگان، مقررات اداری این نهاد را قابل نظارت از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قلمداد نمود.

نتیجه‌گیری

دیوان عدالت اداری مرجعی برخوردار از صلاحیت عام در رسیدگی به دعاوی اداری از جمله رسیدگی به مصوبات و مقررات اداری است. چنان‌چه هر یک از اجزاء هیأت حاکمه مبادرت به صدور مقرره‌ای کنند که منجر به نقض قوانین، اعم از عادی و اساسی و یا تضییع حقوق اشخاص شود، تنها نهاد صالح بر نظارت بر آن‌ها دیوان عدالت اداری است. بنابراین، مستثنی‌نمودنِ مصوبات اداری برخی از نهادها، از جمله شورای نگهبان، مجمع تشخیص و مجلس خبرگان، خلاف فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری و تضمین اصل حاکمیت قانون در تمام امور و شئون حکومت است. کمااین‌که، مقررات اداری این مراجع در موارد متعددی دارای ماهیتی متمایز از مقررات و مصوبات قوه مجریه نیست و در خصوص قوه مجریه (در مفهوم سازمانی) نیز بیش‌ترین دقت از سوی قانون‌گذار اساسی در نظارت بر مصوبات آن (از

---

۱. مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

طریق رئیس مجلس، دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه‌ها) و جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات، مورد نظر بوده است.

هم‌چنین، اگر بتوان نظارت سازمان بازرسی کل کشور را به عنوان نظارتی عام بر حسن اجرای قوانین در تمام امور اداری و مالی حکومت تعبیر کرد، وجود تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، مانع از اجرای وظیفه سازمان بازرسی کل کشور است. چه این‌که، مطابق تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور[1]: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آئین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود». بنابراین، سازمان مکلف است گزارش‌های خود را که حاکی از وجود مقررات خلاف قانون، شرع یا خارج از حدود اختیارات نهادهای تحت نظارت است، برای رسیدگی دیوان عدالت اداری، به این مرجع ارسال نماید.

دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳، تنها نهاد صالح در حق دادخواهی افراد در رسیدگی به شکایات علیه مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی است. در این اصل دولت در معنای عام آن و شامل هر نهاد حاکمیتی در ساختار جمهوری اسلامی ایران است. هم‌چنین در این اصل، وظیفه خطیر دیگری بر عهده دیوان عدالت اداری قرار گرفته و آن احقاق حقوق افراد است. این تکلیفِ سپرده شده از سوی قانون اساسی، نیازمند توجه به ابزارهای پیاده‌سازیِ حق در جامعه است که باید به وسیله نظام سیاسی، سازوکارهای تضمین آن پیش‌بینی شود و به‌نظر می‌رسد تصویب تبصره ماده ۱۲ در جهت عکسِ اصل ۱۷۳ و جایگاه دیوان قدم برداشته است. چرا که علاوه بر نادیده‌گرفتن جایگاه دیوان در احقاق حقوق افراد که یکی از آن‌ها حق دسترسی به دادگاه صالح است، عمومیت این اصل را که بر تمام نهادهای حکومتی حکفرماست، با وجود مستثنیات تبصره این ماده، زیر سؤال برده است.

۱- مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

فهرست منابع

منابع فارسی

امامی، محمد و دیگران (۱۳۹۱). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر میزان، چاپ نخست.

امیرارجمند، اردشیر (بی‌تا). جزوه حقوق اداری ایران، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

حبیب‌زاده، محمدجعفر و جواد حسین‌زاده (۱۳۸۳). «جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری»، مدرس علوم انسانی، دوره ۸، شماره ۳.

دوریش متولی، میثم (۱۳۹۴). شرح اصل نود و چهارم و نود و پنجم قانون اساسی، تهران: معاونت پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان.

راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست.

_____ (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: نشر دراک، چاپ دوم.

_____ (۱۳۹۳). حق و مصلحت؛ مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش، تهران: نشر نی، چاپ سوم، جلد دوم.

_____ (۱۳۹۴). وضع مقرره در قوه قضاییه، تهران: نشر دراک، چاپ نخست.

زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست.

_____ (۱۳۹۴). گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن؛ حاکمیت قانون و دمکراسی، تهران: نشر خرسندی، چاپ نخست.

_____ (۱۳۹۵). «مفاهیم منفعت عمومی»، در: در تکاپوی منفعت عمومی؛ مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش نقش و جایگاه منفعت عمومی در رویه دیوان عدالت اداری، به اهتمام علی‌اکبر گرجی ازندریانی، تهران: فکرسازان، چاپ نخست.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هجدهم.

عباسی، بیژن (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر، چاپ نخست.

عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و اعمال اداری، تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران، چاپ نخست.

فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ نخست.

گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: نشر جنگل، چاپ سوم.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و دیگران (۱۳۹۵). «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادم، شماره ۹۶.

محسنی، فرید و مرتضی نجفی‌اسفاد (۱۳۸۰). «بررسی حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲.

محمودی، جواد (۱۳۸۴). «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان»، حقوق اساسی، شماره ۵، سال سوم.

_____ (۱۳۸۶). «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد»، حقوق اساسی، شماره ۸، سال چهارم.

_____ (۱۳۹۰). حقوق اداری تطبیقی؛ نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران: جاودانه، چاپ نخست.

مشهدی، علی (۱۳۹۵). قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: نشر خرسندی، چاپ نخست.

ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۵). «جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، شماره ۴۰.

موراوتز، توماس (۱۳۹۱)، فلسفه حقوق؛ مبانی و کارکردها، ترجمه بهروز جندقی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم.

موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۵). حقوق اداری ۲-۱، تهران: نشر میزان، چاپ هفدهم.

واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۵). «خوانده در دیوان عدالت اداری»، دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۳.

هداوند، مهدی (۱۳۹۳)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ چهارم، جلد نخست.

منابع انگلیسی

A. Watts, Kathryn (2015). «Rulemaking as Legislating», University of Washington School of Law: *Georgetown Law Journal*, Vol. 130, No. 4.

Assefa, Tigist (2010). Judicial Review of Administrative Actions: A Comparative Analysis, *Addis Ababa University*.

Alder, John (1999). *Constitutional and Administrative Law*, London: Macmillan Press Ltd, Third Edition.

Alder, John (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, Fourth Edition.

Cardona, Francisco (ND.). «The Delegation of Administrative Decision-Making Powers», accessible on *https://www.unpan1.un.org* (accessed on 29 September 2017).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

Cerar, Miro (2009). «The Relationship between Law and Politics», *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 15, Issue 1, Article 3.

Doebbler, F.J. (2006). *Introduction to International Human Rights Law*, Washington DC: CD Publishing.

L. Mashaw, Jerry (ND.). "Judicial Review of Administrative Action", accessible on *www.bibliotecadigital.fgv.br* (accessed on 9 December 2017).

La Porta, Rafael & et.al (2004). «Judicial Checks and Balances», the University Chicago: *Journal of Political Economy*, Vol 112, No. 2.

Rasekh, Mohammad (2016), «Sharia and Law in the Age of Constitutionalism», Regent University School of Law: *Journal Global Justice and Public Policy*, Vol. 2, No. 2.

R. Foulke, Roland (1919). «Definition and Nature of Law», *Columbia Law Review*, Vol. 19, No. 5.

Raz, Joseph (1979). *The Authority of Law*, Oxford: Clarendon Press.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]