**فصلنامه حقوق اداری**
سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، شماره ۴۱
مقاله علمی پژوهشی

# مبانی قانونی ایجاد شورا توسط دولت

عبدالمجید سودمندی[۱]؛ محمود عباسی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۱۶

**چکیده**

قانون اساسی ایران مصوب ۱۳۵۸ دربارهٔ اختیار قوای مقننه و مجریه برای ایجاد شورا ساکت بود و اصلاحیه ۱۳۶۸ نیز فقط به هیأت وزیران اجازه ایجاد شورا داد (اصول ۱۲۷ و ۱۳۸). از این‌رو، این پرسش جای طرح دارد که ایجاد شورا توسط نهادهای مختلف قوه مجریه برچه مبنایی استوار بوده است؟ در این پژوهش، به‌منظور پاسخ‌گویی به پرسش فوق به تحلیل قانون اساسی پرداخته و ملاحظه شد با توجه به اصل ممنوعیت تفویض اختیار در حقوق عمومی، اختیار ایجاد شورا به الزام‌آوری اختیارات شورا بستگی دارد. بر این اساس، ایجاد شورای الزام‌کننده منحصراً در چارچوب اصلاحیه اصل ۱۲۷ مجاز است. ایجاد شورای مشورتی چون مستلزم تفویض اختیار نیست، همواره توسط تمام نهادهای دولتی مجاز بوده است. ایجاد شورای پیشنهاددهنده به مرجع ایجادکننده شورا همواره توسط تمام نهادهای دولتی مجاز بوده است؛ اما ایجاد شورای پیشنهاددهنده به غیر مرجع ایجادکننده شورا، فقط در چارچوب اصلاحیه اصل ۱۳۸ مجاز است. به‌علاوه، به‌رغم اینکه ایجاد شورا توسط مجلس مغایر قانون اساسی است و از این‌رو، امکان تفویض اختیار ایجاد شورا از مجلس به دولت وجود ندارد؛ اما با توجه به اینکه شورای نگهبان، ایجاد هر سه نوع شورای فوق را توسط مجلس مجاز دانسته است، تفویض اختیار یادشده نیز مجاز است.

**واژگان کلیدی:** شورای اداری، شورای الزام‌کننده، شورای پیشنهاددهنده، شورای مشورتی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران: ایران (نویسنده مسئول).
Soudmandi@pnu.ac.ir
۲. دانشیار، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، تهران: ایران.
dr.abbasi@sbmu.ac.ir

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

## مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ دربارهٔ اختیار قوای مقننه و مجریه برای ایجاد شورا ساکت بود؛ باوجوداین، مجلس شورای اسلامی و نهادهای مختلف قوه مجریه (رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، هیأت وزیران، هر یک از وزرا) در آن دوران، شوراهای اداری متعدد ایجاد کردند. در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز فقط به هیأت وزیران اجازه داده شد شورا ایجاد کند (اصلاحیه اصول ۱۲۷ و ۱۳۸)؛ اما در این دوران نیز همچنان مجلس و نهادهای مختلف قوه مجریه (دولت)،[۱] شوراهای اداری متعدد ایجاد کردند. درضمن، در بعضی موارد، ایجاد شورا توسط نهادهای دولتی با مجوز مجلس انجام شده است. در هر صورت، بسیاری از شوراهای اداری موجود، حاصل تصمیم نهادهای دولتی هستند؛ چنانکه گفته‌اند: «دسته سومِ اسناد مؤسسِ شوراهای اداریِ کشوری، آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیأت وزیران و یک یا چند وزیر است. این دسته از اسناد، از فراوانیِ بیشتری نسبت به سایر قوانین عادی و اساسی برخوردارند» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۲۵).

اما با توجه به سکوت قانون اساسی ۱۳۵۸ دربارهٔ اختیار دولت برای ایجاد شورا، این پرسش مطرح می‌شود که نهادهای دولتی با چه مبنای قانونی اقدام به ایجاد شورا می‌کردند؟ ایجاد شورا توسط نهادهای دولتی در دوران پس از بازنگری ۱۳۶۸ نیز که در بسیاری از موارد با شرایط پیش‌بینی‌شده در اصلاحیه اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ مطابقت ندارد، این پرسش را مطرح می‌کند که مبنای قانونی ایجاد این شوراها چیست؟ همچنین با توجه به سکوت قانون اساسی دربارهٔ اختیار مجلس برای ایجاد شورا، این پرسش مطرح می‌شود که مبنای قانونی تفویض اختیار ایجاد شورا از مجلس به دولت چیست؟

در این نوشتار، به‌منظور پاسخ‌گویی به پرسش‌های فوق، ابتدا به بررسی امکان ایجاد شورا با استناد به قانون اساسی می‌پردازیم؛ سپس برای امکان‌سنجی ایجاد شورا با استناد به قوانین عادی، مصوبه‌های دولتی موجد شورا و نیز قوانین تفویض‌کننده ایجاد شورا به دولت را به شیوه‌ای توصیفی، تحلیلی بررسی می‌کنیم و آن‌ها را در آیینه قانون اساسی تبیین خواهیم کرد. البته با توجه به اصل ممنوعیت تفویض اختیار در حقوق عمومی، اختیار ایجاد شورا توسط

---

۱. در این نوشتار منظور از «دولت»، قوه مجریه است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

نهادهای دولتی به الزام‌آوری اختیارات شورا بستگی دارد؛ از این‌رو، ابتدا به‌اختصار به توضیح الزام‌آوری اختیارات شورا می‌پردازیم.

درخصوص پیشینه بحث این نوشتار باید گفت که تاکنون مقالات و کتاب‌های متعدد در زمینه ایجاد شوراهای اداری توسط قوای مقننه و مجریه تدوین شده‌اند؛ اما نوشتار حاضر از جهات متعدد به‌ویژه موارد زیر با آن‌ها متمایز است:

۱ـ عموم تألیف‌های پیشین، شوراهای اداری را اعم از اینکه توسط مجلس یا دولت ایجاد شوند، براساس الزام‌آوری اختیاراتشان به دو دسته تقسیم کرده‌اند؛ اما نوشتار حاضر، شوراها را از این جهت، به سه دسته: الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی تقسیم کرده است.

۲ـ تفاوت تقسیم‌بندی دوگانه و سه‌گانه شوراها ازجهت الزام‌آوری اختیاراتشان، نقش تعیین‌کننده در مجوز ایجاد آن‌ها دارد؛ از این‌رو، نوشتار حاضر حاوی مباحثی است که در تألیف‌های پیشین مشاهده نمی‌شوند.

۳ـ تألیف‌های پیشین، برخلاف نوشتار حاضر، اصولاً به بحث مقایسه‌ای ایجاد شوراهای اداری پیش از بازنگری قانون اساسی و پس از آن نپرداخته‌اند.

۴ـ تألیف‌های پیشین، یا مؤید اختیار دولت برای ایجاد شوراهای پیشنهاددهنده هستند یا مخالف آن؛ اما در نوشتار حاضر، دیدگاهی میانه برگزیده شده است.

۵ـ تألیف‌های پیشین، برخلاف نوشتار حاضر، اصولاً دربارهٔ شوراهای ایجادشده توسط دولت با مجوز قوانین عادی، به عدم رعایت شرایط پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی توجه نشان نداده‌اند.

## ۱. الزام‌آوری اختیارات شورا

شوراها را از نظر الزام‌آوری اختیاراتشان می‌توان به سه دسته الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی تقسیم کرد: ۱ـ شورای الزام‌کننده: شورایی است که نظرهای آن بدون نیاز به تأیید مراجع صلاحیتدارِ پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی الزام‌آور می‌شود. ۲ـ شورای پیشنهاددهنده، شورایی است که فقط اختیار ارائه پیشنهاد دارد و این پیشنهاد تا به تأیید مراجع صلاحیتدار پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی نرسد، الزام‌آور نمی‌شود. ۳ـ شورای مشورتی، شورایی است که فقط اختیار ارائه

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

نظر مشورتی دارد و نه‌تنها استفاده از نظرهای مشورتی آن توسط مرجع دریافت‌کننده مشورت، اختیاری است، بلکه اصولاً درخواست نظر مشورتی از آن نیز در اختیار مرجع مزبور است.

لازم به ذکر است حقوقدانانی که به الزام‌آوری اختیارات شوراها اشاره کرده‌اند، اصولاً تمایزی میان شوراهای پیشنهاددهنده و مشورتی قائل نشده‌اند؛ از این‌رو، شوراها را به دو دسته تقسیم کرده‌اند، چنانکه گفته‌اند: «[بررسی] نقش شورا در مدیریت عمومی... پاسخ به این پرسش است که در اتخاذ یک تصمیم کلانِ حاکمیتیِ مرتبط با منافع عمومی، شورا در جایگاه یک نهاد تصمیم‌ساز، به ارائه نظر مشورتیِ خود به مقام عالیِ تصمیم‌گیر خواهد پرداخت یا وظیفه تصمیم‌گیری در مسائل مختلف به این نهاد سپرده شده است؟» (گرجی ازندریانی و ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۱۰۹). همچنین گفته‌اند: «برخی حقوقدانان نیز با طبقه‌بندی انواع شوراها در قانون اساسی به شوراهای تصمیم‌گیرنده و مشورتی یا نظارتی، این نهاد را در قالب این دو دسته تعریف می‌نمایند: شوراهای تصمیم‌گیر به‌عنوان مقام تصمیم‌گیرنده و جایگزین مدیریتِ فردی و عهده‌دارِ مسئولیت‌ها و وظایف مدیریت سازمان؛ و شوراهای نظارتی یا مشورتی به‌عنوان بازوی مدیریت و مغز متفکر و ارشادکننده و اهرمی برای کنترل مدیریت» (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۶: ۲۴۴-۲۴۳).

در ادامه، به بررسی رویکرد قانون اساسی و قوانین عادی دربارهٔ اختیار دولت برای ایجاد سه نوع شورای فوق می‌پردازیم.

## ۲. ایجاد شورا با استناد به قانون اساسی

اگرچه قانون اساسی ۱۳۵۸ به اختیار دولت برای ایجاد شورا تصریح نکرده بود، اما بعضی از اصول قانون اساسی به‌طور ضمنی، حاکی از امکان ایجاد شورا توسط دولت بودند؛ چنانکه گفته‌اند: «صلاحیت تأسیس و تصویب سند مؤسس شوراهای اداریِ کشوری نیز معمولاً به‌موجب قوانین اساسی معیّن می‌شود.... علاوه بر این، تأسیس برخی از شوراهای اداری از ضرورت‌ها و لوازم امر اجرا در قوه مجریه (اصل ۶۰ قانون اساسی) است.» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۲۵). در این میان، اصل ۱۳۸ بیش از سایر اصول قانون اساسی دارای اهمیت است؛ زیرا این اصل چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن، بیانگر اختیار هیأت وزیران و هر یک از وزرا برای تصویب آیین‌نامه‌های مستقل است و ایجاد شورا می‌تواند در قالب تصویب یک آیین‌نامه مستقل انجام

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

شود. دراین‌خصوص، لازم به ذکر است که آیین‌نامه‌های پیش‌بینی‌شده در اصل ۱۳۸ به آیین‌نامه‌های اجرایی و آیین‌نامه‌های مستقل تقسیم می‌شوند که در تعریف آن‌ها گفته‌اند: «آیین‌نامه اجرایی، نظامات و مقرراتی را گویند که مقامات صلاحیتدار اداری با اجازه و بنا به دعوت صریح و ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل و یا تشریح جزئیات قانونِ مصوب، وضع می‌کنند.... [اما] آیین‌نامه مستقل، آیین‌نامه‌ایست که از طرف مقام صلاحیتدار اداری و اجرایی در اجرای وظایف خاص خود، بدون اینکه مأموریت خاصی از طرف قانون‌گذار داده شده، وضع می‌گردد.» (نوذری و شیخ‌الاسلامی، ۱۳۹۵: ۱۰).

غیر از مجوز ضمنی، اصولی همچون اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی ۱۳۵۸ برای ایجاد شورا توسط دولت، در بازنگری ۱۳۶۸، ۷ مورد تفویض اختیار به قانون اساسی افزوده شد[1] که اصلاحیه‌های اصول ۱۲۷ و ۱۳۸، می‌توانند متضمن اختیار دولت برای ایجاد شورا باشند:

۱ـ اصل ۱۲۷ پس از بازنگری ۱۳۶۸ بیان می‌کند: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین کند. در این موارد، تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور، در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.» بر این اساس، اصل ۱۲۷ می‌تواند موجب ایجاد شورای نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور توسط هیأت وزیران شود؛ چنانکه گفته‌اند: «اختیار رئیس‌جمهوری در تأسیس نهادی در قالب «نمایندگی ویژه» برای اداره کشور می‌تواند به‌عنوان صلاحیت ویژه تلقی شود تا رئیس‌جمهوری در این چارچوب، قادر به تشکیل مراجعی باشد که اختیارات خاص و معینی را به بخش‌های کوچک‌تر منتقل کند. بدیهی است... عنوانِ نمایندگی از چنان قابلیتی برخوردار است که می‌تواند تحت قالب‌های مختلف، ازجمله کمیسیون، شورا، نهاد و هیأت تشکیل شود.» (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۱۹). از این‌رو، بعضی شوراها با استناد به اصل ۱۲۷ ایجاد شده‌اند؛ برای مثال، مصوبه ۶۷۲۲۶/ت۴۳۵۰۵هـ مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۳۰ هیأت وزیران بیان کرد: «هیأت وزیران... بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور و به استناد اصل ۱۲۷ قانون اساسی تصویب نمود: ۱ـ اختیارات هیأت وزیران درخصوص تعیین و تغییر سبد سهام قابل واگذاری به‌منظور رد دیون،... به کارگروهی

۱. این موارد عبارتند از اصلاحیه اصول: ۸۵، ۱۱۰، ۱۲۴، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۳۸ و ۱۶۰.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور تفویض می‌شود.»

۲ـ اصلاحیه اصل ۱۳۸ در بازنگری ۱۳۶۸ با بیان اینکه «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است»، به هیأت وزیران اجازه ایجاد شورا را داد، آن‌هم به شرط اینکه شورا منحصراً متشکل از وزرا باشد و مصوبه‌های شورا به تأیید رئیس‌جمهور برسد. ازاین‌رو، بعضی شوراها با استناد به اصل ۱۳۸ ایجاد شده‌اند؛ برای مثال، آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ هیأت وزیران بیان کرد: «هیأت وزیران... بنا به پیشنهاد... وزارت کشور و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور را به شرح زیر تصویب نمود....».

در ادامه، به بررسی اختیار دولت برای ایجاد شوراهای الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی ۱۳۵۸ و اصلاحیه اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ در بازنگری ۱۳۶۸ می‌پردازیم.

### ۱-۲. شورای الزام‌کننده

طبق تعریفِ شورای الزام‌کننده، ایجاد این شورا مستلزم تفویض اختیار از مرجع ایجادکننده شورا به شورا است؛ بنابراین، با توجه به اینکه وضعیت تفویض اختیار پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و پس از آن، متفاوت است، امکان ایجاد شورای الزام‌کننده را در این دو دوره بررسی می‌کنیم.

#### ۱-۱-۲. پیش از بازنگری ۱۳۶۸

با توجه به اینکه در قانون اساسی ۱۳۵۸، فقط دو مورد تفویض اختیار قانون‌گذاری از مجلس به همه‌پرسی و کمیسیون‌های داخلی مجلس (اصول ۵۹ و ۸۵) و یک مورد تفویض اختیار رئیس‌جمهور جهت امضای نهایی معاهدات (اصل ۱۲۵) پذیرفته شده بود، می‌توان نتیجه گرفت که هیچ‌یک از نهادهای دولتی، اختیار ایجاد شورای الزام‌کننده را نداشت. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مؤید این موضوع است. در این مذاکرات، آقای میرحسین موسوی

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

ضمن ارائه پیشنهاد اصلاح اصل ۱۳۸، بیان کرد: «در وضعیت فعلی با برداشتی که از قانون اساسی فعلی هست، دولت؛ کمیسیون‌ها و شوراهایی که تشکیل می‌دهد، مصوبات آن شوراها لازم‌الاجرا نیستند و بیشترِ کمیسیون‌ها جنبه مشورتی برای هیأت دولت دارند.» (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۱۱۵۱).

با وجود این، بعضی شوراهای ایجادشده توسط دولت در آن دوره، الزام‌کننده و مغایر قانون اساسی بودند؛ هرچند این موضوع اصولاً مورد توجه نهادهای ناظر بر مصوبه‌های دولتی قرار نمی‌گرفت. برای مثال، مصوبه ۱۷۰۷۶ مورخ ۱۳۶۰/۰۴/۲۶ هیأت وزیران دربارهٔ شورای عالی اجرایی بهداشت کشور بیان کرد: «این شورا... پیشنهادات و مشکلاتی که از طریق وزارت بهداری ارائه می‌شود، مورد بررسی قرار داده و پس از تصویب جهت اجرا ابلاغ می‌نماید.» از جمله موارد دیگر، شورای عالی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده، شورای توسعه صادرات استان، شورای عالی عشایر ایران و شورای اشتغال مهاجرین جنگ تحمیلی هستند.

یکی از موارد نادر توجه به ممنوعیت ایجاد شورای الزام‌کننده در آن دوره، دادنامه شماره ۴ مورخ ۱۳۶۶/۰۲/۰۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. پس از شکایت از تصمیم‌های شورای تزکیه دانشگاه تهران در شعب دیوان و صدور آرای متعارض از شعب دیوان، هیأت عمومی دیوان در دادنامه فوق بیان کرد: «نظر به اینکه تشکیل شورای تزکیه دانشگاه و اتخاذ تصمیم از طرف آن متکی به قانون نبوده است، بنابراین، دادنامه شماره ۶۱۸ – ۱۳۶۳/۵/۲۹ صادره از شعبه چهاردهم دیوان عدالت اداری، از جهت اینکه متضمن این معنی می‌باشد، موافق موازین و اصول قانونی تشخیص می‌گردد».

### ۲-۱-۲. پس از بازنگری ۱۳۶۸

پیش‌تر ملاحظه شد که اصلاحیه اصل ۱۲۷، متضمن اختیار رئیس‌جمهور (با تأیید هیأت وزیران) برای ایجاد شورای نمایندگان ویژه است؛ البته چنین شورایی الزام‌کننده است؛ زیرا به‌موجب این اصل، تصمیم نمایندگان ویژه «در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود».

درخصوص شرایط ایجاد شورا با استناد به اصلاحیه اصل ۱۲۷ باید گفت همان‌طور که ظاهر عبارات آن گویا است، انتصاب نمایندگان ویژه در چارچوب این اصل، مبتنی بر سه شرط

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

«موارد خاص»، «برحسب ضرورت» و «با اختیارات مشخص» است و قطعاً یکی از نتایج این شرایط، «موقتی‌بودن» دوره فعالیت نمایندگان ویژه نیز هست. با وجود این، بعضی حقوقدانان ظاهراً هیچ محدودیتی برای انتصاب نمایندگان ویژه قائل نیستند و تمام شرایط فوق را در اختیار دولت دانسته‌اند؛ چنانکه گفته‌اند: «قانون اساسی هیچ محدودیتی را برای رئیس‌جمهوری، چه در حوزه انتخاب اشخاصی که در ترکیب نمایندگی ویژه قرار می‌گیرند و چه در مورد کیفیت موارد ارجاعی به نمایندگی‌ها تعیین نکرده است؛ بنابراین، رئیس‌جمهوری می‌تواند با تأیید هیأت وزیران از ترکیب وزرا یا غیر وزرا در ارجاع برخی از امور اقدام کند.... تشخیص مواردی ازقبیل: ضرورت، موارد خاص یا اختیارات مشخص؛ داخل در صلاحیت رئیس‌جمهوری و هیأت وزیران است و قانون اساسی هیچ محدودیتی برای چگونگی تشکیل نمایندگی ویژه یا اختیارات و کیفیت موارد قابل تفویض مطرح نکرده است.» (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۰-۱۱۹).

در نقد سخنان فوق، می‌توان به دیدگاه حقوقدانانی اشاره کرد که با توجه به عبارات به‌کاررفته در اصل ۱۲۷، عملکرد دولت را در زمینه انتصاب نمایندگان ویژه مورد انتقاد قرار داده‌اند؛ چنانکه گفته‌اند: «در سال‌های اخیر، شاهد بودیم برخلاف شرایط مصرّح در اصل ۱۲۷ قانون اساسی، در موضوعاتی گوناگون و در حیطه شرح وظایف قانونی وزارتخانه‌ها، نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور تعیین شده‌اند. نمونه بارز آن، تعیین نمایندگان ویژه در زمینه‌های حساس امور خاورمیانه، آسیا و آفریقا بوده است. صرف‌نظر از تداخل وظایف این نمایندگان با ادارات گوناگونِ وزارت امور خارجه، هیچ‌گونه مورد خاص و ضرورتی برای این انتصابات دیده نمی‌شود و به نظر می‌رسد این نمایندگان، مأموریت درازمدت داشته باشند.» (رستمی و تناور، ۱۳۹۳: ۷۷). همچنین گفته‌اند: «توجه به مشروح مذاکرات هیأت بازنگری قانون اساسی نشان می‌دهد که نماینده یا نمایندگان ویژه نمی‌توانند عهده‌دار وظایف ماندگار قرار گیرند. این امر که دلیل تعیین این نماینده یا نمایندگان، انجام وظایف دائمی باشد، به این معناست که تشکیلات قوه مجریه ناقص است و برخی از امور اجرایی متولّی ندارد.... نگاهی گذرا به موارد نصب نماینده یا نمایندگان ویژه نشان می‌دهد که این وضع رعایت نشده است و به کرّات درخصوص وظایفی که در حوزه مسئولیت یک وزارتخانه قرار دارد، نماینده ویژه نصب شده است. همچنین در مواردی مشاهده شده است

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

که نماینده ویژه در هیأت یک شخصیت حقوقی قرار گرفته است.... ناگفته پیداست که شخص حقوقی، اقتضای ماندگاری دارد و این امر با شرط موقتی‌بودن تأسیس موضوع اصل ۱۲۷ سازگاری ندارد.» (شریف، ۱۳۸۳: ۱۰۷-۱۰۶).

درخصوص نظارت بر مصوبه‌های دولت درزمینه تعیین نمایندگان ویژه، ابتدا باید به نظر ۸۱/۳۰/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۰۲ شورای نگهبان اشاره کرد که بیان می‌کند: «تصویبنامه هیأت دولت که طی آن نماینده یا نمایندگانی با اختیارات مشخص تعیین می‌نماید از مصادیق تصویبنامه ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد و لازم است این تصویبنامه ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»؛ البته به‌دلیل عدم نظارت اساسی رئیس مجلس بر مصوبه‌های دولتی به‌موجب نظریه تفسیری ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۰۶/۱۵ شورای نگهبان (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷: ۲۲۶)، رئیس مجلس فقط می‌تواند با استناد به قوانین عادی، مصوبه دولت در زمینه تعیین نمایندگان ویژه را ابطال کند؛ برای مثال، طرح مهرآفرین مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۹ هیأت وزیران که به «بالاترین مقام دستگاه اجرایی و استانداران و معاونین توسعه مدیریت و منابع انسانی آنان و یا عناوین مشابه» به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور اختیاراتی داده بود، در نظر ۶۳۸۲۹/هـ‌ب مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ رئیس مجلس این‌گونه رد شد: «نظر به مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و بندهای ۱ و ۲ ماده اخیرالذکر که تجدیدنظر و اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری را در صلاحیت شورای عالی اداری می‌داند؛ علی‌هذا، ردیف‌های ۲۱ و ۲۲ و ۲۴ لغایت ۲۸ جدول، ناظر به موضوعات مذکور، از حیث تغییر مرجع ذی‌صلاح و واگذارنمودن آن به نماینده ویژه رئیس‌جمهور، مغایر قانون است».

غیر از نظارت رئیس مجلس، مصوبه‌های تعیین نمایندگان ویژه، مشمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز هستند. البته به‌رغم اینکه هیأت عمومی دیوان، خود را واجد صلاحیت نظارت اساسی بر مصوبه‌های دولتی می‌داند (سودمندی، ۱۳۹۷: ۲۷۲-۲۷۱) و بسیاری از مصوبه‌های مرتبط با اصل ۱۲۷، شرایط این اصل را رعایت نکرده‌اند؛ اما این مصوبه‌ها کمتر در دیوان مورد شکایت قرار گرفته‌اند و از این‌رو، چنین مصوبه‌هایی در موارد بسیار نادر توسط هیأت

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

عمومی دیوان ابطال شده‌اند؛ نگارندگان فقط دو دادنامه ۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳ و ۱۱۹ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۳۱ را این‌گونه یافتند. دادنامه ۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳ بیان کرد: «به‌موجب ماده ۹۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به وزارت کشور و تصویب آن‌ها به‌عهده هیأت وزیران محول شده و طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفویض مسئولیت تصویب برخی از امور مربوط به وظایف دولت ازجمله وضع مقررات دولتی به کمیسیون‌هایی منحصراً متشکل از چند وزیر تجویز گردیده است. بنابراین، مشارکت معاونان ریاست‌جمهوری در کمیسیون مذکور به‌عنوان اعضای تصویب‌کننده آیین‌نامه اجرایی قانون، با تمسک به اصل ۱۲۷ قانون اساسی که ناظر به تعیین نماینده در موارد خاص و منصرف از وضع مقررات دولتی می‌باشد، مغایر قانون تشخیص داده می‌شود».

## ۲-۲. شورای پیشنهاددهنده

پیش‌تر ملاحظه شد که پیشنهادهای شورای پیشنهاددهنده تا به تأیید مراجع صلاحیتدار نرسند، الزام‌آور نمی‌شوند؛ از این‌رو، ایجاد شورای پیشنهاددهنده مستلزم تفویض اختیار از مرجع ایجادکننده شورا به شورا نیست. با وجود این، نمی‌توان ایجاد شورای پیشنهاددهنده را در تمام حالت‌ها مُجاز دانست و این موضوع به اختیار دریافت‌کننده پیشنهاد بستگی دارد؛ اختیار دریافت‌کننده پیشنهاد، به سه صورت قابل تصور است: ۱ـ دریافت‌کننده پیشنهاد ملزم به تأیید پیشنهاد باشد، ۲ـ دریافت‌کننده پیشنهاد مُجاز به اصلاح پیشنهاد و تأیید آن باشد، ۳ـ دریافت‌کننده پیشنهاد فقط مُجاز به تأیید یا رد پیشنهاد باشد.

وضعیت نخست فوق غیرمنطقی است و برخلاف اصل تناسبِ مسئولیت و اختیار است؛ چنانکه درخصوص شوراهای ایجادشده توسط مجلس گفته‌اند: «تأیید تصمیمات این شوراها به‌وسیله چند وزیر یا یک وزیر یا رئیس‌جمهور به نحو مقرر در قانون مصوب مجلس، برطرف‌کننده ایراد نیست؛ زیرا اگر رئیس‌جمهور یا چند وزیر یا یک وزیر موظف به امضا و تأیید تصمیمات آن‌ها باشد، در این‌صورت، فلسفه و هدف اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی درخصوص

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

مسئولیت اشخاصِ یادشده، زیر سؤال می‌رود، زیرا مسئولیت، در مقابل اختیار است و اگر اختیاری نباشد، مسئولیت نیز بی‌معناست».

وضعیت دوم فوق می‌تواند منجر به تغییر کامل پیشنهاد شود و از این‌رو، در نگاه نخست غیرمنطقی به نظر می‌رسد؛ اما با وجود این، در تمام مواردی که دریافت‌کننده پیشنهاد همان ایجادکننده شورا است، وضعیت فوق جاری است؛ زیرا در غیر این‌صورت، لازم می‌آید که ایجادکننده شورا، اختیارش را به‌دست خودش محدود کند. در واقع، در این موارد، نهاد ایجادکننده شورا قصد دارد که پیشنهاددهنده با انجام کارهای کارشناسی، پیشنهادی را جهت بررسی، اصلاح و درنهایت تأیید آن نهاد تهیه کند. این نوع شورا محدودیتی اندک بر نهاد دریافت‌کننده پیشنهاد وارد می‌کند؛ زیرا نهاد مزبور نمی‌تواند رأساً و تا پیش از ارائه پیشنهاد شورای پیشنهاددهنده، اقدام به صدور تصمیم در چارچوب صلاحیت موضوعیِ شورا کند.

از این‌رو، درخصوص شورای پیشنهاددهنده که پیشنهادش به نهادی غیر از ایجادکننده شورا ارائه می‌شود، فقط وضعیت سوم فوق جاری است. در این وضعیت، اگرچه دریافت‌کننده پیشنهاد می‌تواند پیشنهاد ارائه‌شده توسط شورای پیشنهاددهنده را نپذیرد، اما رأساً هم نمی‌تواند در چارچوب صلاحیت موضوعیِ شورا، اقدام به صدور تصمیم کند.

با توجه به توضیحات فوق، عدم پیش‌بینی اختیار ایجاد شورا در قانون اساسی ۱۳۵۸ و پیش‌بینی یک شکل خاص شورای پیشنهاددهنده در اصلاحیه اصل ۱۳۸ در بازنگری ۱۳۶۸، مانع از آن نبوده و نیست که هریک از نهادهای دولتی، شورای پیشنهاددهنده برای خود ایجاد کند. به‌طور خاص، امکان وضع آیین‌نامه مستقل توسط هیأت وزیران و هریک از وزرا طبق اصل ۱۳۸ می‌تواند مبنای ایجاد شورای پیشنهاددهنده توسط این دو نهاد باشد؛ اما امکان ایجاد شورای پیشنهاددهنده برای مرجعی غیر از ایجادکنندهِ آن، در دوران پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و پس از آن، متفاوت است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

### ۱-۲-۲. پیش از بازنگری ۱۳۶۸

اختیار ایجاد شورای پیشنهاددهنده توسط نهادهای دولتی برای خودشان در دوران پیش از بازنگری ۱۳۶۸، موجب ایجاد شوراهای متعدد پیشنهاددهنده یا شوراهایی شد که بعضی از

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

وظایف آن‌ها ارائه پیشنهاد به هیأت وزیران بود. برای مثال، کمیسیون فنی هیأت دولت که به‌موجب مصوبه ۵۰۷۵۲ مورخ ۱۳۵۹/۰۸/۱۲ هیأت وزیران ایجاد شد، یک شورای پیشنهاددهنده به هیأت وزیران بود؛ زیرا مصوبه فوق بیان کرد: «کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون فنی هیأت دولت»... هفته‌ای یک بار در نخست‌وزیری تشکیل گردد و این کمیسیون در نشست خود، پیشنهادهای رسیده از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را از نظر فنی مورد بررسی قرار دهد و نتیجه را ضمن اظهارنظر در هر مورد، جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیأت دولت ارجاع نماید.» ازجمله موارد دیگر، ستاد مرکزی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده و ستاد پیگیری امور رفاهی کارکنان دولت هستند.

اما پیش از بازنگری ۱۳۶۸، هیأت وزیران نمی‌توانست شورای پیشنهاددهنده برای رئیس‌جمهور/نخست‌وزیر ایجاد کند؛ زیرا اگر اختیارات شورا جزو اختیارات هیأت وزیران بود، این اقدام به معنای تفویض اختیار هیأت وزیران به آن شورا بود و اگر اختیارات شورا جزو اختیارات رئیس‌جمهور/نخست‌وزیر بود؛ این اقدام، محدودکنندهٔ اختیارات رئیس‌جمهور/نخست‌وزیر بود و در هر دو صورت، این اقدام مغایر قانون اساسی بود؛ البته در عمل، هیأت وزیران چنین شوراهایی را ایجاد می‌کرد. مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، مؤید این موضوع است؛ آقای میرحسین موسوی در این‌خصوص بیان کرد: «ما در دوران جنگ یک جلسه‌ای داشتیم با عضویت سیزده وزیر (غیر از هیأت دولت) برای پشتیبانی امور جنگ... از نظر این برداشتی که از قانون اساسی فعلی وجود داشت، بایستی مصوباتش دوباره در هیأت دولت می‌آمد بحث می‌شد، دوباره رأی‌گیری می‌شد، بعد ما می‌توانستیم امضا بکنیم و ابلاغ بکنیم که این لازم‌الاجرا بشود، درحالی‌که خود دولت می‌گفت این کار کاملاً جنبه تخصصی دارد... و بهتر است همان جلسه تصمیم‌گیری بشود و اجرا بشود. درنتیجه، ما فرمولی پیدا کرده بودیم که دولت تصویب می‌کرد به‌عنوان یک تصمیم داخل خودش به بیرون هم این را ارائه نمی‌داد که هر چیزی آنجا تصویب بکند، به‌عنوان مصوبه دولت، نخست‌وزیر آن را امضا بکند؛ یعنی یک نوع درحقیقت کلاه شرعی... بود» (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۱۱۵۱).

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اگرچه عبارات فوق ممکن است ایجاد شورای الزام‌کننده را به ذهن بیاورد، اما با توجه به اینکه مصوبه چنین شوراهایی نیازمند امضای (تأیید) نخست‌وزیر بود، باید آن‌ها را پیشنهاددهنده محسوب کرد. درواقع، پیش‌تر ملاحظه کردیم که مصوبه‌های موجد شورای الزام‌کننده در دوران پیش از بازنگری ۱۳۶۸، به الزام‌آوربودن تصمیم‌های شورا تصریح می‌کردند؛ از این‌رو، شوراهایی را که هیأت وزیران ایجاد می‌کرد، بدون اینکه به اختیار آن‌ها برای صدور تصمیم تصریح کند، باید پیشنهاددهنده محسوب کرد.

جالب توجه اینکه در دوران پیش از بازنگری، هیأت وزیران حتی نمی‌توانست شورای پیشنهاددهنده برای یک وزیر ایجاد کند و این ممنوعیت حتی پس از بازنگری ۱۳۶۸ نیز ادامه دارد؛ زیرا اگر اختیارات شورا جزو اختیارات هیأت وزیران بود، این اقدام به معنای تفویض اختیار هیأت وزیران به آن شورا بود و اگر اختیارات شورا جزو اختیارات وزیر بود، این اقدام محدودکنندهٔ اختیارات وزیر مزبور بود و در هر دو صورت، این اقدام مغایر قانون اساسی بود. رئیس مجلس نیز این موضوع را تأیید کرده است؛ برای مثال، رئیس مجلس، مصوبه ۱۶۳۹۳۴/۴۵۱۷۵ مورخ ۱۳۸۹/۰۷/۲۴ هیأت وزیران که موجد شورای عالی سینما بود را مغایر وظایف وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی دانست و آن را این‌گونه رد کرد: «به‌موجب قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی... تمامی فعالیت‌های مربوط به حوزه سینما ازجملهِ وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی... می‌باشد؛ علی‌هذا، عبارت مندرج در صدر مصوبه، متضمن تجویز واگذاری تکالیف راجع به «بررسی مسائل مربوط به سینما و هماهنگی دستگاه‌های مربوط» به «شورای عالی سینما»، چون از حیث اطلاق، مخل با وظایف و اختیارات قانونی دستگاه اجرایی ذی‌ربط است، مغایر با قانون می‌باشد.» جالب توجه اینکه، مصوبه فوق؛ نوع شورای عالی سینما را تعیین نکرده بود و قاعدتاً باید آن را پیشنهاددهنده به وزیر محسوب کرد.

### ۲-۲-۲. پس از بازنگری ۱۳٦۸

اختیار ایجاد شورای پیشنهاددهنده توسط نهادهای دولتی برای خودشان در دوران پس از بازنگری ۱۳۶۸ نیز موجب ایجاد شوراهای متعدد پیشنهاددهنده یا شوراهایی شده است که بعضی از وظایف آن‌ها ارائه پیشنهاد به هیأت وزیران است؛ برای مثال، می‌توان به کمیسیون‌های دائمی

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۰۹/۰۸ هیأت وزیران اشاره کرد. ماده ۶ آیین‌نامه مزبور، شش کمیسیون دائمی برای هیأت وزیران پیش‌بینی کرد؛ اگرچه بعضی حقوقدانان به‌دلیل عدم تفکیک میان شوراهای پیشنهاددهنده و مشورتی، کمیسیون‌های فوق را مشورتی دانسته‌اند (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۹)؛ اما با توجه به تفاوت شوراهای پیشنهاددهنده و مشورتی که پیش‌تر مطرح شد، باید کمیسیون‌های دائمی هیأت وزیران را جزو شوراهای پیشنهاددهنده محسوب کرد، زیرا درصورت ارجاع موضوع به این کمیسیون‌ها، هیأت وزیران نمی‌تواند رأساً در آن‌خصوص اقدام به صدور تصمیم کند؛ درواقع، براساس ماده ۱۷ آیین‌نامه مزبور، اگر موضوعی به یکی از کمیسیون‌ها ارجاع شود، هیأت وزیران مکلف است پیشنهاد کمیسیون مزبور را بررسی کند. ازجمله موارد دیگر، شورای غذا و تغذیه کشور و شورای عالی پیگیری امور استان‌ها هستند.

اما اصلاحیه اصل ۱۳۸ در بازنگری ۱۳۶۸، یک شیوه جدید برای ایجاد شورای پیشنهاددهنده فراهم کرد و آن، ایجاد شورای پیشنهاددهنده متشکل از چند وزیر توسط هیأت وزیران برای رئیس‌جمهور است؛ زیرا طبق اصلاحیه فوق، الزام‌آوری پیشنهاد این شوراها، منوط به تأیید رئیس‌جمهور است. لازم به ذکر است که پیشنهاد اولیه اصلاح اصل ۱۳۸ که در شورای بازنگری قانون اساسی به تصویب نرسید، مبیّن ایجاد شورای الزام‌کننده توسط هیأت وزیران بود و بیان کرده بود: «دولت می‌تواند با تصویب هیأت وزیران، کمیسیون‌ها و شوراهای خاصی تشکیل دهد. مصوبات این کمیسیون‌ها و شوراها در محدوده قوانین، لازم‌الاجرا است.» (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۱۱۵۱).

جالب توجه اینکه، نگارندگان با هیچ شورایی که کاملاً براساس اصلاحیه اصل ۱۳۸ ایجاد شده باشد، روبه‌رو نشدند؛ زیرا این شوراها یا شامل غیر وزرا هستند و یا مصوبه آن‌ها منوط به تأیید رئیس‌جمهور نشده است؛ نکته جالب‌تر اینکه، این ایرادها اصولاً مورد توجه نهادهای ناظر بر مصوبه‌های دولتی قرار نگرفته است. البته در بعضی از شوراهای شامل غیر وزرا که با استناد به اصلاحیه اصل ۱۳۸ ایجاد شده‌اند، بعضی از تصمیم‌های شورا فقط با رأی وزرای عضو شورا تصویب و تقدیم رئیس‌جمهور می‌شوند که این قسمت از مصوبه‌های مزبور مطابق اصل ۱۳۸

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

هستند؛ برای مثال، مصوبه ۱۶۶۳۲/ت۳۰هـ مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۳ هیأت وزیران بیان کرد: «هیأت وزیران... با عنایت به... اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی... تصویب نمود: ۱ـ به‌منظور ایجاد هماهنگی در بین سازمان‌های مناطق آزاد تجاری‌ـ صنعتی جمهوری اسلامی ایران، شورایی به ریاست رئیس‌جمهور و مرکب از افراد زیر تشکیل می‌شود: وزرای امور اقتصادی و دارایی، بازرگانی، کشور، کار و امور اجتماعی، صنایع، صنایع سنگین، معادن و فلزات، راه و ترابری، نفت، نیرو و رئیس سازمان برنامه و بودجه، معاون اقتصادی رئیس‌جمهور، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دبیر شورای عالی مناطق آزاد تجاری‌ـ صنعتی. ۲ـ وظایف و اختیارات هیأت وزیران مذکور در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری ـ صنعتی جمهوری اسلامی ایران... به کمیسیونی مرکب از وزرای موضوع بند ۱ این تصویبنامه محوّل می‌شود. ملاک تصمیم‌گیری کمیسیون، موافقت اکثریت اعضای حاضر و حداقل چهار نفر می‌باشد. مصوبات کمیسیون در صورت تأیید رئیس‌جمهور با رعایت ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت قابل صدور خواهند بود».

البته راهکار فوق بیشتر در قالب استناد هم‌زمان به اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی انجام شده است؛ برای مثال، مصوبه ۱۳۱۴۰۱/ت۴۱۰۴۸هـ مورخ ۱۳۸۷/۰۷/۳۰ هیأت وزیران بیان کرد: «هیأت وزیران... بنابه پیشنهاد رئیس‌جمهور و به استناد اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی تصویب نمود: ۱ـ به‌منظور تصمیم‌گیری در مورد نحوه اجرای قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت سوخت (مصوب ۱۳۸۶)... کارگروهی متشکل از... به‌عنوان «کارگروه توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» تشکیل می‌شود. ۲ـ تصمیماتی که توسط نمایندگان یادشده در امور اجرایی اتخاذ می‌شود، در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران بوده و لازم‌الاجرا می‌باشد.... ۳ـ اختیارات هیأت وزیران درخصوص غیرموارد اجراییِ یادشده، و [برای] اصلاح تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوبِ موجود در این‌خصوص... به وزرای عضو کارگروه موضوع بند ۱ این تصویبنامه تفویض می‌شود و مصوبات آن در صورت تأیید رئیس‌جمهور با رعایت ماده یادشده قابل ابلاغ می‌باشد».

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

البته در بعضی موارد همچون ایجاد شورای عالی اشتغال مناطق جنگ‌زده کشور و کارگروه طرح‌های تحول اقتصادی، استناد هم‌زمان به اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ به‌درستی انجام نشده است؛ به‌طوری‌که مصوبه دولت حداقل با یکی از این دو اصل مغایرت دارد.

## ۳-۲. شورای مشورتی

پیش‌تر توضیح داده شد که چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن، تمام نهادهای دولتی، صلاحیت ایجاد شورای پیشنهاددهنده را برای خود داشته‌اند؛ از این‌رو، به طریق اولی تمام نهادهای دولتی، صلاحیت ایجاد شورای مشورتی را نیز برای خود داشته و دارند. برای مثال، نظر ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۰۲/۱۷ شورای نگهبان به‌طور ضمنی، مؤید صلاحیت رئیس‌جمهور برای ایجاد شوراهای پیشنهاددهنده و مشورتی برای خود ایشان است؛ با این توضیح که ماده ۱ مصوبه ۱۳۸۲/۰۱/۱۹ مجلس دربارهٔ «لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» که بیان کرده بود: «رئیس‌جمهور می‌تواند وظایف مربوط به نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب‌نظر در امور حقوقی و اجرایی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام دهد. کلیه دستگاه‌های حکومتی موظفند با هیأت منصوب از سوی رئیس‌جمهور همکاری لازم را نموده و به مکاتبات هیأت در ارتباط با قانون اساسی... پاسخ لازم را همراه با توضیحات کافی ارائه داده و... امکان بازرسی را فراهم نمایند»، فقط به این دلیل که هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی را در قالب یک شورای الزام‌کننده پیش‌بینی کرده بود، این‌گونه در نظر فوق مورد ایراد قرار گرفت: «چون ظاهر ماده، *استقلال*[۱] هیأت مذکور در مقام عمل است، لذا اصل تشکیل چنین هیأتی، خلاف اصل ۱۱۳ قانون اساسی شناخته شد».

علاوه بر جواز نهادهای دولتی برای ایجاد شورای مشورتی برای خودشان، با توجه به اینکه استفاده از نظرهای مشورتی برای دریافت‌کننده مشورت، اختیاری است، ایجاد شورای مشورتی توسط هیأت وزیران برای رئیس‌جمهور/نخست‌وزیر یا برای هر یک از وزرا و حتی برای نهادهای

۱. تأکید از نگارندگان است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

ایجادشده توسط مجلس (همچون شوراهای اداری) نیز مُجاز است. برای مثال، تمام وظایف کمیسیون ایمنی راه‌های کشور که به‌موجب آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۲/۳۱ هیأت وزیران ایجاد شد در قالب ارائه مشورت به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور بود که به‌موجب ماده ۱۰ قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ مجلسین ایجاد شده بود؛ ماده ۲ آیین‌نامه فوق با این عبارت شروع شد: «کمیسیون موظف است موارد زیر را انجام و پیشنهادهای اصلاحی خود را به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور ارائه نماید». لازم به ذکر است با وجود اینکه آیین‌نامه فوق، وظیفه کمیسیون ایمنی راه‌های کشور را ارائه «پیشنهاد» به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور بیان کرده بود، اما چون شورای اخیر توسط قانون‌گذار ایجاد شده بود و دولت نمی‌تواند شورای مزبور را ملزم کند در چارچوب پیشنهادهای کمیسیون فوق عمل کند، کمیسیون فوق را باید یک شورای مشورتی محسوب کرد. در تأیید این موضوع می‌توان به ماده ۱ آیین‌نامه فوق استناد کرد که بیان می‌کند: «کمیسیون ایمنی راه‌های کشور... *زیر نظر*[1] شورای عالی هماهنگی ترابری کشور با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد.» با توجه به توضیحات فوق، این ادعا را نمی‌توان پذیرفت که: «ایجاد کمیسیون ایمنی راه‌ها منطبق با اصل ۱۳۸ قانون اساسی... با وجود شورای عالی ترابری کشور... تزاحم و تداخل دارد. در واقع، آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها با قوانین و مقررات مخالفت دارد» (وزیری و ابدی و هداوند، ۱۴۰۲: ۵۵-۵۴). از جمله موارد دیگر، ستاد هماهنگی روابط خارجی اقتصادی وزارت امور خارجه است.

اکنون که با رویکرد قانون اساسی در زمینه ایجاد شورا توسط دولت آشنا شدیم، به بررسی ایجاد شورا با استناد به قوانین عادی می‌پردازیم.

۱. تأکید از نگارندگان است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

### ۳. ایجاد شورا با استناد به قوانین عادی

بسیاری از حقوقدانان، مجلس شورای اسلامی را مُجاز به ایجاد شورا نمی‌دانند؛ چنانکه گفته‌اند: «به نظر می‌رسد اقدام پارلمان در ایجاد شوراهای عالیِ اجرایی برای مجریه و تعیین چارچوب و اختیارات شوراها، دخالت آشکار پارلمان در نحوهٔ مدیریت مجریه محسوب می‌شود و به همین دلیل با هیچ‌یک از اصول مرتبط در قانون اساسی مطابقت ندارد.» (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۳۰). همچنین گفته‌اند: «تجویز تأسیس شورا درون قوه مجریه، خلاف... اصول ۶۰ و ۱۳۸ و ۵۷ قانون اساسی است؛... هرچند در اصل ۱۳۸، تشکیل کمیسیونی متشکل از چند وزیر پیش‌بینی شده است، این امر منوط به اراده هیأت وزیران است، نه مجلس» (مزروعی ابیانه و عبدالاحد، ۱۴۰۲: ۱۸۵). همچنین گفته‌اند: «[در] کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که در اصل ۱۳۸ تصریح شده...، قانون اساسی، دولت (هیأت وزیران) را مأمور تشکیل و تنفیذ اختیار به چنین شوراهایی کرده است و اینکه مجلس شورای اسلامی رأساً درصدد تشکیل چنین کمیسیون‌هایی برمی‌آید، خلاف قانون اساسی است.» (قطبی و حبیب‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۵۳).

مخالفت حقوقدانان با ایجاد شورا توسط مجلس منحصر به شورای الزام‌کننده نیست؛ چنانکه در نقد ایجاد شورای پیشنهاددهنده توسط مجلس نیز گفته‌اند: «در برخی موارد، مصوبات [شورا] پس از تأیید وزیر لازم‌الاجرا می‌شوند.... بر اساس اصل ۱۳۸، وزیر، صلاحیت وضع تصویبنامه را دارد. مقننِ اساسی این صلاحیت را مقید و مشروط به موضوعات پیشینی، مثل تشکیل شورای اداری و تصمیم‌گیری این شورا نکرده است؛ درحالی‌که مقننِ عادی... صلاحیت وزیر... را مقید به تشریفاتی کرده است که در قانون اساسی تصریحی به آن نشده است. همین ایراد در مورد تشریفات پیشینی وضع تصویبنامه توسط هیأت وزیران نیز وجود دارد.» (مزروعی ابیانه و عبدالاحد، ۱۴۰۲: ۱۹۲). همچنین گفته‌اند: «برخی دیگر از شوراها وجود دارند که از ترکیب اعضای سه قوه تشکیل شده‌اند.... توجیهی که برای ماهیت حقوقی این شوراها وجود دارد، اینکه... بر اساس تدبیر قانون‌گذار، مصوبات این شوراها منتسب به یک وزیر می‌شود.... هرچند باید گفت این راهکار به‌نوعی دور زدن قانون اساسی است.» (قطبی و حبیب‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۵۴).

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

البته با دقت درنظر حقوقدانان فوق می‌توان گفت ایشان با ایجاد شورای مشورتی توسط مجلس مخالف نیستند؛ چنانکه بعضی حقوقدانان پس از اعلام مغایرت ایجاد شورای اداری با قانون اساسی، بیان کرده‌اند: «البته مجلس می‌تواند مقرر کند که رئیس‌جمهور و وزیران موظفند در اجرای اصول ۶۰ و ۱۳۴ و ۱۳۸، از ظرفیت و توانِ کارشناسی و علمیِ اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی استفاده کنند، اما نمی‌تواند اِعمال قوه مجریه را محدود و مقیّد و مضیّق به یک شیوه خاص، یعنی از طریق فرایند شوراهای اداری کند.» (مزروعی ابیانه و عبدالاحد، ۱۴۰۲: ۱۹۶).

در هر صورت، بدیهی است از نظر حقوقدانان مخالف ایجاد شورا توسط مجلس؛ ایجاد شورا توسط دولت نمی‌تواند مبتنی بر تفویض اختیار از سوی مجلس باشد؛ زیرا یکی از شرایط تفویض اختیار، این است که مرجع تفویض‌کننده، دارای اختیار تفویض‌شده باشد، چنانکه گفته‌اند: «از لوازم تفویض اختیارِ یک مقام به مقام پایین‌تر، ثبوت آن اختیار برای مقام بالاتر است.» (بالوی و سعید، ۱۳۹۵: ۴۶). همچنین گفته‌اند: «با تفویض اختیار، نوعی صلاحیت مضاعف و طولی به‌وجود می‌آید و مقام تفویض‌کننده حتی در زمانی که برخی وظایف خود را واگذار کرده است، می‌تواند مستقیماً وارد شود و اِعمال صلاحیت کند». (منصوریان و محمدی، ۱۴۰۰: ۲۶).

با وجود این، شورای نگهبان، چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن، مجلس را مُجاز به ایجاد هر سه نوع شورای الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی دانسته است؛ از این‌رو، مجلس می‌تواند ایجاد هر سه نوع شورای فوق را به دولت واگذار کند و بر همین اساس، عملاً بعضی از شوراهای ایجادشده توسط دولت مبتنی بر تصمیم قانون‌گذار بوده‌اند؛ چنانکه گفته‌اند: «ابتکار تأسیس شوراهای اداری کشوری معمولاً در دست هیأت وزیران است. با این حال، در برخی از موارد نیز هیأت وزیران براساس تکلیف مقرر در آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین، اقدام به تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر جمعی می‌نماید». (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۲۵).

نکته قابل تأمل اینکه، اگر قانون‌گذار ایجاد یک شورا را به دولت واگذار کند، اصولاً این تفویض، مستلزم اختیار دولت در این زمینه نیست؛ بلکه در این موارد، ایجاد شورا جزئی از تکلیف دولت برای اجرای آن قانون است، مگر در موارد بسیار نادر که مجلس به دولت اختیار ایجاد شورا

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

را داده است و نگارندگان فقط با یک قانون از این نوع روبه‌رو شده‌اند و آن، قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۹۲ است. بند ۱ ماده واحده قانون فوق بیان کرد: «دولت می‌تواند در موارد تخریب‌های گسترده ناشی از حوادث غیرمترقبه به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، فوراً ستاد راهبری بازسازی را... تشکیل دهد».

در نقد قانون فوق باید گفت:

۱ـ اعطای اختیار ایجاد شورا به دولت در قالب اصل ۱۳۸، زائد است؛ زیرا بدون بیان این موضوع در قانون نیز دولت می‌تواند با استناد به اصل ۱۳۸ اقدام به ایجاد شورا کند.

۲ـ همان‌طور که عنوان قانون فوق گویا است، هدف قانون‌گذار از تصویب آن، «تسریع» در بازسازی مناطق آسیب‌دیده بود و راهبرد اصلی برای دستیابی به این هدف نیز ایجاد ستاد راهبری بازسازی بود؛ ازاین‌رو، عدم ایجاد ستاد مزبور، موجب ناکامی از دستیابی به هدف فوق و لغو قانون مزبور می‌شود.

۳ـ قانون فوق دچار تناقض داخلی بود، زیرا بند ۲ آن بدون ایجاد ستاد راهبری بازسازی، قابل اجرا نبود؛ بند مزبور بیان کرد: «از تاریخ تصویب این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور با اختیارات قانونی در امر بازسازی مناطق آسیب‌دیده در محدوده اختیارات ستاد مذکور در بند ۱، زیر نظر ستاد راهبری بازسازی فعالیت می‌نماید».

دلیل پیدایش چالش‌های فوق، اظهارنظر عجیب شورای نگهبان در فرایند تصویب این قانون بود؛ بند ۱ ماده واحده مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۲۱ مجلس دربارهٔ «طرح تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه» که دولت را مکلف به ایجاد ستاد راهبری بازسازی کرده بود، در نظر ۹۲/۳۰/۵۰۰۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۰۵ شورای نگهبان مغایر اصل ۱۳۸ اعلام شد و مجلس برای برطرف‌کردن این ایراد، در جلسه ۱۳۹۲/۰۳/۱۹، عبارت «دولت می‌تواند» را جایگزین عبارت «دولت مکلف است»، کرد؛ اما نظر فوق‌الذکر شورای نگهبان قابل قبول نیست؛ زیرا در تمام قوانین موجِد شوراهای اداری که به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند، دولت مکلف است آن شوراها را ایجاد کند، اعم از اینکه تمام جنبه‌های حقوقی آن شوراها را قانون‌گذار تعیین کرده باشد و یا بعضی از این جنبه‌ها را به آیین‌نامه مصوب دولت واگذار کرده باشد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

نکته قابل تأمل دیگر اینکه، قوانین موجد شورا درخصوص میزان اختیار دولت برای تعیین وظایف، وابستگی سازمانی، تشکیلات و اعضای شورا بسیار متفاوت هستند؛ برای مثال:

۱ـ تبصره ۵ ماده واحده اصلاحیه لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی انتزاع سازمان نقشه‌برداری کشور از وزارت دفاع ملی و الحاق آن به سازمان برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۹، ضمن ایجاد شورای عالی نقشه‌برداری کشور، فقط به هدف و وابستگی سازمانی آن اشاره کرده و تعیین اعضا و وظایف آن را به دولت واگذار کرده است.

۲ـ ماده ۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲، ضمن ایجاد شورای عالی فناوری اطلاعات و تعیین اهداف، وظایف، وابستگی سازمانی، رئیس و بعضی از جزئیات دیگر مرتبط با این شورا، تهیه و تصویب اساسنامه شورای مزبور را به دولت واگذار کرده است.

۳ـ ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶، ضمن ایجاد شورای عالی مبارزه با پولشویی و تعیین اهداف، وظایف، وابستگی سازمانی و اعضای آن، فقط تصویب تشکیلات داخلی شورا را به هیأت وزیران واگذار کرده است.

بدیهی است با توجه به سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی ایران، دولت برای ایجاد شورا با مجوز قانون‌گذار، باید شرایطی را که در قانون تعیین شده است، رعایت کند؛ اما نکته قابل تأمل اینکه، دولت باید دربارهٔ شرایطی که توسط قانون‌گذار تعیین نشده است، محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی را رعایت کند. با وجود این، شواهد حاکی است دولت اصولاً محدودیت‌های اخیر را رعایت نمی‌کند و نقض قانون اساسی به دو شکل روی می‌دهد: ۱ـ الزام‌کننده‌بودن شورا، ۲ـ عضویت‌دادن غیر وزرا در شورای پیشنهاددهنده به رئیس‌جمهور.

۱ـ الزام‌کننده‌بودن شورا: مجلس در موارد متعدد با ایجاد یک شورا، نوع آن را تعیین نکرده و تصویب آیین‌نامه اجرایی شورا را به دولت واگذار کرده است؛ اما دولت، نوع شورا را الزام‌کننده تعیین کرده است؛ این درحالی است که پیش‌تر ملاحظه کردیم، فقط اصلاحیه اصل ۱۲۷ در بازنگری ۱۳۶۸، اختیار ایجاد شورای الزام‌کننده را به دولت داده است. جالب توجه اینکه، اصولاً این نوع مصوبه‌های مجلس، غیر وزرا را نیز عضو شورا قرار داده‌اند؛ درحالی‌که شورای نگهبان

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

حتی مجلس را نیز مُجاز نمی‌داند غیر وزرا را عضو شورای الزام‌کننده قرار دهد (برای مثال، نگاه کنید به نظر ۶۲۰۶ مورخ ۱۳۶۱/۰۸/۲۳ شورای نگهبان). به‌عنوان مثال، شورای عالی هواپیمایی کشوری به‌موجب قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹ و براساس آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ هیأت وزیران ایجاد شد. قانون فوق که ایجاد شورای مزبور را پیش‌بینی کرده و اعضای آن را که غیر وزرا بود، تعیین کرده بود، نوع شورا را تعیین نکرده و تصویب آیین‌نامه شیوه کار شورا را به هیأت وزیران واگذار کرد؛ اما ماده ۵ آیین‌نامه فوق مقرر کرد: «شورای عالی هواپیمایی کشوری، هر ماه لااقل یک مرتبه تشکیل جلسه خواهد داد... تصمیمات شورا وقتی معتبر است که لااقل چهار نفر از اعضای صاحب رأی حاضر در جلسه رأی موافق داده باشند.» از جمله موارد دیگر، شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی و شورای عالی اقیانوس‌شناسی کشور هستند.

همچنین در بعضی موارد نادر، مجلس با ایجاد یک شورا، نه اعضای آن و نه نوع آن را تعیین نکرده و تصویب آیین‌نامه اجرایی شورا را به دولت واگذار کرده است؛ اما دولت نوع شورا را الزام‌کننده تعیین کرده و غیر وزرا را عضو شورا قرار داده است که این اقدام نیز مغایر قانون اساسی است؛ برای مثال، می‌توان به شورای عالی نقشه‌برداری کشور اشاره کرد.

۲ـ عضویت‌دادن غیر وزرا در شورای پیشنهاددهنده به رئیس‌جمهور: مجلس در موارد متعدد با ایجاد یک شورای پیشنهاددهنده به رئیس‌جمهور، اعضای آن را تعیین نکرده و تصویب آیین‌نامه اجرایی شورا را به دولت واگذار کرده است؛ اما دولت، غیر وزرا را عضو شورا قرار داده است و این مغایر اصلاحیه اصل ۱۳۸ است. برای مثال، ماده ۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲، ضمن ایجاد شورای عالی فناوری اطلاعات و تعیین اهداف، وظایف، وابستگی سازمانی، رئیس و بعضی از جزئیات دیگر مرتبط با این شورا، تهیه و تصویب اساسنامه شورای مزبور را به دولت واگذار کرد؛ درضمن، ماده فوق، نوع شورای عالی فناوری اطلاعات را پیشنهاددهنده تعیین کرد و بیان داشت: «تصمیمات شورا با رعایت سیاست‌های کلی نظام در چارچوب قوانین و مقررات پس از تأیید رئیس‌جمهور توسط وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات ابلاغ می‌گردد.»؛ اما طبق اساسنامه شورای عالی فناوری اطلاعات

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۰۴ هیأت وزیران، اعضای شورا علاوه بر رئیس‌جمهور و چند وزیر، شامل دو عضو اجرایی غیر وزیر و سه نماینده بخش خصوصی بود. ازجمله موارد دیگر، شورای عالی فضایی است.

در مجموع، در موارد بسیار نادر، شورای ایجادشده توسط دولت با مجوز قانون عادی، منجر به نقض قانون اساسی نشده است؛ نگارندگان فقط با یک مورد از این نوع روبه‌رو شدند و آن شورای عالی سلامت و امنیت غذایی است. شورای مزبور به‌موجب ماده ۸۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ ایجاد شد؛ اما قانون مزبور غیر از آنکه دولت را مکلف به ادغام شورای غذا و تغذیه کشور و شورای عالی سلامت کشور و ایجاد شورای فوق کرد و هدف از شورای مزبور را نیز بیان کرد، دربارهٔ وظایف، تشکیلات و اعضای این شورا ساکت بود. آیین‌نامه تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی مصوب ۱۳۸۵/۰۷/۳۰ هیأت وزیران، اگرچه غیر وزرا را عضو شورای عالی سلامت و امنیت غذایی قرار داد، اما چون طبق تبصره ۵ ماده ۵ آن، شورای مزبور یک شورای پیشنهاددهنده به هیأت وزیران بود، ایجاد آن مغایر قانون اساسی نبود.

## نتیجه‌گیری

اختیارات نهادهای قوه مجریه (دولت) همانند سایر نهادهای حکومتی یا مبتنی بر قانون اساسی است و یا مبتنی بر قوانین عادی. بر این اساس، در این نوشتار به بررسی اختیار دولت برای ایجاد شورا با استناد به قانون اساسی و قوانین عادی پرداخته شد.

قانون اساسی ۱۳۵۸ حاوی حکمی درخصوص اختیار نهادهای دولتی برای ایجاد شورا نبود، اما اصلاحیه اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ در بازنگری ۱۳۶۸، امکان ایجاد شورا توسط دولت را به‌طور صریح فراهم کردند. طبق اصلاحیه اصل ۱۲۷، رئیس‌جمهور می‌تواند با تأیید هیأت وزیران، نمایندگان ویژه‌ای را ازجمله در قالب شورا ایجاد کند و تصمیم‌های این نمایندگان در حکم تصمیم‌های رئیس‌جمهور و هیأت وزیران است. به‌موجب اصلاحیه اصل ۱۳۸ نیز هیأت وزیران می‌تواند بعضی از وظایف خود را به شورای متشکل از چند وزیر واگذار کند، البته به شرط تأیید مصوبه‌های شورا توسط رئیس‌جمهور.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

از طرف دیگر، قانون اساسی ۱۳۵۸ و اصلاحیه آن در بازنگری ۱۳۶۸، حاوی حکمی مبنی بر اختیار مجلس برای ایجاد شورا نیستند؛ براین‌اساس، بسیاری از حقوقدانان، مجلس را مُجاز به ایجاد شورا نمی‌دانند و بدیهی است که از نظر این حقوقدانان، ایجاد شورا توسط دولت نمی‌تواند مبتنی بر تفویض اختیار از مجلس باشد. با وجود این، شورای نگهبان همواره مجلس را مُجاز به ایجاد شورا دانسته است و از این‌رو، موارد تفویض اختیار ایجاد شورا از مجلس به دولت را تأیید کرده است. با وجود این، در ایجاد شورا با استناد به قانون عادی، دولت نه‌تنها باید شرایط پیش‌بینی‌شده در قانون مزبور را رعایت کند، بلکه باید محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی را نیز رعایت کند؛ اما شواهد حاکی است که اصولاً محدودیت‌های اخیر رعایت نمی‌شوند.

نکته قابل تأمل اینکه، باتوجه به اصل ممنوعیت تفویض اختیار در حقوق عمومی، مُجازبودن ایجاد شورا توسط دولت، مستلزم توجه به عامل الزام‌آوری اختیارات شورا است و از این نظر، شوراها به سه دسته: الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی تقسیم می‌شوند: ۱ـ شورای الزام‌کننده، شورایی است که نظرهای آن بدون نیاز به تأیید مراجع صلاحیتدار، الزام‌آور می‌شود؛ ۲ـ شورای پیشنهاددهنده، شورایی است که فقط اختیار ارائه پیشنهاد دارد و این پیشنهاد، تا به تأیید مراجع صلاحیتدار نرسد، الزام‌آور نمی‌شود؛ ۳ـ شورای مشورتی، شورایی است که فقط اختیار ارائه نظر مشورتی دارد و استفاده از نظرهای مشورتی آن توسط مرجع دریافت‌کننده مشورت، اختیاری است. بر این اساس، می‌توان گفت:

ـ ایجاد شورای الزام‌کننده، مستلزم تفویض اختیار از مرجع ایجادکننده شورا به شورا است و فقط در چارچوب اصلاحیه اصل ۱۲۷ ممکن است.

ـ ایجاد شورای پیشنهاددهنده، نیازمند تفویض اختیار از مرجع ایجادکننده شورا به شورا نیست و از این‌رو، ایجاد آن توسط هریک از نهادهای دولتی برای خود آن نهاد مُجاز بوده است؛ اما ایجاد شورای پیشنهاددهنده توسط هریک از نهادهای دولتی برای نهادهای دیگر، مُجاز نیست؛ زیرا ایجاد این شورا مانع استقلال عمل دریافت‌کننده پیشنهاد می‌شود. البته اصلاحیه اصل ۱۳۸ به هیأت وزیران اختیار داد شورای پیشنهاددهنده متشکل از وزرا را برای رئیس‌جمهور ایجاد کند.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

ـ با توجه به اینکه نظرهای شورای مشورتی، هیچ‌گونه الزامی برای دریافت‌کننده مشورت ایجاد نمی‌کند، ایجاد آن توسط هریک از نهادهای دولتی، نه‌تنها برای خود آن نهاد، بلکه برای نهادهای دیگر (حتی نهادهای ایجادشده توسط مجلس همچون شوراهای اداری) نیز مُجاز است.

## پیشنهادها

همان‌طور که ملاحظه شد، بسیاری از شوراهای ایجادشده توسط دولت، اعم از اینکه مستند به قانون اساسی بوده‌اند و یا به‌موجب تفویض اختیار مجلس ایجاد شده‌اند، با نقض محدودیت‌های مقررات‌گذاری دولت همراه بوده‌اند؛ از این‌رو، نخست لازم است دولت در زمان ایجاد شوراهای اداری به محدودیت‌های مقررات‌گذاری خود توجه داشته باشد و دوم، نهادهای ناظر بر مصوبه‌های دولتی نیز لازم است با دقت نظر بیشتر به مصوبه‌های موجد شوراهای اداری توجه کنند.

از طرف دیگر، به‌رغم اینکه بحث از مزایا و معایب ایجاد شورا، موضوع این نوشتار نبود؛ اما با مشاهده تألیف‌های فراوان در این زمینه می‌توان گفت اولویت‌گذاشتن میان تصمیم‌گیری‌های جمعی (شوراها) و فردی، مشمول قاعده‌ای کلی نیست؛ بلکه باید با توجه به معیارهای زیر و بسته به موضوع تصمیم، یکی از این دو شیوه را برگزید: ۱ـ مهلت اتخاذ تصمیم، ۲ـ جامعیت و چندوجهی‌بودن تصمیم، ۳ـ هزینه‌های اداری تصمیم، ۴ـ پاسخگویی مرجع تصمیم (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹، ۱۶۰-۱۶۲). درمجموع، ایجاد شوراهای اداری متعدد، یکی از چالش‌های نظام اداری ایران است؛ چنانکه حتی سیاست‌های کلی نظامِ قانون‌گذاری مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۲ رهبری نیز این‌گونه به آن پرداخته است: «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی ازقبیل: شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی سازوکار کارامدِ قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی.» در همین راستا، شورای عالی اداری که به‌موجب تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳ با هدف «اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات» ایجاد شد، تاکنون مصوبه‌های متعدد درجهت ساماندهی شوراهای اداری ازجمله در قالب ادغام یا انحلال آن‌ها داشته است؛ البته مصوبه ۱۳۸۶ شورای عالی اداری که

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

شامل بعضی شوراهای ایجادشده توسط مجلس می‌شد، خارج از اختیارات شورا بود و از این‌رو، مجلس با تصویب قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب ۱۳۸۷، شوراهای ایجادشده توسط مجلس را دوباره احیا کرد. در هر صورت، لازم است شورای عالی اداری، نقش خود را در ساماندهی شوراهای اداری ایجادشده توسط دولت انجام دهد؛ همچنان‌که تاکنون بعضی از مصوبه‌های آن، چنین نقشی را داشته‌اند و آخرین مورد آن، مصوبه ۲۸۱۲ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۲۹ است که دولت را موظف به انحلال ۶۴ شورای غیرفعال کرد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

## منابع

### کتاب‌ها

۱. فتحی، محمد؛ کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.

۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹). صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد ۳.

۳. مشهدی، علی؛ فریادی، مسعود (۱۳۸۹). حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

### مقالات

٤. اصلانی، فیروز؛ سهرابلو، علی (۱۳۹۶). «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال ۵۰، شماره ۲.

۵. بالوی، مهدی؛ سعید، سیده‌زهرا (۱۳۹۵). «بررسی عدم صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۵، شماره ۱۶.

٦. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۳). «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی (استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه)». مجله حقوقی دادگستری، سال ۷۸، شماره ۸۸.

۷. رستمی، ولی؛ تناور، آتنا (۱۳۹۳). «بررسی جایگاه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران»، اندیشه‌های حقوق عمومی، سال ۴، شماره ۱.

۸. سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۷). «مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ ایراد در استناد به قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۲۰، شماره ۶۱.

۹. شریف، محمد (۱۳۸۳). «تحلیل اصل ۱۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۳.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

۱۰. قطبی، میلاد؛ حبیب‌زاده، توکل (۱۳۹۴). «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳.

۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر؛ ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۵، شماره ۱۳.

۱۲. محبی انجدانی، داود (۱۳۸۹). «ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران»، ماهنامه کانون، شماره ۱۰۹.

۱۳. مزروعی ابیانه، یحیی؛ عبدالاحد، علی (۱۴۰۲). «نظام حقوقی حاکم بر شوراهای اداری درون قوه مجریه، آسیب‌شناسی و ارائه الگوی مطلوب»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۱۲، شماره ۴۰.

۱٤. منصوریان، مصطفی؛ محمدی، محمدحسین (۱۴۰۰). «بایسته‌های حقوقی تفویض اختیار صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به معاونان در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۱۱، شماره ۳۶.

۱۵. نوذری، محمد؛ شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۹۵). «بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانون‌گذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، سال ۲، شماره ۱/۱.

۱٦. وزیری، محمود؛ ابدی، سعیدرضا؛ هداوند، مهدی (۱۴۰۲). «تحلیل جایگاه، عملکرد و تصمیمات کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در ساختار حقوق شوراهای اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال ۵، شماره ۱۴.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

**فصلنامه حقوق اداری**
سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، شماره ۴۱
مقاله علمی پژوهشی

# چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن

شبنم صفائی جورشری[۱]؛ محمد مظهری[۲]؛ آیت مولائی[۳]؛ سیدحسین ملکوتی هشجین[۴]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۷
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۰

**چکیده**

سلامت اداری و حق دسترسی به اداره سالم ازجمله مهم‌ترین حقوق شهروندان محسوب می‌شود. با توجه به ارتباط تنگاتنگ فساد و سلامت با یکدیگر، اصل قانونی‌بودن با تضمین منفعت عمومی؛ به‌عنوان یک ملاک عینی و مشخص می‌تواند به خیلی از جنبه‌های فساد پایان داده، تأمین‌کننده سلامت اداری باشد. مقاله حاضر با رویکردی تطبیقی درپی پاسخ به این سؤال است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی‌بودن، برای دستیابی و تأمین سلامت اداری با توجه به حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا چیست؟ بررسی‌های صورت‌گرفته به‌صورت تطبیقی با روش توصیفی – تحلیلی از میان منابع کتابخانه‌ای و اسنادی بیانگر آن است که این اصل در هر یک از دو نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا با چالش‌هایی مواجه است که زمینه بروز فساد و خدشه به‌سلامت اداری را فراهم می‌آورد. تعارض میان دو اصل قطعیت حقوقی و قانونی بودن که هر دو از جنبه‌های اصل حاکمیت قانون هستند، در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا و وفق مفهومی دولت از نظر نظارت‌پذیری و قرارگرفتن در جایگاه شاکی، در حقوق موضوعه ایران؛ از مهم‌ترین چالش‌های این اصل برای تأمین سلامت اداری هستند.

**واژگان کلیدی:** سلامت اداری، فساد، اصل قانونی‌بودن، اصل قطعیت حقوقی، دولت.

۱ . دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. (نویسنده مسئول)sf.jorshar۸۸۸@gmail.com
۲ . دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. -m.mazhari@tabrizu.ac.ir
۳ . دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران.-amulaee@tabrizu.ac.ir
۴ . استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. -malakooti@tabrizu.ac.ir

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

## مقدمه

طبق قانون اساسی، تشکیل نظام اداری صحیح از وظایف دولت محسوب می‌شود[۱] و یکی از شاخص‌های نظام اداری صحیح، سلامت اداری است (موسی‌زاده و دانش‌ناری،۱۳۹۶: ۱۱)؛ همچنین حق دسترسی به اداره سالم از مهم‌ترین حقوق شهروندان در ارتباط با اداره و از ارزش‌های حاکم در نظام حقوقی محسوب می‌گردد.

سلامت اداری، نه‌فقط به معنای فقدان فساد[۲]، بلکه برخورداری از شرایطی است که ماهیتی پیشگیرانه علیه فساد نیز دارند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۲). با توجه به ارتباط تنگاتنگ سلامت و فساد، پیچیدگی و گستردگی تعریف فساد بر مشکل بودن مطالعه پیرامون سلامت دامن می‌زند. هرطور و بر هر مبنایی فساد تعریف شود، منجر به تضییق یا توسیع دامنه اقدامات مرتبط با سلامت خواهد شد. درهرحال، با مفروض دانستن تعریف فساد به «سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت‌عمومی) برای کسب منافع شخصی(خصوصی)» که برگرفته از تعاریف ارائه‌شده از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل[۳] و بانک جهانی[۴] بوده و در جهان مورد توافق عمومی قرارگرفته است(عباس‌زادگان،۱۳۹۴: ۱۶)؛ درواقع، فساد به معنای نقض روح و هدف قانون (تأمین منفعت عمومی) است. به‌علاوه، در حالی که بسیاری از تعاریف فساد مبتنی بر نقض قانون هستند؛ قانون یکی از متغیرهای اصلی سلامت در رویکرد ایجابی آن و در پیوند بااخلاق محسوب می‌شود (عابدی‌جعفری و همکاران،۱۳۹۵: ۱۰۶).

این در حالی است که با بررسی علل مختلف سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و حقوقی ایجادکننده فساد، از مشکلات مرتبط با قانون و ضعف نظارت قضایی به‌عنوان علل حقوقی آن می‌توان نام برد (الماسی و فاطمی،۱۳۹۷: ۳۰-۲۷). با توجه به ابتناء تعاریف فساد و سلامت بر قانون؛ از منظر حقوق اداری، دستیابی به‌سلامت اداری نیازمند بررسی سازوکارهای اصل قانونی‌بودن به‌عنوان یکی از دلایل بازنگری قضایی و ظرفیت‌سنجی آن برای تأمین سلامت

---

۱. اصل سوم بند دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲ .Corruption

۳ .Transparency International

۴ .World Bank

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اداری است. بررسی اینکه چه کسانی صلاحیت شکایت نسبت به اعمال و تصمیمات غیرقانونی اداره را دارند و حیطه نظارت‌پذیری اداره تا کجاست و همچنین واکاوی آثار ایراد به عدم قانونی‌بودن، در سنجش سلامت اداری و مبارزه با فساد تأثیر بسزایی خواهد داشت؛ لذا این مقاله در پی آن است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی‌بودن در اداره را با رویکردی تطبیقی با حقوق موضوعه اتحادیه اروپا؛ برای تأمین سلامت اداری بررسی کند. ازآنجاکه حقوق موضوعه اتحادیه اروپا به‌عنوان نظام حقوقی که در تدوین و تصویب حقوق موضوعه خود از هم‌اندیشی و تجربیات و آموزه‌های کشورهای عضو بهره برده است، درعین‌حال بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد؛ می‌تواند از حیث مطالعه نقاط قوت و ضعف و استفاده از تجربیاتش مفید و جالب‌توجه باشد.

اگرچه هدف نهایی اصل قانونی‌بودن به‌عنوان موضوع محوری پژوهش حاضر، همچون دیگر اصول حقوق اداری؛ دستیابی به مؤلفه‌های اداره مطلوب و همین‌طور ازجمله آن‌ها سلامت اداری است و دربارۀ این اصل، پژوهش‌های مختلفی صورت‌گرفته است؛ اما در بررسی‌های صورت‌گرفته، پژوهشی تطبیقی دربارۀ شناسایی این اصل و بررسی چالش‌های آن از منظر مبارزه با فساد و تأمین سلامت اداری در بستر حقوق موضوعه اتحادیه اروپا و ایران یافت نشد.

این پژوهش با رویکردی تطبیقی در پی پاسخ به این سؤال است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی‌بودن برای دستیابی و تأمین سلامت اداری با توجه به حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا چیست؟

ازاین‌رو، با شیوه‌ای کتابخانه‌ای، به روش توصیفی – تحلیلی و با رویکرد تطبیقی در بخش اول به مفهوم سلامت، فساد و اصل قانونی‌بودن و ارتباط آن با سلامت اداری پرداخته شد و در بخش دوم، حقوق موضوعه اتحادیه اروپا پیرامون سازوکار اصل قانونی‌بودن و چالش‌های آن برای دستیابی به‌سلامت بررسی شد و درنهایت، در بخش سوم، حقوق موضوعه ایران در این زمینه واکاوی شد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

## ۱. مفهوم سلامت و فساد

### ۱-۱. سلامت

سلامت،[۱] مفهوم ساده‌ای برای تعریف‌کردن نیست و برای آن، از بسیاری از تعاریف متداخل و متمایز استفاده می‌شود که با یکدیگر همپوشانی دارند. (Benner&Haan,۲۰۰۸: ۱٦) امروزه بررسی مفهوم سلامت در بسیاری از کشورها به موضوع مهم و برجسته‌ای تبدیل‌شده است.(Huberts & et al ۲۰۰۷: ۵۸۹)

ازنظر واژگانی، بی‌گزند و بی‌عیب بودن معنای دقیق سلامتی است. (هاشمی کاشانی،۱۴۰۱ :۳) که در فرهنگ فارسی معین و دهخدا نیز به آن اشاره شده است[۲]. سلامت ترجمه واژه «integrity» از کلمه لاتین «intangre» به معنای دست‌نخورده مشتق شده است. این واژه به فضیلت فسادناپذیری و حالتی از بی‌عیب بودن اشاره دارد. سلامت اداری، ارتباط تنگاتنگی با فقدان تقلب و فساد دارد؛ اما متضمن شایستگی عام نیز هست. (Benner &Haan,۲۰۰۸: ۱٦) همچنین سلامت به کیفیت انجام عمل مطابق با ارزش‌های اخلاقی، هنجارها و قواعد موردقبول جامعه توسط افراد و سازمان‌ها تعریف‌شده است.(Huberts & et al ۲۰۰۷: ۵۸۹) با در نظر گرفتن معیار اخلاق، عده‌ای سلامت را انجام امور براساس ارزش‌های پذیرفته‌شده اخلاقی و معیارهای منطبق با منفعت عمومی می‌دانند. برخی، سلامتی را استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی تعریف کرده‌اند. (طجرلو و قربانی،۱۳۹۵: ۸۸)

و به‌عنوان یک مفهوم اجتماعی دربارهٔ تعریف آن اختلاف‌نظر وجود دارد. می‌توان در یک نگاه کلی، این تعاریف را در دو دستهٔ بزرگ تعاریف سلبی و ایجابی تقسیم نمود: سلامت از جنبه سلبی درمقابل مفهوم فساد می‌ایستد و به معنای فقدان فساد است؛ این در حالی است که اگر از جنبه ایجابی به‌سلامت اداری بنگریم، سلامت اداری فقط حذف فساد نیست؛ بلکه بهره‌مندی از شرایط و فرایندهایی است جهت پیشگیری و شناسایی سریع و مبارزه با فساد، قطع، کنترل و

---

۱. Integrity

۲ . www.vajehyab.com/dehkhoda/ و www.vajehyab.com/moein/ تاریخ مراجعه۱۴۰۲/۱۱/۰۶

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

جلوگیری از رشد حلقه‌های فسادزا. افزون براین، در مفهوم ایجابی آن، قانون یکی از متغیرهای اصلی سلامت است. (عابدی‌جعفری و همکاران،۱۳۹۵: ۱۰۶-۱۰۱) با توجه به ارتباط تنگاتنگی که سلامت در ابعاد سلبی و ایجابی خود با مفهوم فساد دارد، درک صحیح از مفهوم سلامت، مستلزم شناسایی و واکاوی مفهوم فساد است.

### ۲-۱. فساد

تعاریف مختلفی دربارهٔ ماهیت فساد به‌عنوان پدیده‌ای شوم که دامن‌گیر روابط اداره و شهروندان می‌شود، ارائه‌شده که بر پیچیده‌بودن مفهوم سلامت اداری می‌افزاید. فساد در زبان فارسی، به معنای تباهی و تباه‌شدن آمده است[۱] و در زبان انگلیسی، ترجمه واژه «Corruption» و با ریشه لاتینی «Rumpere» به معنای شکستن هست؛ بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقص می‌شود، این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات باشد، درواقع، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف و یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق دارد. (شفیع‌زاده،۱۳۸۹:۱۴۳) به‌طورکلی، فساد اداری؛ اقدامات مأموران دولتی با هدف انتفاع خود یا دیگران درقبال دریافت مال از طریق نقض یا تعبیر و تفسیر قانون و تغییر آن؛ خودداری و کوتاهی در انجام وظایف قانونی؛ تسهیل یا تسریع غیرعادی برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران است.(عباس‌زادگان،۱۳۹۴: ۲۱) بااین‌تعبیر، درواقع فساد اداری به معنای نقض هدف قانون (تأمین منفعت‌عمومی) درجهت تأمین منفعت شخصی هست.

سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی نیز فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می‌دانند که این تعریف در جهان، مورد توافق عمومی قرارگرفته است. (عباس‌زادگان،۱۳۹۴: ۱۶)

کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا ۱۹۹۷ به‌عنوان اولین سند جامع اروپایی برای مقابله با فساد، آن را به دو دسته: فساد فعال و غیرفعال تقسیم نموده است. هرگونه درخواست امتیاز سود یا شیء مادی از طرف کارمند و مأمور دولت یا هر مقام دولتی، مستقیم یا غیرمستقیم در ازای انجام عمل در حدود وظایف رسمی فساد

---

۱. www.vajehyab.com/dehkhoda/ و www.vajehyab.com/moein/ تاریخ مراجعه ۱۴۰۲/۱۰/۰۹

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

غیرفعال بوده و منظور از فساد فعال، هر پیشنهادی است که مبنی بر اعطاء و وعده امتیاز مادی به مقام دولتی در ازای تعهد به انجام یا خودداری از انجام وظایف رسمی باشد. (افضلی،۱۳۹۰: ۲۴۴-۲۴۵)

همچنین فساد در نظام حقوقی کشورمان در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰، این‌طور تعریف‌شده است: «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

در این قانون؛ علی‌رغم انتظاری که از عنوانش می‌رود، مفهوم سلامت؛ شناسایی نشده و تنها به تعریف فساد پرداخته است. البته با توجه به تعریف فساد و دقت در سایر مواد این قانون، ازآنجاکه تعریف سلامت حول محور فساد و نحوه مقابله و مبارزه با آن می‌چرخد؛ می‌توان این‌طور بیان داشت که قانون‌گذار، مؤلفه‌های سلامت در هر دو جنبه سلبی و ایجابی آن را مدنظر داشته است و این امر توسط ۹ شاخص ارائه‌شده توسط شورای دستگاه‌های نظارتی جهت سنجش سلامت اداری مطابق ماده ۲۸ به منصه ظهور می‌رسد که عبارتند از: قانون‌گرایی، استقرار توسعه سامانه الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخگویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، شایسته‌سالاری و الگوی مصرف. [۱]

### ۳-۱. اصل قانونی‌بودن[۲]

اصل قانونی‌بودن که مبنای تشکیل، اقدام و فعالیت اداره است، با عناوین دیگری همچون اصل تفوق قانون، قانونیت، مشروعیت و در مفهوم کلی‌تر، حاکمیت قانون هم شناخته می‌شود. این

۱. شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی، ص۴

۲ .The Principle of Legality

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اصل به‌عنوان اصلی‌ترین معیار در نظارت بر اداره محسوب می‌شود. (هداوند و مشهدی،۱۳۹۵: ۸۶) حاکمیت قانون یا اصل قانونمندی به معنای ابتناء همه امور اجتماع و حکومت برپایه قانون و پیروی از آن است، نه پیروی از روابط شخصی. تحقق اصل حاکمیت قانون مبتنی براین است که برای شهروندان، امکان مراجعه به مراجع مستقل و بی‌طرف و احقاق حقشان نسبت به اعمال و تصمیمات مخالف قانون اداره وجود داشته‌باشد. (احمدوند،۱۳۹۰: ۱۵۸) اجماع حداقلی را که شرط شناسایی مفهوم حاکمیت قانون است، می‌توان در دو گزاره صورت‌بندی کرد: اول اینکه، حکومت باید به شیوه عقلانی تصمیم گرفته، عمل کند؛ بدین‌معنی که تصمیمات و اعمال تصمیمات باید بر مبنای «دلایل» باشد و دوم اینکه، دلایل باید به یک معنا «قانونی» باشد. (مرکزمالمیری،۱۳۹۴: ۳۲) حاکمیت قانون در زمینهٔ حقوق اداری ایجاب می‌کند اداره طبق قانون عمل کند. این اصل همچنین ایجاب می‌کند که خود قانون، حداقل استانداردها را رعایت کند.(Stott&Felix, ۱۹۹۷:۲۲) مقام اداری برمبنای اصل قانونی‌بودن به انجام دو گونه تعهد ملزم است:

۱- تعهد سلبی که بر اساس آن، نباید تصمیمات مقام اداری، متعارض با هنجارهای عمومی حاکم بر اعمال اداری باشد و همچنین نباید در حکم قانونی تغییری ایجاد کرد و یا اینکه حق و تکلیفی جدید را به وجود آورد. بر همین اساس، اصل عدم صلاحیت مطرح می‌شود که عدم امکان ایجاد صلاحیت جدید یا توسعه دامنه صلاحیت‌های قانونی توسط مقام عمومی و از جنبه سلبی، ممانعت از تضییق حوزه صلاحیتی از سوی مقامات و نهادهای دولتی از نتایج آن است.

۲- تعهد ایجابی که برمبنای آن، مقام اداری باید طبق قانون و در راستای هدف آن عمل کند و برای اجرای مفاد هنجارهای عمومی باید از تمامی تدابیر قانونی و فردی استفاده کرد و خلاء قانونی در تصمیمات خود باقی نگذارد.( پتفت، ۱۳۹۶: ۱۷۴)

اختیارات تفویض‌شده به مقام اداری در بستر قانون، مبتنی بر این «شرط ضمنی» است که آن اختیارات را به «شیوه قانونی» و در راستای تأمین منفعت عمومی اعمال نماید. درنتیجه،

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اعمال قانونی اختیارات و تأمین منفعت عمومی ازجمله شروط «مشروعیت» اعمال اداری محسوب می‌شود. (مرکز مالمیری،۱۳۹۴: ۱۶۱)

در مقام اتخاذ تصمیم و اقدامات اداری، برعکس صلاحیت تکلیفی که وظایف مقام اداری از قبل به‌وسیله قانون مشخص‌شده و هیچ‌گونه آزادی و اختیار در تصمیم‌گیری برای او وجود ندارد (مشهدی،۱۳۹۱: ۳۱)؛ صلاحیت اختیاری معمولاً مستلزم دو مفهوم مشترک انتخاب و منفعت‌عام است. در صلاحیت اختیاری، مقام اداری به‌موجب قانون اجازه دارد تا از میان گزینه‌های متعدد قانونی با معیارهای غیرحقوقی دست به انتخاب بزند. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع‌عمومی و خصوصی با استفاده از ارزش‌های فراحقوقی درجهت تعیین یک منفعت‌عام است که به‌وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است(Ponce,۲۰۰۵:۵۵۳) .

البته منظور از توازن بین منافع عمومی و خصوصی در صلاحیت اختیاری، برقراری تعادل معقولانه بین منفعت عمومی و منفعت خصوصی شهروند است. با توجه به تعریفی که OECD[۱] تحت یک توصیه‌نامه از سلامت ارائه می‌دهد، «سلامت عمومی به همسویی مداوم و پایبندی به ارزش‌های اخلاقی مشترک، اصول و هنجارها، برای حفظ و اولویت دادن منافع عمومی بر منافع خصوصی در بخش عمومی مربوط است»(OECD,۲۰۱۷:۲) ؛ تصمیم و عمل مقام اداری در صورتی سالم است که منفعت عمومی کاملاً در برابر منفعت شخصی (مقام اداری) محافظت شود. درواقع، در سلامت، بحث ترجیح منفعت عمومی مطرح می‌شود، نه توازن آن با منفعت خصوصی.

این دسته از صلاحیت‌ها به‌ویژه محل رویش فساد هستند؛ چون همین‌که مقام اداری در راستای اتخاذ تصمیم و انجام اعمال اداری از اختیار خود سوءاستفاده کند و در چالش تعارض منافع، نفع شخصی خویش را به نفع عمومی ترجیح دهد، فساد متولد خواهد شد؛ خواه آن عمل در قوانین موضوعه جرم‌انگاری شده یا حتی غیرقانونی شمرده‌شده باشد یا نه. این موضوع تا حدودی به ذات پنهان، پیچیده و غیرقابل‌پیش‌بینی فساد مرتبط می‌شود؛ اگرچه از پیامدهای حاکمیت قانون می‌توان به برقراری نظم حقوقی، پیش‌بینی‌پذیرساختن اوضاع و احوال، احترام به

۱. Organization for Economic Co-operation and Development

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

آموزه عدالت طبیعی در دادرسی‌ها و به‌طورکلی، اجرا و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان اشاره نمود.(مرکزمالمیری،۱۳۹۴: ۲۰۹-۲۰۵) و ثبات حقوقی مدنظر حاکمیت قانون، پیش‌زمینه تأمین سلامت اداری هست؛ اما ضعف قانون و عوامل ایجادکننده آن همچون: مشکلات قانون‌گذاری، تعدد و تورم قوانین، عدم شفافیت، کاستی و خلأ قوانین، وضعیت تناسب، سازگاری و کارامدی قوانین، از علل ایجادکننده فساد و مختل‌کننده سلامت هستند. (الماسی و فاطمی،۱۳۹۷: ۳۰-۲۷) صحت توأمان کمّی و کیفی قوانین، تأثیر مستقیمی بر میزان سلامت اعمال و تصمیمات اداری خواهد داشت. همچنان که تقسیم‌بندی فساد بر فساد سیاه، خاکستری و سفید، مؤید این موضوع است؛ چراکه فساد سیاه، هم عموم مردم و هم نخبگان جامعه، آن را محکوم می‌نمایند و عامل آن را مستحق تنبیه می‌دانند (مانند دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی احداث مسکن)، فساد خاکستری توسط اکثر نخبگان منفور است، ولی عموم مردم در مورد آن بی‌تفاوتند و فساد سفید که ظاهراً مخالف قانون است؛ اما از نظر عموم مردم و نخبگان، آن‌قدر مضر و بااهمیت نیست. (عباس‌زادگان،۱۳۹۴: ۱۷) وقتی فساد از این منظر و در بستر حقوق بررسی شود، موضوع کیفیت قانون مطرح می‌شود که بر میزان التزام و پایبندی شهروند و اداره نسبت به قوانین، اثرگذار است، البته بررسی آن، موضوع پژوهش حاضر نیست.

اصل قانونی‌بودن به اشکال مختلف ممکن است توسط اداره و شهروندان نقض گردد که در مبحث بعدی بررسی می شود.

### ۱-۳-۱. جلوه‌های نقض اصل قانونی بودن

در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا ماده TFEU۲۶۳[۱] که دربارۀ اصل قانونی‌بودن و چارچوب‌های اعمال آن است؛ در بند ۲ دربارۀ جهات بازنگری؛ به عدم صلاحیت، نقض الزامات رویه‌ای اساسی، نقض معاهده یا هر قاعده قانونی مربوط به اجرای آن و سوءاستفاده از اختیار تصریح می‌کند. متن پیش‌نویس معاهده رم در دسترس نیست؛ بااین‌حال، تأثیر تفکر فرانسوی به‌وضوح بر این مبنای بازنگری حک‌شده است. (Craig,۲۰۱۰:۵)

۱. Treaty on the Functioning of the European Union

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

در حقوق موضوعه ایران، ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری، به‌صراحت دربارهٔ علل بازنگری اعلام‌نظر کرده و خروج از حدود اختیارات و عدم قانونی‌بودن اعمال و تصمیمات اداری را از موجبات نظارت قضایی بر آن‌ها دانسته است. همچنین ماده ۱۲ همین قانون در باب نظارت بر تصمیمات عام و کلی؛ مغایرت با شرع یا قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات، تخلف از اجرای قوانین و مقررات و خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود را از علل بازنگری نام‌برده است.

اصل قانونی‌بودن با عناوین مختلفی همچون فاقد وجاهت قانونی، خلاف قانون، مخالف اصول و موازین قانونی و فقدان اعتبار قانونی، تقریباً در همه آرای هیأت‌عمومی جهت ابطال تصمیمات و اعمال اداری صادرشده است؛ به تعبیری دیگر، سایر اصول مورداستفاده دیوان در ذیل این اصل گنجانده می‌شوند. در این راستا، دیوان در آرای مختلف خود به لزوم رعایت کلیه آثار مترتب بر قانون، رعایت تشریفات قانونی، عدم مخالفت با هدف و حکم مقنن، رعایت زمان مقرر در اجرای قانون، ممنوعیت تقیید و تضییق و تخصیص دایره شمول و ممنوعیت تفسیر تعمیم و توسیع حیطه قانون تأکید نموده است.(هداوند و مشهدی،۱۳۹۵: ۹۰-۸۹)

### ۲-۳-۱. سوءاستفاده از اختیار و فساد

سوءاستفاده از اختیار به‌عنوان یکی از وجوه نقض ماهوی اصل قانونی‌بودن، دارای بیشترین قرابت معنایی با فساد بوده است؛ بنابراین، در این قسمت، بیشتر بررسی بیشتری می‌شود. این وجه از نقض قانون؛ به‌خاطر عدم لزوم درنظرگرفتن نفع شخصی در تعریف آن (افشاری،۱۳۹۹: ۶۴-۶۳)، دایره مفهومی گسترده‌تری نسبت به تعریف رایج فساد دارد.

وجود عنصر سوءنیت که شرط لازم در تعریف سوءاستفاده از اختیار بوده (افشاری،۱۳۹۹: ۶۴) با تعاریف سلامت که مبتنی بر اخلاق هستند، تطابق دارد و البته شاید همین موضوع برای ناسالم دانستن اعمال و تصمیماتی ازاین‌دست کافی باشد.

وجه تمایز سوءاستفاده از اختیار از سایر اشکال ماهوی و شکلی نقض قانون همچون اشتباه، وجود همین عنصر سوءنیت است. (افشاری،۱۳۹۹: ۶۴) درهرحال، همه این موارد به دلیل

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

نقض قانون به‌عنوان یکی از متغیرهای اصلی سلامت در دو بُعد ایجابی و سلبی؛ ناسالم تلقی می‌گردند.

استناد به اصل منع سوءاستفاده از اختیار توسط قضات، همواره با چالش‌هایی همچون مسأله تشخیص هدف مقنن، تفکیک قوا و صلاحیت اختصاصی اداره در تشخیص منفعت عمومی (نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه {برای} پژوهشگاه قوه قضائیه،۱۳۹۲ :۱۵۵-۱۳۸) و همچنین، عدم نقض مرزهای خارجی صلاحیت و ظاهر قانونی تصمیم و اعمال اداری (نیکونهاد و کلوندی،۱۴۰۰: ۹۱) روبه‌رو بوده است و در این‌بین، کمتر مورد توجه قضات دیوان عدالت اداری قرارگرفته است.

درعمل در برخورد با چنین مواردی، قضات دیوان عدالت اداری به اصل ۴۰ قانون اساسی استناد می‌کنند؛ چراکه به تعبیر حقوق اداری، با استناد به اصل ۴۰، اداره نمی‌تواند اعمال اختیارات خود را وسیله اضرار به شهروندان قرار دهد. در قاعده لاضرر تزاحم بین حق‌ها اتفاق می‌افتد؛ همچنان که در سوءاستفاده از اختیار، تعارض پیچیده‌تری بین منافع عمومی و خصوصی، حتی گاهی اوقات بین دو منفعت خصوصی رخ می‌دهد. (نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه {برای} پژوهشگاه قوه قضائیه،۱۳۹۲ :۱۲۸-۱۲۹).

فارغ از بحث پیرامون جامع یا مانع بودن یا نبودن تعریف قانونی فساد، طبق ماده ۱ قانون ارتقای سلامت و مقابله با فساد؛ آن را عملی دانسته که درنتیجه نقض قانون یا ورود ضرر نسبت به منفعت عمومی اتفاق می‌افتد. در بخش دوم ماده، دربارهٔ ورود ضرر به منفعت‌عمومی، قانون‌گذار روح و هدف قانون که همانا تأمین منفعت‌عمومی است را مدنظر داشته و بازخورد قضات دیوان در هنگام مواجهه با سوءاستفاده از اختیار یا به تعبیر پژوهش حاضر با فساد اداری، همخوانی دارد.

همچنین هنگام تحلیل رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، با تأثیر از نظام‌های حقوقی داخلی کشورهای عضو؛ در مورد بررسی اعمال اختیارات باید گفت که مفهوم کلاسیک سوءاستفاده از اختیار، اهمیت خود را ازدست‌داده است، چراکه این امر مستلزم ارزیابی عناصر

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

عمدی عمل مقام اداری بوده است که از یک‌سو، باعث ایجاد مشکل دریافتن مدرک می‌شود و از سوی دیگر، تدوین دلایل قابل تأکید عینی در یک دعوای حقوقی در مورد قانونی‌بودن عمل را دشوار می‌کند. درنتیجه این عوامل، ساختار سوءاستفاده از قدرت با دلایل دیگر جایگزین می‌شود که همان اثر بطلان را دربردارد؛ اما بر معیارهای شفاف‌تر و قابل‌درک‌تر (به‌ویژه، اصل تناسب یا مفهوم خطای آشکار در ارزیابی) مبتنی است.(Parchomiuk,۲۰۱۸:۲۲)

درهرصورت، اصل قانونی‌بودن به‌عنوان یکی از متغیرهای اصلی سلامت؛ و در وجه شکلی و ماهوی آن می‌تواند به‌عنوان یک ملاک عینی و مشخص به خیلی از جنبه‌های فساد پایان دهد؛ چرا که فرض بر این است که هدف نهایی قانون (تأمین منفعت عمومی)؛ همان غایت نهایی سلامت اداری است و با اعمال قانون، خودبه‌خود منفعت عمومی محافظت و تأمین خواهد شد، مسلماً این دیدگاه در صورتی صحیح است که خود قانون از فساد در امان باشد که البته پرداختن به مساله فساد قانونی[۱] و چگونگی نظارت بر آن، موضوع پژوهش حاضر نیست.

## ۲. چالش‌های اصل قانونی بودن برای تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا

کنوانسیون OECD در ۱۹۹۷ دربارهٔ مبارزه با رشوه‌دادن به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (UNCAC) در ۲۰۰۳، کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد و کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد و بیست اصل راهنمای مبارزه با فساد مصوب شورای اروپا؛ همگی از اقدامات بین‌المللی هستند که تأثیر زیادی بر قوانین کشورهای عضو اتحادیه اروپا گذاشته‌اند؛ اما حقوق موضوعه اتحادیه اروپا دارای صلاحیت صریح برای مقابله با فساد نیست و این موضوع در وهله اول توسط کشورهای عضو رسیدگی می‌شود. بااین‌حال، تحت یک سیاست جامع در چارچوب حفاظت از منافع مالی در اواسط ۱۹۹۰، دو سند سخت را در زمینهٔ مبارزه با فساد تصویب کرده است: کنوانسیون حمایت از منافع مالی جوامع اروپایی و کنوانسیون مبارزه با فساد که شامل مقامات جوامع اروپایی و مقامات دولت‌های عضو می‌شود و درحال‌حاضر، ماده ۳۲۵ TFEU، مبنای قانونی برای حمایت از منافع

۱. Legal Corruption

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

مالی اتحادیه را برای حمایت از منافع مالی اتحادیه در برابر تقلب و سایر فعالیت‌های غیرقانونی ازجمله فساد را فراهم می‌کند.(۱۶-۱۵: ۲۰۱۷,Bakowski & Voronova)

با رویکرد حقوقی، پرداختن به مساله فساد، در محدودهٔ حاکمیت قانون اتفاق می‌افتد و غالباً با رعایت اصل قانونی‌بودن جرائم و مجازات‌ها دربارهٔ فساد و در حوزه حقوق کیفری به منصه ظهور می‌رسد؛ اما بخش مهمی از آن در حوزه حقوق اداری و با رعایت اصل قانونی‌بودن اعمال و تصمیمات اداری توسط اداره متجلی خواهد شد.

اصل قانونی‌بودن که از قانون در تصمیمات و اقدامات اداره صیانت می‌نماید، برخاسته از اصل حاکمیت قانون مندرج در ماده ۲ TEU[۱] بوده و تصریح می‌دارد که: «اتحادیه براساس ارزش‌های احترام به کرامت انسانی، آزادی، دموکراسی، برابری، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر بنا شده است...» چک‌لیست حاکمیت قانون کمیسیون ونیز بر این باور است که در هسته حاکمیت قانون، این عقیده وجود دارد که هر اعمال قدرتی باید تابع قانون و مبتنی بر حکومت قانون باشد، نه حکومت اشخاص. حاکمیت قانون به ارزش‌های اتحادیه مندرج در ماده ۲ معاهده اشاره دارد که شامل اصل «قانونی‌بودن» است که بر فرایند شفاف، پاسخگو، دموکراتیک و کثرت‌گرایانه برای وضع قوانین دلالت دارد؛ همچنین، شامل: قطعیت‌حقوقی، ممنوعیت خودسری قوه مجریه، حمایت قضایی مؤثر توسط دادگاه‌های مستقل دربردارندهٔ حقوق اساسی، تفکیک قوا و برابری در برابر قانون است. ۲۰۱۹,Bungenberg & Angshuman :۳۸٤- (۳۸۵)

در راستای اصل قانونی‌بودن، بند ۱ ماده ۵۲ منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا[۲] بیان می‌دارد که هرگونه محدودیت در اعمال حقوقی و آزادی‌های شناخته‌شده توسط این منشور باید توسط قانون پیش‌بینی شود و به ماهیت آن حقوق و آزادی‌ها احترام بگذارد. ۲۰۱۵,Galetta& et al) :۱۷)

۱ .Treaty on European Union

۲ .The Charter of Fundamental Rights

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

از نهادهای نظارت‌کننده بر فساد در اتحادیه اروپا می‌توان به اداره مبارزه با تقلب[۱] OALAF اشاره کرد که درجهت کشف تقلب و فسادی که بر منافع ملی تأثیر می‌گذارد؛ تحقیقات اداری انجام می‌دهد. اگر تشخیص جنایی لازم داشته باشد، به مقامات ذی‌صلاح ملی اطلاع می‌دهد؛ همچنین، تبادل اطلاعات و همکاری عملیاتی بین مقامات ملی توسط Europol[۲] و Eurojust[۳] و شبکه نقطه تماس اروپایی علیه فساد[۴] EACN صورت می‌گیرد و نهاد دادستان عمومی اتحادیه اروپا EPPO[۵] که اختیار انجام تحقیقات تقلب و اعمال مجرمانه علیه منافع ملی اتحادیه اروپا را دارد. (Bakowski,۲۰۲۲:۷)

اما در راستای اصل قانونی‌بودن، ماده ۱۹ TEU مقرر می‌دارد که در تفسیر و اجرای معاهده اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا[۶]، رعایت قانون را تضمین می‌کند؛ بااین‌حال، باید گفت که مرجع مشخص‌تر برای بازنگری در ماده TFEU۲۶۳ قرار دارد.(Craig,۲۰۱۰:٤) این ماده به تشریح شرایط و جهات بازنگری نسبت به اعمال و تصمیمات نهادهای اتحادیه اروپا می‌پردازد؛ همچنین، برای جبران کاستی‌ها و سخت‌گیری‌های آن، موارد دیگری ازجمله ماده TFEU۲۷۷ برای تضمین حقوق شهروندان، نقش مکمل برای تقویت و حمایت از اصل قانونمندی را بازی می‌کند.

لازم به ذکر است اصل قانونی‌بودن در کد اروپایی رفتار خوب اداری[۷] اهمیت ویژه‌ای دارد؛ اما ازآنجاکه این قانون به‌عنوان یک قانون نرم[۸] قدرت الزام‌آور نداشته است؛ بنابراین، آمبودزمان اروپا، اختیارات محدودی (عمدتاً با ارائه توصیه‌ها و هشدارها) دارد. البته درمورد اقدامات و تصمیمات اداره بد[۹] مجاز و موظف است به پارلمان و مردم هشدار دهد. (Batalli & Fejzullahu,۲۰۱۸:۲۹)

---

۱. European Anti-Fraud Office
۲. The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
۳. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation
۴. European contact-point network against corruption
۵. European Public Prosecutor Office
۶. The Court of Justice of the European Union
۷. The European Code of Good Administrative Behavior
۸. Soft law
۹. Bad Administration

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]
[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

برای بررسی حدود اصل قانونی‌بودن و چالش‌هایی که برای تأمین سلامت با آن‌ها روبروست، سازوکار اعمال اصل قانونی‌بودن در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا را در ادامه بررسی می‌کنیم.

## ۱-۲. صلاحیت شاکیان نسبت به عدم قانونی بودن

یک مشکل همیشگی برای دستیابی به عدالت و جبران مؤثر در قوانین اتحادیه اروپا، تمایز شدیدی است که در ماده ۲۶۳ بین شاکیان ممتاز (کشورهای عضو و مؤسسات اتحادیه اروپا) و شاکیان غیرممتاز (اشخاص حقیقی و حقوقی) وجود دارد. (Magen& Pech,۲۰۱۸:۲٤۹)

ایده ماده ۲۶۳ بر محدودیت صلاحیت شاکیان مبتنی براین است که کارکرد شاکیان ممتاز در حکم پاسداری از معاهدات است؛ بنابراین، آن‌ها می‌توانند نظارت قضایی برهرعمل اتحادیه از لحاظ رعایت قانون به نام منفعت‌عمومی را تقاضا نمایند؛ ولی افراد تنها به دنبال نفع شخصی‌اند؛ ازاین‌رو، تنها تصمیماتی که به وی ارتباط دارند را مورد تقاضای رسیدگی قرار خواهند داد. اهمیت مقررات و حمایت از آن‌ها در مقابل تعداد زیاد شاکیان، بالارفتن حجم کاری دادگاه به علاوه بیم از عدم قاطعیت حقوقی، نقش تعیین‌کننده در این دیدگاه دارد. ازآنجاکه اتحادیه، مشمول حاکمیت‌قانون و وابسته به قانون‌گذاری مستمر است، حمایت قضایی ویژه‌ای را می‌طلبد؛ بنابراین، محرومیت از شکایت مستقیم موضوع ماده ۲۶۳ باوجود شیوه‌های غیرمستقیم نظارت قضایی، توجیه‌پذیراست. دادگاه باید درصورتی‌که یک‌طرف دعوا به عدم قابلیت اجرای عملی در رسیدگی‌ها براساس ماده ۲۷۷ استناد ورزد، قانونمندی آن عمل عمومی را ارزیابی کند. به‌طور مشابه، دادگاه مکلف است که به‌طور مقرر در ماده ۲۶۷، یک رأی بدوی صادر کند یا اینکه مکلف باشد در یک دعوای مطالبه خسارت بر اساس مواد ۲۶۸ و پاراگراف دوم۲۴۹ اتحادیه اروپا دربارهٔ قانونمند نبودن بخش خاصی از قانون تصمیم بگیرد. (محمودی،۱۳۹۳: ۶۰-۵۸)

درهرحال، امکان ابطال تصمیمات و اعمال فاسد و غیرقانونی اداره درپی اعتراض شاکیان غیرممتاز (شهروندان) و یا نمایندگان آن‌ها که مستقل از نهادهای عمومی و دولتی باشند، بالاترین سطح حمایتی از حق بر داشتن اداره سالم می‌باشد بعلاوه محدودیت زمانی دوماهه حتی

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

برای شاکیان ممتاز و شرط ارتباط مستقیم قوانین به اشخاص(شاکیان غیرممتاز) محدودیتی دیگر در دستیابی به‌سلامت قلمداد می‌شود.

ماده ۲۷۷ جهت جبران کاستی‌های ماده ۲۶۳ امکان ایراد به عدم قانونمندی توسط شاکیان غیرممتاز را البته به‌صورت محدود و غیرمستقیم و تحت شرایطی فراهم آورده است، طبق این ماده بعد از پایان مهلت قانونی مندرج در ماده ۲۶۳هر یک از طرفین می‌توانند در دعوایی که در آن به یک عمل عمومی متخذه از سوی مؤسسات و نهادهای اتحادیه اروپا استناد شده در دیوان دادگستری اتحادیه اروپا به همان دلایل مندرج در بند ۲ ماده ۲۶۳ اعتراض نماید و ضمانت اجرای عدم اجرای آن را در پی خواهد داشت.

الفاظ به‌کاربرده شده در متن ماده بیان می‌دارند که این دعوا ممکن است توسط هریک از طرفین یک دعوای در حال بررسی در سمت خواهان، خوانده یا افراد دخیل دیگر مطرح شود. (Augustyniak, ۲۰۲٤:۹٥)

## ۲-۲- حیطه نظارت‌پذیری ادارات و اعمال و تصمیمات موضوع ایراد نسبت به عدم قانونی‌بودن

ماده ۲۶۳ تصریح می‌دارد که دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، قانونی‌بودن اقدامات قانونی و مصوبات شورا، کمیسیون و بانک مرکزی اروپا به‌غیراز توصیه‌ها و نظرها را بررسی می‌کند؛ همچنین، اقدامات پارلمان و شورای اروپا که برای ایجاد آثار حقوقی درمقابل اشخاص ثالث در قلمروی نظارتی دیوان دادگستری است. معاهده لیسبون، ماده ۲۶۳ را به‌گونه‌ای اصلاح کرد که صریحاً در مورد اعمال نهادها و دفاتر آژانس‌های اتحادیه که قصد ایجاد و آثار حقوقی دربرابر اشخاص ثالث را دارند، رسیدگی قضایی امکان‌پذیر باشد. همچنین طبق ماد۲۶۵، نسبت به عدم اقدام، امکان بررسی قضایی وجود دارد. اقدام مستقیم از طریق ماده (۱)۲۶۳ با ماده ۲۶۷ کامل می‌شود که مبنایی را برای بررسی غیرمستقیم ازجمله اعتبار، تفسیر اعمال مؤسسات، ارگان‌ها، دفاتر و آژانس‌های اتحادیه از طریق رأی مقدماتی را فراهم می‌آورد.(Craig,۲۰۱۰:٤)

با توجه به موارد ذکرشده دربارۀ قلمروی نهادهایی که در نظام حقوقی اتحادیه اروپا نظارت می‌شوند، باید گفت که این نظارت‌پذیری، قلمروی گسترده‌ای دارد و شامل همه نهادهای اتحادیه

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اروپا می‌گردد؛ البته به‌تناسب ماهیت و عملکردشان، اعمال و تصمیماتشان می‌تواند مورد اعتراض نسبت به عدم قانونمندی قرار گیرند.

اشخاص حقیقی و حقوقی که به علت شرایط بند ۴ ماده ۲۶۳ (ارتباط مستقیم مصوبات نهادها و مؤسسات اتحادیه اروپا به شخص شاکی) امکان ایراد مستقیم به قوانین اتحادیه اروپا را ندارند، طبق ماده ۲۷۷ از حمایت قضایی نسبت به اعمال با کاربرد عمومی محروم نیستند (محمودی، ۱۳۹۳ :۹۶). با توجه به رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، وجود مفهوم ماهوی برای شناسایی یک عمل با کاربرد عمومی پذیرفته‌شده است و آنچه مهم و تعیین‌کننده است، عمومی بودن اقدام و موضوع و محتوای آن است، نه شکل آن عمل.

(Augustyniak, ۲۰۲٤ :۹۵-۹۶)

### ۳-۲. آثار ایراد نسبت به عدم قانونی‌بودن

اعمال غیرقانونی طبق ماده ۲۶۳ اگر مورد اعتراض و دعوای ابطال قرار نگیرند، معتبر و دارای آثار هستند و این امر از اصل قطعیت‌حقوقی نشأت گرفته است و بر اساس آن، منفعت فرد در اجرای مستمر اعمال حقوقی نسبت به منفعت‌عمومی ناشی از ابطال برای رعایت قانون ترجیح دارد. البته تعادل منافع بین منفعت‌عمومی در رعایت قانون و منفعت طرف خصوصی در قطعیت‌حقوقی لازم است که این الزام درحمایت از قانون از یکسو و حفظ موقعیت حقوقی که قبلاً به‌دست‌آمده است از سوی دیگر را می‌توان در بررسی مسائل مربوط به ابطال اعمال غیرقانونی، به‌خوبی نشان داد. در مواردی که با قائل شدن یک مهلت زمانی معقول و یا بررسی میزان اتکای فرد به قانونی‌بودن یک عمل، امکان ابطال وجود دارد، سعی بر حفظ این تعادل شده است. (Hofmann, ۲۰۱۷:۱۸-۱۹)

محدودیت زمانی مطرح‌شده در ماده ۲۶۳ و امکان ایراد طبق ماده ۲۷۷ را می‌توان از موارد مصادیق این تعادل دانست که در هر یک از دو ماده مذکور با راه‌حل‌هایی با کارکردهای اساساً متفاوت به شرح زیر روبه‌رو هستیم.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

ماده ۲۶۳، ضمانت‌اجرای بطلان را برای ایرادات به عدم قانونمندی درنظرگرفته‌است. این در حالی است که ماده ۲۷۷ برای اعمال عمومی مورد ایراد ضمانت اجرای عدم اجرا در آن مورد را تجویز می‌کند.

هدف ماده ۲۶۳، اقدامی مؤثر برای ابطال انحراف عمل حقوقی مخالف نظم حقوقی اتحادیه اروپا با تأثیر همه‌جانبه است؛[۱] درحالی‌که طبق ماده ۲۷۷، عدم اعمال قاعده مربوطه فقط در مورد شخص خاص است[۲] و این احتمال را که ممکن است به‌صورت متناقض در مورد سایر مخاطبان همان عمل، اعمال شود، منتفی نمی‌کند. بااین‌حال، حکم مبنی بر عدم اجرای این قاعده، آثار حقوقی غیرمستقیم را عمدتاً با رد فرض قانونی‌بودن آن و هموار کردن راه برای طرح دعاوی مشابه توسط کسانی که تحت تأثیر آن عمل قرار می‌گیرند، ایجاد می‌کند و نمی‌توان آن را نادیده گرفت.(Augustyniak, ۲۰۲٤:۹۱)

نظام حقوقی اتحادیه اروپا درحمایت از اصل قانونی‌بودن، همواره تحت شعاع اصل قطعیت حقوقی قرارگرفته است؛ البته چالش‌های ناشی از آن در رابطه با فساد، بروز بیشتری پیداکرده است؛ چراکه برای حفظ ثبات حقوقی، قطعیت؛ از پایه‌های سلامت اداری محسوب می‌شود. قطعیت همانند قانونیت از جلوه‌های اصل حاکمیت قانون و مستلزم شفاف و دقیق‌بودن قوانین است. هدف این اصل، قابل پیش‌بینی‌بودن موقعیت‌ها و روابط حقوقی است؛ چراکه افراد باید بتوانند به‌صراحت حقوق و تعهدات خود را مشخص کنند و برآن اساس، اقدامات لازم را انجام دهند.(Galetta & et al,۲۰۱۵:۱۷)

در کشاکش اصل قانونی‌بودن و اصل قطعیت، ترجیح منفعت فردی با اندیشه‌های مرتبط با سلامت که همانا حفاظت همه‌جانبه از منفعت عمومی در برابر منفعت خصوصی را مدنظر قرار داده است در تعارض هست و مانع بزرگی در راه تأمین سلامت محسوب می‌شود؛ چراکه از بطلان قوانین فاسد جلوگیری می‌کند و زمینه بروز فساد قانونی و یا ایرادات قانونی منجر به فساد را فراهم می‌کند، مگر به‌صورت اتفاقی و غیرمستقیم، حین دادرسی، شاکی غیرممتاز با آن قانون

---

۱. Erga Omnes
۲. Inter Partes

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]
[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

فاسد برخورد کرده و اوج چالش اینجا آشکار می‌شود که ضمانت اجرای آن، به خاطر رعایت اصل قطعیت، بطلان نیست؛ بلکه عدم اجرا در همان مورد خاص هست.

از سوی دیگر، باید درنظر داشت که قطعیت باعث ایجاد ثبات و قابلیت پیش‌بینی نظام حقوقی می‌شود. پیچیده شدن روابط اداره و شهروند بر پایه یک نظام حقوق اداری متزلزل، زمینه بروز سوءاستفاده و انواع فساد را فراهم می‌آورد. به نظر می‌رسد مناسب‌ترین راه‌حل این چالش، برقراری تعادل نسبی بین این دو اصل باشد.

## ۳. چالش‌های اصل قانونی بودن برای تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران

از قوانین ضد فساد در ایران می‌توان به قانون اساسی در اصول سوم، چهل و سوم و چهل و نهم، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری، سیاست‌های کلی نظام ردیف ۲۴ ابلاغی ۱۳۸۹؛ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون الحاقی دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاه‌برداری، قانون مجازات اخلالگران در نظام اقتصادی، قانون پول‌شویی، قانون سازمان بازرسی کل کشور، قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، قانون ممنوعیت گرفتن پورسانت در معاملات خارجی، قانون مربوط به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس در معاملات دولتی، قانون مربوط به رسیدگی دارایی وزرا و کارمندان دولت، قانون مجازات تبانی در معاملات، و تعداد بسیار دیگری از قوانین اشاره داشت.

همان‌طور که گفته شد؛ از منظر حقوق اداری، الزام به قانون و قضاوت براساس آن نقش بسزایی در تأمین سلامت در نظام اداری خواهد داشت.

اصل قانونی‌بودن بر پایه اصل چهارم قانون اساسی، به‌عنوان یک فرا اصل حقوقی، کلیه مقامات اداری را ملزم می‌دارد تا در چارچوب قانون، مطابق قواعد حقوق موضوعه تصمیم گرفته و عمل نمایند. (پتفت و مرکزمالمیری،۱۳۹۷: ۲۲۵-۲۲۴) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران،

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

کلیه هنجارهای حقوقی باید در چارچوب ارزش‌ها و بایدهای دین اسلام قرار گیرد (پتفت و مرکزمالمیری،۱۳۹۷: ۶۹). آمیخته‌بودن ارزش‌های اخلاقی با موازین اسلامی و استفاده از ظرفیت‌های فقهی همچون اصل لاضرر، هنگام دادرسی در مواجهه با کاستی و خلاء قوانین، نقش بسیار پررنگی در تأمین سلامت اعمال و تصمیمات اداری خواهد داشت.

برای اصل قانونی بودن می‌توان دو جنبه مضیق و موسع درنظرگرفت که در جنبه مضیق آن، عدم تجاوز قدرت و رعایت قوانین در نظر گرفته می‌شود و از جنبه موسع آن، بر رعایت هدف قانون و عدم سوءاستفاده صلاحیت تأکید می‌گردد. قانون اساسی در اصل ۴۰ و ۱۳۸ به هردو جنبه این اصل توجه داشته است. در اصل ۱۳۸، مطابقت آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی با متن و روح قانون، الزامی دانسته شده است و بنا به اصل ۴۰ قانون اساسی، اداره نمی‌تواند از صلاحیت اختیاری خود استفاده کند و آن را در راستای هدفی غیر از تأمین منفعت‌عمومی به کار برد. (عطریان،۱۳۹۶: ۱۷۲)

نهادهای اصلی نظارتی در کشور عبارتند از: دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان حسابرسی، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و موسسه حسابرسی مفید راهبر (جمور و مرتب،۱۴۰۲ :۶). از این میان، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک نهاد قضایی بر طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع رسمی تظلمات و شکایات مردم علیه دولت است و هیأت تشخیصی مندرج در ماده ۶ قانون ارتقای سلامت اداری که به محرومیت‌ها و تنبیهات مفسدین می‌پردازد، نمی‌تواند آنچه مدنظر اصل قانونی‌بودن و ناظر به حقوق شهروندان متضرر از عمل و تصمیمات اداری فاسد است را برآورده سازد؛ لذا به سازوکار دیوان عدالت اداری، برای اعمال این اصل در دادرسی‌های اداری و بررسی حدود و چالش‌های آن برای تأمین سلامت می‌پردازیم.

### ۱-۳. صلاحیت شاکیان نسبت به عدم قانونی بودن

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی مردم علیه دولت، برخلاف حقوق موضوعه اتحادیه اروپا که برای صیانت از منفعت عمومی، امتیاز ویژه‌ای برای دولت‌ها و مؤسسات اتحادیه

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

اروپا (شاکیان ممتاز) برای شکایت به عدم قانونمندی قائل شده است؛ این امتیاز ویژه را به مردم (اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی) اختصاص داده است. بدین‌ترتیب، به نظر می‌رسد حقوق فردی بر منفعت عمومی ترجیح داده شده است، ازآنجاکه طبع بسیاری از تصمیمات و اقدامات فاسد، پیچیده و پنهانی و ناشی از ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین، عدم شفافیت و عدم دسترسی به اسناد و اطلاعات اداره و ضعف آگاهی شهروندان از قوانین و حتی تبانی آن‌ها با کارمندان صورت می‌گیرد؛ باوجود شرط ذی‌نفع بودن، برای ارائه شکایت در بسیاری از موارد؛ این اختصاص ویژه جهت برقراری سلامت و مبارزه با فساد کارساز نخواهد بود؛ اگرچه بر شیوه اتحادیه اروپا نقد وارد کردیم؛ اما اگر دولت در مفهوم عام آن؛ امکان اعتراض نسبت به اقدامات تصمیمات عام و موردی دولتی داشته باشد؛ بسیاری از مشکلات نامبرده مرتفع می‌شود؛ ولی همچنان امکان تبانی و نفوذ و اخلال در امر دادرسی متصور خواهد بود.

البته با اصلاحات ۱۴۰۲ در قانون دیوان عدالت اداری، امکان طرح دعوی بدون الزام به ذی‌نفع بودن در موضوعات حقوق عامه از طریق دو تبصره ماده ۱۷ و ماده ۱۲۰ بدین‌گونه فراهم آمده است که نهادهای نظارتی مشتمل بر دادستان‌های کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور، امکان طرح شکایت نسبت به موضوعات متضمن حقوق‌عمومی که در جریان نظارت‌های عادی، فوق‌العاده و ناشی از گزارش با نقض قانون و تضییع حقوق اشخاص مواجه شوند را دارند، همچنین، طبق تبصره ۲ در این موارد، سازمان‌های مردم‌نهاد که نوعی از رشد یافتگی مردم‌سالارانه محسوب می‌شوند، امکان ورود دارند. ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری نیز با رویکرد ایجاد دادستان اداری که حافظ حقوق عمومی در امر دادرسی به‌عنوان مدعی‌العموم باوجود اختیار رئیس قوه و رئیس دیوان، امکان طرح شکایت از اعمال و تصمیمات طبق ماده ۱۰ نزد شعب، همچنین شناسایی و درخواست ابطال مصوبات دولتی ناظر بر حقوق عامه طبق ماده ۱۲ را داراست.(غمامی،۱۴۰۲ :۲۸-۲۶) ازاین‌رو، گام مثبتی درجهت تأمین منفعت و حقوق عامه و درنتیجه، سلامت اداری محسوب می‌گردد.

درحالی‌که پیش‌ازاین با سازوکار ماده ۱۲۱ قانون دیوان، رئیس دیوان موظف بود پس از اطلاع (ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان) در موارد مربوط به تضییع حقوق عمومی یا منافع

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

بیت‌المال؛ موضوع را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل و دیوان محاسبات اعلام نماید.

شایان‌ذکر است که آرای وحدت رویه ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مصوب ۱۳۶۸ در مورد تخصیص جایگاه شاکی به مردم؛ منصرف از شکایات از آیین‌نامه و مصوبات دولتی است. در موارد اخیر، با توسیع جایگاه شاکی، اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی نیز حق شکایت دارند.(احمدوند،۱۳۹۰: ۱۶۵) افزون براین، رأی وحدت رویه ۷۹۲ دیوان عالی کشور و متعاقب آن ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری، امکان شکایت شرکت‌های دولتی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ را فراهم کرده‌اند که در مباحث بعدی بیشتر بدان خواهیم پرداخت.

## ۲-۳. حیطه نظارت‌پذیری ادارات و اعمال و تصمیمات موضوع ایراد نسبت به عدم قانونی‌بودن

گسترش قلمروی نظارت بر دولت، زمینه مبارزه مؤثر با فساد و تأمین سلامت را در نظام اداری فراهم می‌آورد؛ درحالی‌که حیطه نظارتی موضوع ماده ۲ قانون ارتقای سلامت و مقابله با فساد شامل: دستگاه‌های اجرایی مواد ۱ الی ۵ قانون مدیریت‌خدمات کشوری، واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری، شوراهای اسلامی، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای که عهده‌دار مأموریت عمومی هستند و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌باشند، قانون دیوان عدالت اداری در تبصره ۲ ماده ۱۰؛ تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری، نظامی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح و در تبصره‌های ۱و۲ ماده ۱۲؛ تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها به‌جز مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه آن‌ها را صراحتاً از این دایره خارج کرده است.

از منظر سلامت اداری، یکی از مباحث مهم در باب بررسی قلمروی صلاحیت دیوان، شناسایی و درک صحیح از مفهوم دولت و ادارات و واحدهای دولتی است؛ چون دولتی بودن یا

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

نبودن یک نهاد؛ علاوه بر امکان قرارگرفتن در جایگاه شاکی در دیوان، بر نظارت‌پذیری آن‌ها تأثیر مستقیمی خواهد داشت.

تعبیر قوه مجریه از مفهوم دولت (اصل ۱۷۰) مبتنی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان، امکان دادخواهی افراد را در محاکم صالح مطابق اصل ۳۴ محدود می‌کند (غفاری،۱۳۹۱: ۱۲۷) و بخشی از نهادهای دولتی را از حیطه نظارت قضایی خارج می‌سازد؛ گرچه طبق بند ۱ ماده ۱۰ و ماده ۱۲، دولت مفهومی فراتر از قوه مجریه به نظر می‌رسد؛ چراکه نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلابی و تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه را شامل می‌شود. (مصطفوی‌نژاد وهمکاران،۱۴۰۱: ۲۰۹) حتی با قبول این تعبیر از دولت، بازهم نمی‌توان رسیدگی به شکایات علیه نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی را که ماهیتاً جزو قوه مجریه محسوب می‌شوند از دایره صلاحیت دیوان خارج کرد (غفاری،۱۳۹۱: ۱۲۷).

البته تضییق یا توسیع دامنه مفهومی دولت را نمی‌توان به‌عنوان معیاری تام برای تأمین سلامت اداری در نظر گرفت؛ چون با محدودکردن دامنه آن، امکان نظارت‌پذیری و با گسترش آن، امکان نظارت‌خواهی تحت‌الشعاع قرار خواهد گرفت.

با رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مصوب ۱۳۹۹ دیوان عالی کشور[۱]، زمینه تحول مفهوم دولت در اصل ۱۷۳ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، به سمت پذیرش ایده چندوجهی بودن دولت فراهم شد. (استوارسنگری،۱۴۰۰: ۱۷) این امر در جدیدترین اصلاحیه این قانون در تبصره ۲ ماده ۳ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) به چشم می‌خورد که دربارهٔ شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) می‌باشد.

عده‌ای عقیده دارند که موضوع این رأی و حق اعتراض شرکت‌های دولتی از مراجع شبه‌قضایی مراجع دولتی با فلسفه تشکیل دیوان و کارکردهای آن همخوانی ندارد؛ چراکه دیوان، جایگاه شکایت مردم است، نه مراجع دولتی و حتی آن را زمینه‌ساز فساد می‌دانند؛ زیرا فراهم‌آوردن سازوکار صدور آراء توسط کارشناسان شرکت‌های دولتی و عدم آشنایی قضات آن با

۱. طبق رأی شماره ۷۹۲ دیوان‌عالی کشور، حق تجدیدنظرخواهی برای شرکت‌های دولتی در خصوص کمیسیون آب‌های زیرزمینی موضوع بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به رسمیت شناخته شد.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

مسائل اداری و حقوق عمومی، بیم اعمال‌نفوذ کارشناسان عضو کمیسیون را در صدور آراء به وجود می‌آورد و علاوه بر این‌ها، عدم استقلال و دولتی‌بودن این مراجع و عدم رسیدگی عادلانه به‌خاطر وجود وابستگی سازمانی اعضای کمیسیون به دولت و عدم الزام حضور طرفین برای ارائه دفاع، همه از موارد ضعف این رأی هستند. (درجی و همکاران،۱۴۰۲ :۱۹) در صورت ایراد به عدم قانونمندی توسط دولت، ازیک‌طرف بیم اعمال‌نفوذ برای تغییر رأی وجود دارد و از طرفی دیگر، در صورت عدم قائل‌شدن حق اعتراض، بیم زیرپاگذاشتن قانون هست. قانون و هدف آن، در یک کفه ترازو و طرف دیگر، انگاره سطحی از مبنای تشکیل و تأسیس دیوان یعنی حمایت از شهروندان در برابر تجاوزات دولت قرار دارد.

این درحالی است که ماهیت تصمیمات بند ۲ ماده ۱۰ قضایی بوده و اداره مانند طرف مقابل (شهروند) به‌عنوان اصحاب دعوی شکایت می‌کند، نه به اعتبار دولت‌بودن و در اینجا در موضع اعمال حاکمیت نیست (امامی و استوارسنگری،۱۳۹۳: ۱۷۶).

در حل چالش تعارض بین منفعت عمومی و منفعت خصوصی شهروند باتوجه به آموزه‌های اصول حقوق اداری و صلاحیت اختیاری؛ به نظر می‌رسد چندوجهی دانستن مفهوم دولت در این زمینه حفظ تعادل می‌کند.

### ۳-۳. آثار ایراد نسبت به عدم قانونی بودن

ضمانت اجرای بطلان (مبتنی بر حاکمیت قانون) و قابلیت ابطال (مبتنی بر قطعیت و حقوق مکتسبه) نسبت به عدم قانونمندی اعمال و تصمیمات اداری در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی‌شده است. در تصمیمات موردی، رویه دیوان غالباً بر نظریه بطلان استوار است؛ چنانچه در آرای شعب و آرای وحدت رویه بیان‌شده است، تصمیم غیرقانونی نمی‌تواند مبنای حق یا امتیازی برای اشخاص باشد؛ اما اگر تصمیم اداره سالب حق باشد؛ مانند اخراج غیرقانونی شعب براساس نظریه قابلیت ابطال شعب، اثر حکم را از زمان صدور رأی نافذ می‌دانند. این درحالی است که درخصوص مقررات و تصمیمات عام اداره، تاحدامکان مفهوم قابلیت ابطال مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌است. (فلاح‌زاده و آهنگرسماکوش،۱۴۰۱: ۱۲۶۸)؛ چراکه عدم محدودیت

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

زمانی برای اعتراض نسبت به این دسته از تصمیمات از یک‌سو و بیم از فساد قانونی از سوی دیگر، بر چالش بین قطعیت حقوقی و قانونیت دامن می‌زند.

راهکار حقوق موضوعه ایران طبق ماده ۱۳ قانون دیوان؛ تفکیک در زمان اعمال اثر ابطال است. دربارۀ تصمیمات عام‌الشمولی که مخالف با شرع یا موجب تضییع حقوق شهروندان است، اثر بطلان بنا به سرشت اصلی خود به گذشته سرایت می‌کند؛ بنابراین، از زمان تصویب مصوبه خواهد بود، اما دربارۀ سایر موارد، برخلاف ماهیت ذاتی بطلان به جهت حفظ تعادل بین قطعیت و قانونیت، اثر بطلان از زمان صدور رأی در نظر گرفته شده است.

## نتیجه‌گیری

در چالش میان اصل قانونی‌بودن و اصل قطعیت حقوقی در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا به دلیل ترجیح منفعت شخصی افراد در برابر منفعت عمومی (برای رعایت قانون)، کفه ترازو به نفع اصل قطعیت حقوقی سنگینی می‌کند. در این حالت نمی‌توان ادعا داشت که سلامت اداری در ادارات اعمال می‌شود، چراکه قطعیت حقوقی اقتضا می‌دارد که از ایرادات وارد بر عدم قانونمندی چشم‌پوشی کنیم. از سوی دیگر، به‌خاطر آسیب مستقیم یا غیرمستقیمی که عدم قطعیت حقوقی برای سلامت اداری خواهد داشت؛ برقراری تعادل بین آن‌ها، مناسب‌ترین راه برای حل این چالش خواهد بود. عناصر تشکیل‌دهنده این چالش عبارتند از: وجود محدودیت در دسترسی و استناد به اصل قانونی‌بودن به‌خاطر تمایز شدید بین انواع شاکیان ممتاز و غیر آن، مهلت زمانی کوتاه دوماهه جهت ایراد، وجود ضمانت اجرای متفاوت ابطال و عدم اجرا در مواد ۲۶۳ و ۲۷۷TFEU.

گرچه حمایت از اصل قانونی‌بودن در سایر مواد معاهدات اتحادیه اروپا به چشم می‌خورد؛ اما با سازوکار حقوق اداری با ابزار مخصوص آن — اصول حقوق اداری- در دست شهروندان یا نمایندگانشان که مستقل از نهادهای عمومی و دولتی باشند و به‌صورت مستقیم در مراجع قضایی جهت ابطال اعمال و تصمیمات مخالف قانون، می‌توان داعیه‌دار تأمین حق برداشتن اداره سالم در حد اعلای آن بود. البته از نقاط قوت حقوق موضوعه اتحادیه اروپا جهت تأمین سلامت اداری از طریق اصل قانونی‌بودن؛ تعمیم این اصل جهت سنجش اعمال و تصمیمات همه نهادها و

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

سازمان‌های اتحادیه اروپا و ازنظر کارکردی خواهد بود. البته چندلایه بودن نظام حقوقی اتحادیه اروپا در ایجاد این نقاط ضعف و قوت کاملاً اثرگذار است.

در مورد نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین محدودیتی که در جهت دسترسی به‌سلامت اداری وجود دارد، نسبت به شناسایی ادارات مورد نظارت است. وجود دیدگاه‌های مختلف دربارۀ مفهوم دولت و درنتیجه آن، نظارت‌پذیر بودن یا نبودن یک اداره و اجازه حضور در مقام شاکی؛ مهم‌ترین چالش اصل قانونی‌بودن جهت دسترسی به اداره سالم است. با توسیع یا تضییق ظاهری و شکلی دایره مفهومی دولت و با رویکرد سازمانی، نمی‌توان ادعای تأثیر بر سلامت را داشت؛ بلکه دیدگاه کارکردگرایی و چندوجهی مفهوم دولت و متناسب‌سازی موردی عملکرد آن، با نظارت‌پذیری یا نظارت‌خواهی می‌تواند نقش مهمی بر دستیابی به‌سلامت داشته و جلوی فساد اداری گرفته شود. بررسی سیر تاریخی حقوق موضوعه نظام حقوقی ایران حاکی از پذیرش تدریجی دیدگاه چندوجه‌گرایی مفهوم دولت است.

در تعارض چالش‌برانگیز اصل قانونیت و اصل قطعیت حقوقی، نظام حقوقی ایران با اتخاذ تدابیری همچون وجود مهلت زمانی مناسب جهت اعتراض و در حالت عدم محدودیت زمانی، ابطال از زمان صدور رأی مگر در دو مورد مخالف شرع و تضییع حقوق اشخاص، سعی در حفظ تعادل بین آن دو نموده است و از این حیث و همچنین استفاده از ظرفیت‌های فقهی، از نقاط قوت تلقی می‌شود.

دربارۀ بحث تعادل بین قانونیت و قطعیت حقوقی، لازم به ذکر است که علت اعمال این راه‌حل چنین است که اصرار زیاد بر قانونیت و بی‌توجهی به قطعیت حقوقی فسادزاست. در اینجا، منظور از تعادل، توازن و همسنگی نیست؛ بلکه صرفاً کاستن از وزن اهمیت قانونیت و افزودن به قطعیت حقوقی در حدی است که منظور تأمین سلامت فراهم شود، البته سلامت اداری مستلزم سنگینی کفه قانونیت نسبت به کفه قطعیت در ترازوی حقوق موضوعه است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

**فهرست منابع:**

**منابع فارسی**

**الف) قوانین:**

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰

۳-قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان‌عدالت‌اداری مصوب۱۳۹۲ با الحاقات و اصلاحات ۱۴۰۲

**ب) کتاب‌ها:**

۴-احمدوند، یاسر( ۱۳۹۰ ). عدالت‌اداری در حقوق ایران، تهران: جاودانه-جنگل.

۵-امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش(۱۳۹۳). حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان.

۶-پتفت، آرین؛ مرکزمالمیری، احمد(۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول‌کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، چاپ دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۷-عابدی‌جعفری، حسن؛ حسینی‌هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن؛ فاضلی، محمد (۱۳۹۵). نظریه‌های فساد و سلامت‌اداری، معاونت علم و فناوری، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

۸-عباس‌زادگان، محمد(۱۳۹۴). فساد اداری، ویرایش دوم، چاپ چهارم، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۹-عطریان، فرامرز(۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی؛ اداره خوب مطالعه تطبیقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: میزان.

۱۰- محمودی، جواد (۱۳۹۳). تحولات حقوق اداری اتحادیه اروپا، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان‌عدالت اداری، تهران: خرسندی.

۱۱- مرکزمالمیری، احمد(۱۳۹۴). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، ویراست دوم، چاپ سوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۲-مشهدی، علی(۱۳۹۱). صلاحیت تخییری نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه، تهران: معاونت تحقیقات آموزش و حقوق شهروندی.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

۱۳–موسی‌زاده، ابراهیم؛ دانش‌ناری، زهرا (۱۳۹۶). مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی.

۱۴–هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی(۱۳۹۵). اصول‌حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان‌عدالت‌اداری)، چاپ چهارم، تهران: خرسندی.

## ج) مقالات و گزارش‌ها:

۱۵–استوارسنگری، کوروش(۱۴۰۰). رأی وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیأت‌عمومی دیوان‌عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی،: مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۵،صص۱۹–۱.

۱۶–افشاری، فاطمه(۱۳۹۹). «اشتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری درآیینه نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۵، صص۴۹–۷۱.

۱۷–افضلی، عبدالرحمن(۱۳۹۰). «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، تهران: مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۵،صص۲۶۴–۲۳۵.

۱۸–الماسی، مجید؛ فاطمی، سید محمدحسین(۱۳۹۷). «فراتحلیل کیفی مطالعات فساد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،صص۳۴۲–۱

۱۹–جمور، حسین؛ مرتب، یحیی (۱۴۰۲). «نگاشت نهادی دستگاه‌های متعدد و موازی در هماهنگی مبارزه با فساد در کشور»، دفتر مطالعات مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۸۰،صص۱–۲۸.

۲۰–درجی، ارسلان؛ رستمی، ولی؛ غمامی، سید محمدمهدی( ۱۴۰۲). «دادخواهی دولت در دیوان‌عدالت‌اداری: وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان‌عالی کشور»، مطالعات حقوق عمومی، آماده انتشار، صص۲۱–۱

۲۱–شفیع‌زاده، حمید(۱۳۸۹). «ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال دوم، شماره ۳،صص۱۶۰–۱۴۱.

۲۲–طجرلو، رضا؛ قربانی‌درآباد، بهزاد(۱۳۹۵). «سلامتی در معاملات دولتی»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۱،صص۱۲۰–۸۵.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

۲۳-غفاری، هدی(۱۳۹۱). «نسبیت میان حاکمیت شرع و حاکمیت قانون در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال چهاردهم، شماره ۳۶ ، صص۱۳۲-۱۰۷.

۲۴-غمامی، سید محمدمهدی(۱۴۰۲). «صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق‌عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان‌عدالت اداری(اصلاحات۱۴۰۲)»، فصلنامه دولت و حقوق، سال چهارم، شماره ۲ (پیاپی۱۲)، صص۳۳-۲۳.

۲۵-فلاح‌زاده، علی‌محمد؛ آهنگرسماکوش، محسن(۱۴۰۱). «وضعیت حقوقی تصمیمات غیرقانونی اداره»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲ ، شماره ۳،صص۱۲۷۱-۱۲۵۳.

۲۶-مصطفوی‌نژاد، شهاب‌الدین؛ پروین، خیرالله؛ نعیمی، عمران (۱۴۰۱). «مبارزه با فساد مالی؛ آسیب‌شناسی صلاحیت‌های دیوان‌عدالت‌اداری و سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۳، صص۲۱۸-۱۹۵.

۲۷-نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری (۱۳۹۲). مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه{برای} پژوهشگاه قوه قضائیه،صص۱۵۶-۱۱۷.

۲۸-نیکونهاد، حامد ؛کلوندی، حدیث (۱۴۰۰). «تاملی بر مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه شعب دیوان‌عدالت‌اداری»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره۷ ،صص۱۱۲-۸۳.

۲۹-هاشمی کاشانی، سیدغدیر(۱۴۰۱). «تأثیر امید در سلامت معنوی از منظر قرآن و روایات»، مجله پژوهش در دین و سلامت، دوره۸، شماره ۱،صص۷-۱.

### د) رساله:

۳۰-پتفت، آرین(۱۳۹۶). مفهوم و قلمرو اصول حقوق اداری و بررسی آن در رویه قضایی دیوان‌عدالت‌اداری، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.

### ه) سایت‌ها

۳۱-https://vajehyab.com/dehkhoda/

۳۲-https://vajehyab.com/moein/

۳۳-https://discuss.tp۴.ir/uploads/short-url/٤٤K٩Lhq٧wXTjuYKyGXunqYGM٧zt.pdf

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

**منابع انگلیسی:**


۳۴-Treaty on European Union۱۹۹۲

۳۵-Treaty on the Functioning of the European Union۲۰۰۹

۳۶-Charter Of Fundamental Rights Of The European Union۲۰۰۰

۳۷-Augustyniak, Lukasz (۲۰۲۴). "The Plea of Illegality as a Legal Remedy" - Review of the Legality of EU ۲۰۲٤/٦۹/۱ (٤۱٤)Kontrola Państwowa.V: ٦۹ N: ۱ (٤۱٤) Acts.

۳۸-Batalli, M ; Fejzullahu, A (۲۰۱۸). "Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior", Pecs Journal of International.And European Law.

۳۹-Bakowski, Piotr(۲۰۲۲). "Combating corruption in the European Union, EPRS | European Parliamentary Research Service.

۴۰-Bakowski, Piotr; Voronova, Sofija(۲۰۱۷). "Corruption in the European Union Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States", EPRS | European Parliamentary Research Service.

۴۱-Benner, Hans ; Haan, Ina de (۲۰۰۸). "Saint: A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organization", International Journal of Government Auditing ."

۴۲-CRAIG, Paul (۲۰۱۰). "EU Administrative Law-The Acquis-Directorate General for Internal Policies", Policy Depatment C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Legal Affairs. European Parliament.

۴۳-Galetta, Diana-Urania;. Hofmann, Herwig C. H; Mir Puigpelat, Oriol ; Ziller ,Jacques (۲۰۱۵). "EU Administrative Law-The Acquis-Directorate General for Internal Policies", Policy Depatment C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Legal Affairs. European Parliament.


[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]

۴۴-Hofmann, Herwig (۲۰۱۷). General Principles of EU Law and EU Administrative Law. In Peers, Steve; Barnard,

Catherine (Eds.) European Union Law, pp ۱۹۸-۲۲٦, ۲nd edition, Oxford University Press.

۴۵-Huberts, Leo W. J. C ; Kaptein, Muel; Lasthuizen, Karin (۲۰۰۷). "A Study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers". Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Vol. ۳۰, No. ٤. Emerald Group Publishing Limited

۴۶-Magen, Amichai; Pech, Laurent (۲۰۱۸). "The rule of law and the European Union" [۲۰۱۸] ELECD ٦۱۳; in May, Christopher; Winchester, Adam (eds), "Handbook on the Rule of Law" (Edward Elgar Publishing) ۲۳۵

۴۷-Marc, Bungenberg ; Angshuman, Hazarika(۲۰۱۹). "Rule of Law in the EU Legal Order", ZEuS Zeitschrift für Europarechtliche Studien ۲۲ (۳), ۳۸۳-۴۰۶.

۴۸-OECD (۲۰۱۷). Recommendation of the Council on Public Integrity.

۴۹-Parchomiuk, Jerzy (۲۰۱۸). Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law, Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality, Časopis pro právní vědu a praxi,no۳

۵۰-Ponce, Juli (۲۰۰۵). "Good Administration and Administrative Procedures," Indiana Journal of Global Legal Studies: Vol. ۱۲: Iss. ۲, Article ۱۰.

۵۱-Stott David ; Felix Alexandra (۱۹۹۷). Principles of administrative law London Cavendish publishing limited.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-23 ]

[ DOI: 10.66224/qjal.12.41.6 ]