

امکان سنجی نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری



علی فتاحی زفرقندی ^۱، حمید فعلی ^{۲*}، محسن ابوالحسنی ^۳

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۱

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1698.1555](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1698.1555)

چکیده

مطابق اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است. از سوی دیگر رسیدگی به دادخواهی از مقررات دولتی بنا بر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این پایه است که امکان دادخواهی از مقررات دولتی، به جهت نقض حقوق شرعی اشخاص، با استعلام از فقهای شورای نگهبان در مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است و تبعیت از نظر فقهای شورا برای دیوان الزامی است. با توجه به خروج برخی از مقررات و مصوبات از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، سؤال اصلی این پژوهش این است که نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در زمینه کدام دسته از مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان از بستر وصول شکایت در دیوان میسر است؟ یافته‌های پژوهش با روشی توصیفی-تحلیلی از طریق رجوع به منابع کتابخانه‌ای نشان می‌دهد، به سبب دلایلی مانند تکلیف دیوان به تبعیت از نظرات فقهای شورا، اصل ۴ قانون اساسی ملاک شناسایی صلاحیت نظارت شرعی بر مقررات است. نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان با وصول شکایت در دیوان ممکن است.

کلیدواژگان: دیوان عدالت اداری، صلاحیت، فقهای شورای نگهبان، مصوبات، مقررات،

نظارت شرعی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

*Email: hamidfeli110@gmail.com



* این مقاله با حمایت پژوهشکده شورای نگهبان نگارش یافته است.

مقدمه

با توجه به ابتدای بنیان نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر شریعت مقدس اسلام، تنظیم و تطبیق حکمرانی با اهداف و مبانی و موازین اسلامی در اصول مختلفی از قانون اساسی انعکاس یافته است. یکی از ابزارهای مهم حکمرانی در قانون اساسی «قوانین و مقررات» هستند که ضرورت ابتدای آن‌ها بر موازین اسلامی در اصل ۴ قانون اساسی بدین صورت مقرر شده است که در هر زمینه‌ای به تصویب هر نهاد دولتی و حاکمیتی یا غیر دولتی و خصوصی برسد، ملزم به تبعیت از موازین اسلامی است و تشخیص آن نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است. از سوی دیگر دیوان عدالت اداری^۱، که مبتنی بر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی مرجع صالح قضایی جهت رسیدگی به شکایات از مقررات است، مبتنی بر اصل ۴ و به موجب تکلیف قانونی در تبصره ۲ ماده ۸۴ و نیز ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان^۲، نسبت به بعد شرعی مقرراتی که در صلاحیت دیوان قرار دارند از فقهای شورای نگهبان استعلام می‌کند و پس از اظهار نظر فقهای شورا مفاد این نظر، اعم از اینکه مبنی بر مغایرت یا عدم مغایرت مقررات با موازین شرعی صادر شده باشد، برای هیئت عمومی دیوان لازم‌الاتباع است. اما، از حیث تطبیق مقررات با قوانین، دیوان به طور مستقل اظهار نظر و اصدار رأی می‌کند. این در حالی است که به موجب حکم قانون اساسی یا قانون عادی یا رویه قضایی یا حتی حکم مستقیم مقام معظم رهبری دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به برخی از مقررات اداری را ندارد و به‌رغم تصریح اصل ۴ قانون اساسی، در خصوص سازکار نظارت شرعی، نه تنها نسبت به نظارت از حیث قانونی بلکه از حیث نظارت شرعی بر مصوبات این دسته از نهادهای حقوق عمومی ابهام وجود دارد.

سؤال اصلی این پژوهش به امکان‌سنجی حقوقی صلاحیت دیوان در خصوص نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان اختصاص یافته است. به بیان دقیق‌تر آیا امکان نظارت شرعی بر مصوبات نهادهای خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از طریق این نهاد وجود دارد؟ جهت نیل به پاسخ این پرسش، ابتدا باید به این پرسش‌های فرعی پاسخ داد که جایگاه نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران کجاست و نهادهای مستثنای از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کدام‌یک از اشخاص حقوقی هستند؟ و ادله حقوقی امکان یا عدم امکان نظارت شرعی بر این قبیل مصوبات از طریق دیوان عدالت اداری چیست؟

فرضیه این تحقیق عبارت است از اینکه مقررات اداری، ولو آنکه خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب شوند، از حیث شرعی قابل دادخواهی در هیئت عمومی دیوان عدالت

اداری هستند. گفتنی است امکان‌سنجی نظارت شرعی بر مصوباتی که به تأیید مقام‌معمظم رهبری می‌رسند یا ماهیت قانون دارند به جهت سالبه به انتفای موضوع بودن رسیدگی فقهای شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری از محور بحث این پژوهش خارج است و تحلیل حقوقی آن مجال مجزا می‌طلبد.

در خصوص پیشینه این پژوهش با نظری بر آثار علمی منتشرشده می‌توان دریافت که موضوع این پژوهش تا کنون چندان محور توجه آثار یادشده نبوده است. در مورد نظارت شرعی بر مقررات، به طور کلی، در این آثار راهکارهایی مبنی بر ارسال مقررات دولتی (امجدیان، ۱۳۹۱: ۲۷ - ۲۸) و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۳ - ۴۴؛ میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۶۱ - ۶۲؛ ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۳) پیش از لازم‌الاجرا شدن برای شورای نگهبان به منظور نظارت از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی ارائه شده است یا پیشنهادهایی مانند نظارت هیئت‌های تخصصی فقهی- حقوقی زیر نظر شورای نگهبان پس از ابلاغ مقررات دولتی و غیر دولتی (فعلی، ۱۳۹۹: ۱۰۰ - ۱۱۱) مطرح شده است. اما در این آثار به امکان حقوقی شکایت صرفاً از حیث شرعی نسبت به مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری با استعلام دیوان از فقهای شورا توجه نشده است. همچنین آثاری که به صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پرداخته‌اند، مانند مقاله «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات» اثر آقایی‌طوق و مقاله «تحلیلی بر صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» اثر ویژه، به‌رغم تلاش قابل تقدیر نویسندگان، از چنین زاویه‌ای به موضوع صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نپرداخته‌اند. بنابراین، ایده‌پردازی و ارائه راهکار جهت جبران خلأ نظارتی بر مقررات و مصوبات خارج از صلاحیت دیوان و ایجاد امکان دادخواهی از مقررات و مصوبات یادشده از حیث شرعی واجد وصف نوآوری و بداعت به نظر می‌رسد.

در بدایت امر، مفهوم نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در قانون اساسی و همچنین جایگاه آن در نظام حقوقی ایران باید بررسی و تحلیل شود. پس از این موضوع، حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی از طریق دیوان شناسایی می‌شود. سپس، با تحلیل حدود صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نهادهای خارج از صلاحیت دیوان را باید بازشناسی کرد. در آخر نیز بررسی دو دیدگاه موافق و مخالف قابلیت وصول شکایت در دیوان نسبت به بعد شرعی مصوبات و مقررات خارج از صلاحیت دیوان، از طریق سنجش ادله طرفین در ترازوی منطق حقوقی، طریقت نیل به نظریه مختار در این پژوهش است.

۱. نظارت شرعی بر مقررات در قانون اساسی

به منظور واکاوی مبنای نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان با جهت گیری سنجش ظرفیت این نهاد جهت نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از بستر دریافت شکایات در دیوان، در ابتدا باید ماهیت نظارت شرعی بر قوانین و مقررات به ویژه مقررات مورد استعلام دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد و در همین زمینه محدوده صلاحیت فقهای شورای نگهبان شفاف شود.

۱-۱. جایگاه نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مقررات در قانون اساسی

تبعیت هنجارها و قواعد حقوقی فرودین از قواعد فرازین بر اساس اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی اصلی پذیرفته شده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در نظامهای حقوقی مختلف جهت تضمین تبعیت هنجار حقوقی مادون از هنجار مافوق سازکارهای نظارتی مانند نهادهای دادرسی اساسی جهت تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی ایجاد شده است. در نظام حقوقی ایران نیز نظارت بر تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی بر عهده کلیه اعضای شورای نگهبان است. به جهت برتری موازین شرعی از سایر هنجارهای حقوقی، کلیه قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران گریزی از عدم مغایرت با هنجار «موازین اسلامی» ندارند. در این جهت است که اصل ۴ قانون اساسی سازکار نظارت شرعی بر کلیه قوانین و مقررات را این گونه مقرر کرده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

جهت تضمین مقصود فوق در فرایند قانون گذاری، اصول ۷۲، ۹۴، ۹۵، و ۹۶ قانون اساسی سازکار لازم اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس را پیش از اعتبار یافتن قوانین پیش بینی کرده است. اما در زمینه سایر مصوبات عام الشمول و هنجارهای حقوقی، که مشمول اصل ۴ قانون اساسی هستند، صراحتی نسبت به کیفیت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان در قانون اساسی وجود ندارد. بر اساس نظر تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان از اصل ۴، در صورت مواجهه مراجع قضایی با کلیه قوانین و مقررات مغایر با موازین اسلامی، باید آنها را «جهت بررسی و تشخیص مطابقت یا مخالفت با موازین اسلامی برای فقهای شورای نگهبان ارسال» کرد (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ الف: ۶۵). دیوان عدالت اداری نیز، که مطابق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی نظارت بر مقررات دولتی را بر عهده دارد، نسبت به جنبه شرعی مقررات باید از فقهای شورای نگهبان استعلام به عمل بیاورد. البته به نظر می رسد نظر

تفسیری یادشده مستلزم یک بررسی ابتدایی در مراجع قضایی جهت تشخیص مغایرت با شرع است. اما در نظارتی که از طریق دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد این‌گونه نیست و مقررات مورد شکایت از جهت شرعی در همه موارد از فقهای شورا استعلام می‌شود.

۱-۲. حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی از بستر دیوان عدالت اداری

برخلاف صراحت اصل ۴ در زمینه حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان که شامل همه قواعد آمره و مصوبات عام‌الشمول می‌شود، تشخیص مرز صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جهت خواننده در قانون اساسی با ابهام و اختلاف نظرهایی مواجه است. طبق نظر تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی^۳ مقصود از تعبیر دولتی در این اصل» صرفاً قوه مجریه است (فتحی و کوهی‌اصفهان، ۱۳۹۷: الف: ۲۸۹) و بر این اساس ممکن است برداشت مضیقی از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات نهادهایی غیر از قوه مجریه شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۸)؛ کما اینکه برخی با احتجاج به اصل ۱۳۸ قانون اساسی صرفاً وزرا و هیئت وزیران را دارای صلاحیت وضع آیین‌نامه دانسته‌اند و به تبع آن صرفاً قوه مجریه را به عنوان واضع آیین‌نامه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری خوانده محسوب کرده‌اند (هدایت‌نیا، ۱۳۸۲: ۴) و برخی نیز قوه مجریه را تفسیری عام کرده‌اند، به نحوی که جز قوای مقننه و قضائیه شامل هر نهادی است که مستقیم یا غیر مستقیم و قیومیتی تحت نظارت دولت است، مانند شهرداری‌ها و شورای محلی (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۶ و ۱۳۸). برخی نیز تفسیر مضیق از «دولت» در اصل ۱۷۰ را مغایر اصل پاسخگویی دولت (هاشمی، ۱۳۸۸: ۴۴۷) و نقض حق دادخواهی مردم علیه سایر بخش‌های حکومتی (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۲۰) و تبعیض ناروا و مغایر بند ۹ و ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی (قطبی، ۱۳۹۶: ۵۶) دانسته‌اند. البته برخی نظرات شورای نگهبان نیز حاکی از عدم اعتقاد این شورا به محدودیت مفهوم مقررات دولتی به قوه مجریه است؛ مانند نظر شماره ۱۰۲/۲۹۰۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۹ در خصوص بند ۹ مصوبه جلسه ۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۸ ستاد مقابله با کرونا^۴ و همچنین نظرات شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۸ مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۲۰ و ۸۳/۳۰/۷۸۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۱۱ و ۸۱/۳۰/۷۰۱ مورخ ۱۳۸۱/۰۳/۲۲ شورای نگهبان در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.^۵ به هر حال هیچ اختلاف نظری وجود ندارد که محدوده نظارت شرعی بر مقررات مبتنی بر اصل ۴ قانون اساسی محدود به نظر تفسیری سال ۱۳۸۳ نیست. در نتیجه حدود

صلاحیت فقه‌های شورای نگهبان بر تطبیق کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی شامل هر نوع هنجار حقوقی عام‌الشمول است، اعم از اینکه آن هنجار قانون باشد یا در حکم قانون، مقررات قوه مجریه باشد یا سایر قوا، و حتی تفاوتی نمی‌کند که وضع آن یک مرجع دولتی باشد یا غیر دولتی یا حتی نهادهای خصوصی مأمور به امور عمومی.

دیوان عدالت اداری در خصوص مخالفت آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، و بخشنامه‌های دولتی با موازین شرع نمی‌تواند مستقل اظهار نظر کند، بلکه در این موارد بر اساس اصل ۴ قانون اساسی از فقه‌های شورای نگهبان استعلام می‌کند. در این خصوص، تبصره ۲ ماده ۸۴ و نیز ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان ترتیب قانونی این موضوع را جهت اخذ نظریه فقه‌های شورای نگهبان اعلام داشته است. تبصره ۲ ماده ۸۴ مقرر کرده است: «هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقه‌های شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است». همچنین ماده ۸۷ این قانون نیز این‌گونه مقرر کرده است: «در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقه‌های شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است».

مبنای تعیین حدود صلاحیت فقه‌های شورا در نظارت شرعی از طریق دیوان را باید برگرفته از اصل ۴ قانون اساسی دانست که نتیجه آن لزوم تبعیت دیوان از فقه‌های شورا است و این مبنا در طول دوره‌های مختلف قوانین مربوط به دیوان تا امروز وجود داشته است. شورای نگهبان در جدیدترین اصلاحیه قانون تشکیلات دیوان حتی مصوبه‌ای را که شائبه الزام‌آور نبودن نظرات فقه‌های شورا برای دیوان را داشته باشد نمی‌پذیرد و نسبت به ماده ۴۶ طرح اصلاح قانون دیوان^۶ موضوع اصلاح ماده ۸۴ قانون دیوان این‌گونه مقرر کرده است: «تبصره بند ۲ از این جهت که آیا شامل مواردی که آرای صادره مبتنی بر نظرات فقه‌های شورای نگهبان صادر می‌شود نیز خواهد شد یا خیر ابهام دارد. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».^۷ برگرفته از مذاکرات اعضای شورای نگهبان تبصره یادشده در این زمینه ابهام دارد که اطلاق قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های تخصصی و غیر قطعی بودن آن آرا تا یک ماه شامل آرای ابطالی مبتنی بر نظر فقه‌های شورا مبنی بر مغایرت مصوبات با شرع نیز می‌شود یا خیر؛ زیرا شمول این اطلاق بر آرای یادشده مغایر شرع است و نه تنها تعلیق موقت اجرای رأی ابطال شرعی اشکال شرعی دارد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۵۱) بلکه بر همین اساس اصل قابلیت اعتراض نسبت به نظر فقه‌های شورا در هیئت عمومی نیز واجد اشکال است. بنابراین،

علاوه بر اینکه منع شرعی تعلیق اجرای نظر ابطالی فقهای شورا دال بر ابطال مصوبه مغایر شرع توسط ایشان است، اقتضای ذاتی تکلیف دیوان به تبعیت از فقهای شورا پذیرش بطلان مقررات توسط فقهای شورا است که در بطن این تکلیف دیوان معیار قرار گرفتن صلاحیت فقهای شورا به جای صلاحیت دیوان در دادخواهی شرعی از مقررات است و قانون تشکیلات دیوان باید در این جهت اصلاح شود.

۲. نهادهای خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان

نهادهای خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان، بسته به عوامل خروج آنها از صلاحیت دیوان، هر یک از ظرفیت متفاوتی نسبت به بازگشت به تحت شمول صلاحیت فقهای شورا قرار گرفتن برخوردارند و بررسی آنها حسب عامل خروج از صلاحیت دیوان نشان از قابلیت نظارت شرعی توسط فقها نیز می‌تواند داشته باشد.

۲-۱. خروج از صلاحیت دیوان به موجب حکم قانون اساسی

در صورت اکتفا به نظر تفسیری مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی برای تعیین صلاحیت دیوان و عدم توجه به اصل ۱۷۳ همه نهادهای ذیل قوای مقننه و قضاییه و زیر نظر رهبری و عمومی غیر دولتی و نظام صنفی و حرفه‌ای را باید خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان دانست. به‌رغم اینکه این نظر تفسیری صرفاً ناظر به اصل ۱۷۰ در خصوص نظارت عموم قضات بر انطباق مقررات است و نه کلیت صلاحیت دیوان در اصل ۱۷۳، نظر شورای نگهبان در زمان تصویب قانون تشکیلات دیوان اکتفا به تفسیر فوق بوده است^۸ و نهایتاً اصرار مجلس بر مصوبه خود منجر به جعل اغلب این نهادها در صلاحیت دیوان به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است. با این حال، شورای نگهبان هم در مقام نظارت بر مصوباتی مانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ستاد ملی مقابله با بیماری کرونا که پیش از این اشاره شد هم در سال ۱۴۰۱ از نظراتی که نسبت به لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان در سال ۱۳۹۰ صادر کرده بود از تحدید صلاحیت دیوان به نظر تفسیری سال ۱۳۸۳ منصرف شده است و در مورد نظر اخیر در حد پذیرش تعمیم «دولت» به سایر قوای سه‌گانه در اصل ۱۷۳ عدول کرده است^۹ و تبصره ۶ ماده ۱۰ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ را تنها از حیث شمول نسبت به نهادهای عمومی غیر دولتی و دانشگاه آزاد مغایر اصل ۱۷۳ دانسته است و صلاحیت دیوان نسبت به سایر دستگاه‌ها غیر از قوه مجریه را مغایر اصل ۱۷۰ ندانسته است.

برخی از مصوباتی که به حکم قانون اساسی باید به تأیید مقام معظم رهبری برسند، به

جهت اینکه قوانین و مقررات مورد تأیید رهبری قسمی از احکام حکومتی محسوب می‌شوند (صرامی، ۱۳۷۳: ۶۵)، خارج از صلاحیت دیوان قرار دارند. بنابراین مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، به موجب اصل ۱۱۲، از صلاحیت دیوان خارج می‌شود. مصوبات مجمع در موارد اصرار مجلس برخلاف نظر شورای نگهبان و مصوبات مربوط به حل معضل نیز حسب ماهیت تقنینی آن‌ها در صلاحیت دیوان نیستند. همچنین مصوبات شورای عالی امنیت ملی به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد. قانون مربوط به تعداد و شرایط اعضای مجلس خبرگان رهبری، کیفیت انتخاب، و آیین‌نامه داخلی جلسات ایشان طبق اصل ۱۰۸ در اولین دوره با تنظیم فقهای شورای نگهبان و تأیید رهبر انقلاب معتبر شده است که طبعاً از صلاحیت دیوان خارج است و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان را نیز با وجود تصویب خود اعضا، حسب قانون محسوب شدن آن، باید خارج از صلاحیت دیوان دانست.

بنابراین، قوانین و مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوانین مصوب مجلس خبرگان رهبری، و مصوبات شورای عالی امنیت ملی به موجب قانون اساسی خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار می‌گیرند و نمی‌توان انتظار داشت با اصلاح قانون تشکیلات دیوان در صلاحیت دیوان قرار گیرند.

۲-۲. خروج از صلاحیت دیوان به موجب حکم مقام معظم رهبری

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نه به سبب تأیید توسط رهبر انقلاب، بلکه به موجب حکم مستقیم ایشان از صلاحیت دیوان خارج شده است. نظرات مختلفی در این زمینه وجود دارد و برخی قائل به هم‌ردیف قانون بودن آن مصوبات (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۵۴) و صحت مصوبه ۶۳۰ سال ۱۳۸۷ این شورا در مورد خروج از صلاحیت دیوان شده‌اند (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۱-۶۴۲) و برخی سیاست‌گذاری‌های این نهاد را مفوض از جانب رهبری و برتر از قانون برشمرده‌اند (الهام و میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۲: ۱۶۰ و ۱۶۳) و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های مصوب این نهاد را در صلاحیت دیوان دانسته‌اند (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۳-۶۴۶). همچنین یک نظر این است که طبق اطلاق صدر مصوبه جایگاه، اهداف، و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۶ این شورا، که طی نامه شماره ۱/۲۹۵۵۹ مورخ ۱۳۷۶/۰۹/۱۷ دفتر مقام معظم رهبری به تأیید ایشان رسیده است (اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۸۱: ۴۸)، مصوبات این شورا در حکم قانون محسوب می‌شوند که به تبع آن خارج از صلاحیت دیوان‌اند. البته با توجه به برخی از بیانات مقام معظم رهبری، در خصوص قانون نبودن مصوبات شورای یادشده،^۱ این نظر از جهتی

دیگر هم ممکن است نقد شود. در هر صورت در شرایط فعلی در نامه مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام دستور به افزودن نام این شورا به نهادهای خارج از صلاحیت دیوان در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان داده شده است که به‌رغم عدم اصلاح این تبصره در مجمع نفس دستور رهبری لازم‌الاجراست (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۶۰) و دیوان نیز جز در موارد خروج شورای عالی از اختیارات مفوض از جانب مقام معظم رهبری همین برداشت را دارد.

اتخاذ هر یک از رویکردهای یادشده نه تصویب مصوبات خلاف شرع توسط شورای عالی را تجویز می‌کند نه سالب صلاحیت فقهای شورا است، بلکه مصوبات عام‌الشمول شورا، اعم از سیاست یا مقررات، ذیل اصل ۴ می‌گنجد و تشخیص خلاف شرع آن‌ها با فقهای شورای نگهبان است که به همین جهت سازکار نظارت شرعی پیشینی نسبت به آن‌ها نیز پیشنهاد شده است (حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۱ - ۳۲) که در صورت تحقق این سازکار مصوبات یادشده مستغنی از دادخواهی شرعی خواهد بود. اما در شرایط فعلی امکان‌سنجی دادرسی شرعی قابل بحث است. رویه کنونی هیئت عمومی دیوان^{۱۱} نیز، به‌رغم عدم رسیدگی به مغایرت این مصوبات با قانون، مشعر بر رسیدگی به خروج شورای عالی انقلاب فرهنگی از حدود صلاحیتش است.

در خصوص شورای عالی فضای مجازی نیز هرچند مقام‌معظم رهبری حکمی نسبت به خروج مصوبات این نهاد از صلاحیت دیوان صادر نکرده است، مصوبات این نهاد همان‌طور که در صدر مصوباتش قید می‌شود^{۱۲} و در ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی این شورا نیز آمده است^{۱۳} به استحضار معظم‌له می‌رسد که ممکن است طبق یک نظر عدم مخالفت ایشان تأییدی ضمنی باشد و طبق نظر مخالف به استحضار معظم‌له رسیدن این مصوبات به معنی تأیید توسط ایشان نیست (آسوده‌آرانی، ۱۳۹۵: ۱۰۲). به هر حال، به جهت اشتراک مبنای تشکیل این دو نهاد یا به هر جهت دیگری، مفهوم مخالف تبصره ۲ ماده ۱۲ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ صرفاً دال بر صلاحیت دیوان نسبت به خروج این شورا از صلاحیت مفوض از جانب ایشان است که مورد ایراد شورای نگهبان نیز نبوده است.^{۱۴} در صورت تصویب نهایی این قانون، هرچند این وضعیت مشابه وضعیت کنونی شورای عالی انقلاب فرهنگی است، با اضافه شدن «شورای عالی انقلاب فرهنگی» به تبصره ۱ ماده ۱۲ طرح یادشده، که این هم مورد ایراد شورای نگهبان نبوده است، دیوان دیگر نمی‌تواند به خروج شورای عالی انقلاب فرهنگی از حدود صلاحیتش رسیدگی کند. مصوبات شوراهای فرعی این دو نهاد نیز، همان‌طور که در نظر شماره ۱۰۲۲۵۶/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۶ هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی

نظام^{۱۵} نسبت به طرح یادشده آمده است، داخل در صلاحیت دیوان محسوب می‌شوند. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نیز حسب حکم مقام معظم رهبری تشکیل شده است و صلاحیت تصویب مصوباتی عام‌الشمول را دارد. تا کنون دیوان عدالت اداری به چنین مصوباتی رسیدگی نکرده است و به جهت تأیید برخی از مصوبات این نهاد توسط مقام معظم رهبری^{۱۶} صلاحیت رسیدگی به این دسته از مصوبات این نهاد را نیز ندارد، اما نسبت به آن دسته از مصوبات این شورا که به تأیید معظم‌له نمی‌رسد^{۱۷} یا مصوباتی که برخی از بندهای آن به تأیید ایشان نرسیده است، صلاحیت رسیدگی دارد؛ مانند بندهای ۳ و ۴ مصوبه نهمین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۷ این شورا در خصوص تنظیم بازار کالاها و خدمات که در آرای ۱۲۵۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۹ و ۴۶۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^{۱۸} به آن استناد شده است. سایر بندهای تأیید نشده توسط ایشان را، به‌رغم فقدان رویه دیوان، نمی‌توان واجد همان اثر حقوقی تأیید توسط معظم‌له از حیث صلاحیت دیوان دانست و طبعاً این قسم مصوبات در صلاحیت دیوان هستند.

۲-۳. خروج از صلاحیت دیوان به موجب قانون عادی

تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان مصوبات برخی از نهادها را از صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است که از آن میان خروج مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مجلس خبرگان رهبری، و مجمع تشخیص مصلحت نظام از صلاحیت دیوان تا حدودی که پیش از این گفته شد ریشه در حکم قانون اساسی دارد. مصوبات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، که در تبصره ماده ۱۲ نیز نیامده است، را نمی‌توان خارج از صلاحیت دیوان دانست، مگر اینکه در قانون مربوط به تعیین وظایف آن‌ها یا مصوبه شورای عالی امنیت ملی تصریح شود. مثلاً مصوبات ستاد ملی مقابله و مدیریت بیماری کرونا استثنائاً حسب جزء ۲ بند «الف» مصوبه ۷۳۷ شورای عالی امنیت ملی، که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است،^{۱۹} در حکم مصوبه شورای عالی امنیت ملی محسوب می‌شوند و بر همان مبنا خارج از صلاحیت دیوان قرار می‌گیرند.

علاوه بر این، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان، فارغ از اینکه مغایر اصول ۳۴ و ۱۷۳ باشند یا نباشند و تناقضی با قابلیت شکایت قضات از حیث تضييع حقوق استخدامی در شعب دیوان داشته باشند یا نداشته باشند، قابل شکایت در هیئت عمومی نیستند. مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان نیز که به موجب نظر تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ خود را واجد صلاحیت مقررات‌گذاری در امور مالی، اداری، استخدامی، و تشکیلاتی شورای نگهبان دانسته است (فتحی و کوهی‌اصفهانى، ۱۳۹۷ الف: ۱۶۴) به موجب تبصره ماده ۱۲ از صلاحیت هیئت

عمومی دیوان خارج شده است. نفی صلاحیت دیوان در این موارد در قانون عادی، اعم از اینکه با قانون اساسی مطابقت داشته باشد یا نداشته باشد، به هر حال وضعیت فعلی نظام حقوقی ماست که بر این اساس نسبت به امکان یا امتناع نظارت شرعی فقهای شورا بر این قبیل مصوبات بحث خواهیم کرد.

۲-۴. خروج از صلاحیت دیوان به موجب رویه دیوان

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی به مصوبات برخی از نهادهای واضع مقررات را، بدون اینکه صراحت قانونی در مورد استثنای آنها وجود داشته باشد، خارج از صلاحیت خود دانسته است. شوراهای اسلامی روستا از این قبیل نهادها هستند. هیئت عمومی دیوان طی رأی شماره ۸۹۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۱۴ و رأی شماره ۵۷۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۲۶ و رأی شماره ۱۰۱۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۵^{۲۱} مصوبات شوراهای اسلامی روستا را خارج از صلاحیت خود دانسته است. این رویکرد با وجود عدم ذکر مصوبات شوراهای اسلامی روستا در زمره استثنای صلاحیت هیئت عمومی دیوان در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان دیده می‌شود و بر خلاف رویکرد دیوان نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی شهر است که به این قسم از مصوبات رسیدگی می‌شود. آرای یادشده به جهت عدم تصریح مصوبات شوراهای اسلامی روستا در صدر این ماده، آنها را خارج از صلاحیت خود دانسته است، در حالی که مصوبات شوراهای اسلامی شهر نیز در صدر ماده ۱۲ ذکر نشده است.

علاوه بر این، دیوان عدالت اداری در مواردی مقررات اتحادیه‌ها و کانون‌های صنفی و حرفه‌ای را به علت غیر دولتی بودن خارج از صلاحیت خود می‌داند. هیئت عمومی دیوان در همین زمینه در رأی شماره ۱۱۹۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ مقرر کرده است: «... نظر به اینکه کانون وکلای دادگستری غیر دولتی می‌باشد، بنابراین رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات کانون مذکور خارج از حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است».^{۲۲} در این زمینه آرای مشابه دیگری نیز در دیوان صادر شده است^{۲۳} که فارغ از قابلیت نقد و بررسی این رویه دیوان این قبیل نهادها در بحث ما درباره نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان موضوعیت پیدا می‌کنند.

۳. نظارت شرعی بر مقررات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری با وصول شکایت در دیوان

با توجه به وجود خلأ نظارت بر مقررات و مصوبات نهادها و اشخاص حقوقی حقوق عمومی که خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری قلمداد می‌شوند، بعضاً راهکارهایی مبنی بر

ضرورت ارسال مقررات دولتی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش از لازم‌الاجرا شدن برای شورای نگهبان به منظور نظارت از حیث شرع و قانون اساسی (امجدیان، ۱۳۹۱: ۲۷ - ۲۸ و ۳۲؛ حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۳ - ۴۴؛ میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۶۱ - ۶۲؛ ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۳) یا تشکیل هیئت‌های تخصصی فقهی و حقوقی زیر نظر فقهای شورای نگهبان برای نظارت فعال پس از ابلاغ مقررات (فعلی، ۱۳۹۹: ۱۰۰ - ۱۱۱) ارائه شده است. با این حال تحقق چنین سازکارهایی یا در عمل با موانعی مواجه می‌شود یا در صورت تحقق منافاتی با قابلیت دادخواهی شرعی نسبت به آن‌ها در دیوان نخواهد داشت. با توجه به امکان اتخاذ رویکردهای متفاوت نسبت به این موضوع، ابتدا ادله نظراتی که کلاً مخالف چنین سازکاری هستند با ادله رویکرد کاملاً موافق با این سازکار را مقایسه می‌کنیم. سپس رویکرد کارآمد و متناسب با مبانی نظام حقوقی ایران را ارائه می‌دهیم.

۳-۱. بررسی ادله نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری

با توجه به وضعیت فعلی صلاحیت دیوان، که بر امتناع سازکار فوق پایه‌ریزی شده است، ابتدا دلایل مخالفان امکان دادخواهی شرعی از مقررات خارج از صلاحیت دیوان را تبیین می‌کنیم.

۳-۱-۱. اصل عدم صلاحیت دیوان نسبت به مراجع خارج از شمول اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی

دلیل اول بر امتناع جعل صلاحیت برای دیوان جهت استعلام شرعی از مقررات خارج از صلاحیتش این است که نسبت به نهادهایی که به موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی تصریح به صلاحیت دیوان نشده است اصل بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری است و دادخواهی نسبت به مقررات خارج از صلاحیت دیوان باید در سایر مراجع قضایی رسیدگی شود. چه آنکه دادگاه‌های عمومی صلاحیت عام دارند و دیوان صلاحیت خاص و استثنایی دارد و جز در موارد مصرح در قانون فاقد صلاحیت است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۹۹ - ۱۰۰). بنابراین دادگاه‌های عمومی مبتنی بر این رویکرد چنانچه در مقام دادخواهی با مقررات غیر شرعی مواجه شوند مکلف‌اند به اطلاع فقهای شورا برسانند و خود نیز مبتنی بر اصل ۱۷۰ و با استفاده از ظرفیت اصل ۱۶۷ از اجرای آن‌ها خودداری کنند.

با وجود تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ در مورد محدودیت صلاحیت دیوان به قوه مجریه، مقررات سایر قوای حاکمیتی را نمی‌توان از طریق دیوان مورد نظارت شرعی قرار داد و حتی با پذیرش عدم محدودیت صلاحیت دیوان به نظر تفسیری یادشده و تعیین حدود صلاحیت دیوان با اصل ۱۷۳، به نحوی که شامل سایر قوای حاکمیتی نیز بشود، مقررات

نهادهای غیر دولتی و خصوصی، مانند نهادهای صنفی و حرفه‌ای و دانشگاه آزاد اسلامی، نیز نمی‌تواند در صلاحیت دیوان قرار بگیرد و از این طریق مورد نظارت شرعی واقع شود.

۳-۱-۲. انتساب ابطال مقررات مغایر شرع به رأی دیوان و استقلال رأی قضات دیوان از فقها

دلیل دیگر این است که همان‌طور که در سازکار فعلی دلیل طرح پرونده در هیئت عمومی دیوان پس از صدور نظر فقهای شورا فقدان شأن قضایی فقهای شورا دانسته شده است و لازمه ابطال مقررات مغایر شرع صدور حکم قضایی توسط دیوان اعلام شده است (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۲۴؛ امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۴۵)، ابطال مقررات غیر شرعی منسوب به فقها نیست. برخی هم معتقدند که نظر فقهای شورای نگهبان را باید دارای صرفاً یکی از ویژگی‌های رأی قضایی یعنی اعتبار امر مختومه دانست و آثار کامل قضایی را با رأی دیوان محقق شمرد (کدخدایی و ویژه، ۱۳۸۸: ۴۱) و حتی ماهیت نظر فقهای شورا یک نظر کارشناسی برای قضات دیوان است (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۴۷). نتیجه اینکه معیار تعیین صلاحیت قضایی در اینجا نیز، مانند مقررات مغایر قانون، دیوان است و نه فقهای شورا. پس طرح شکایت از مقررات غیر شرعی خارج از صلاحیت دیوان در این مرجع امکان ندارد. ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ مقررات مورد دادخواهی شرعی را به واسطه صدور حکم دیوان ابطال‌شده تلقی می‌کرد. هرچند در ماده ۴۱ قانون دیوان ۱۳۸۵ و مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات دیوان، قید ابطال توسط حکم دیوان حذف شده است. اما نفس ذکر لازم‌الاتباع بودن نظر فقها برای دیوان به معنی انتساب ابطال به فقهای شورا نیست، بلکه به این معنی است که قضات دیوان با تبعیت از نظر فقها مقررات مغایر شرع را ابطال می‌کنند.

علاوه بر این، رسیدگی از جهت مسائل مقدماتی دادرسی مانند اهلیت خواهان، شرایط دادخواست، معین بودن خواسته و مستند بودن و توافقی بودن دعوا، تبیین ضرورت‌های اداری، و تعیین حدود صلاحیت و وظیفه دیوان است (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). برخلاف نظر برخی که صلاحیت فقهای شورای نگهبان را در این زمینه مطلق می‌دانند (قطبی، ۱۳۹۶: ۱۴۳)، دیوان در رسیدگی از جهت قانونی بودن مصوبه نیز می‌تواند، چنانچه فقهای شورا کنترل شرعیت مقررات اداری را با کنترل قانونی بودن آن خلط کنند و نظر به مغایرت مصوبه با قانون بدهند، نظر شورا را تأمین نکند و مستقلاً رأی به بطلان یا عدم بطلان مقرر با قانون بدهد (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۱ - ۱۴۲). بنابراین، قاطع دعوا بودن نظرات فقهای شورا جایی است که قضات دیوان امکان نقض آن را نداشته باشند؛ درحالی‌که قضات دیوان در مقابل فقهای شورا استقلال رأی دارند.

۳-۱-۳. امکان دادخواهی مستقیم در شورای نگهبان

با ایجاد سازکاری جهت وصول و رسیدگی به شکایات مردم نسبت به بعد شرعی مقررات نزد فقهای شورای نگهبان، می‌توان خلأ نظارتی موجود نسبت به نهادهای موضوع بحث را پوشش داد؛ کما اینکه تا کنون مواردی نیز وجود داشته است که اشخاصی به نحو مستقیم اظهار نظر نسبت به مقررات غیر شرعی را از فقها بدون رجوع به دیوان درخواست کرده‌اند (فتحی و کوهی‌اصفهانی، ۱۳۹۷ب: ۳۵، ۴۲، ۴۴، ۴۸، ۵۷). اما چون این درخواست‌ها از جانب اشخاص حقوقی و مقامات بوده است، نمی‌توان آن‌ها را دادخواهی مردم نسبت به مصوبات مورد نظر دانست.

۳-۱-۴. فقدان ظرفیت کافی در دیوان و شورای نگهبان نسبت به افزایش حجم شکایات

دلیل دیگر بر امتناع سازکار مد نظر این است که با توجه به حجم زیاد مصوبات شوراهای اسلامی روستا و نهادهای صنفی و حرفه‌ای و سایر نهادهای خارج از صلاحیت دیوان و تجمع پرونده‌های شکایات در وضعیت فعلی، که به چنین مقرراتی نیز رسیدگی نمی‌شود، نمی‌توان این سازکار را با ظرفیت موجود دیوان و شورای نگهبان اجرا کرد. بنابراین، این صلاحیت نیازمند توسعه و گسترش ساختاری دیوان و شورای نگهبان است که این امر نیز خود دربردارنده بار مالی است و ارائه طرحی به مجلس در این خصوص، با عدم پیش‌بینی بار مالی آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

۳-۱-۵. نقض سلسله مراتب اداری در مورد مصوبات رئیس قوه قضاییه

با توجه به ریاست رئیس قوه قضاییه بر ارکان این قوه، از جمله دیوان عدالت اداری، مقررات مصوب رئیس قوه قضاییه برای نهادهای ذیل قوه مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری لازم‌الاتباع است. بنابراین در صورت ایجاد امکان نظارت شرعی از طریق دیوان بر این مقررات، مقام مآدون، یعنی دیوان عدالت اداری، بر مقام مافوق خود، یعنی رئیس قوه قضاییه، نظارت می‌کند و اصل سلسله مراتب اداری نقض می‌شود.

۳-۱-۶. منع نقض حکم مقام معظم رهبری در مورد شوراهای عالی فراقوه‌ای

بر اساس رویکرد یادشده به موجب حکم مقام معظم رهبری در صدر مصوبه جایگاه، اهداف، و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبات این نهاد در حکم قانون است که البته پیش از این ذکر شد که برداشت مغایر این نگاه هم از بیانات معظم‌له امکان‌پذیر است. النهایه طبق برداشت در حکم قانون انگاشتن این مصوبات، بر پایه دستور ایشان به مجمع تشخیص

مصلحت نظام در خصوص الحاق این نهاد به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان، این مصوبات برای دیوان الزام‌آور و رسیدگی به آن‌ها خارج از صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. در نتیجه رسیدگی به شکایات از آن مصوبات در دیوان، به نوعی حکم یادشده مقام‌معظم رهبری را نقض می‌کند. ولو اینکه رسیدگی صرفاً از حیث شرعی و با استعلام از فقهای شورای نگهبان باشد؛ زیرا حکم نهایی ابطال مصوبه را دیوان صادر می‌کند. از طرفی مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز، که مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب حکم رهبری تأسیس شده‌اند، همان جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را دارند و دادرسی شرعی نسبت به آن‌ها در دیوان با حکم مقام معظم رهبری در تعارض است. طبق این رویکرد مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه نیز همین وضعیت را دارد؛ زیرا از یک طرف برخی از آن‌ها به تأیید معظم‌له می‌رسد که در آن صورت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان سالبه به انتفای موضوع است. از سوی دیگر در صورت عدم تأیید این مصوبات توسط معظم‌له نیز از آنجا که مبنای تشکیل آن مانند دو شورای عالی فوق حکم ایشان است و اذن ایشان برای تصویب چنین مصوباتی را دارند، ایجاد امکان نقض این مصوبات در دیوان نیز نقض غیر مستقیم حکم رهبری است.

۲-۳. تحلیل ادله اثبات صلاحیت دیوان عدالت اداری

جهت نیل به مقصود نهایی، یعنی تعیین مقرراتی که نظارت شرعی از بستر دیوان بر آن‌ها میسر باشد، بررسی ادله‌ای که به نحو حداکثری جعل این صلاحیت را برای دیوان تعریف می‌کند ضروری به نظر می‌رسد که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۱-۲-۳. دیوان عدالت اداری به مثابه مرجع عام قضایی در دعاوی اداری

بر اساس یک دیدگاه، همان‌طور که دادگاه‌های عمومی در امور کیفری و حقوقی دارای صلاحیت عام هستند، دیوان عدالت اداری نیز، اگرچه از این جهت که به دعاوی خاص مردم علیه دولت رسیدگی می‌کند صلاحیتش خاص است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۵، ج ۱: ۱۶۲)، در امور اداری مرجع قضایی عام است و نباید یک مرجع اختصاصی اداری بر شمرده شود (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۲۸؛ شمس، ۱۳۸۴، ج ۱: ۳۸۷). با توجه به اینکه بر مبنای این نظر نمی‌توان صلاحیت دیوان را محدود به قوه مجریه دانست، حتی اعمال اداری نظام‌های حرفه‌ای که دارای قدرت وضع مقررات برای شاغلان حرف هستند هم باید تحت نظارت قضایی دیوان قرار گیرد (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۲۷). البته شخصیت حقوقی آن‌ها خصوصی محسوب می‌شود. بر این پایه، نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان از طریق دیوان

عدالت اداری بر آن‌ها حتی بدون نیاز به اصلاح قانون تشکیلات دیوان میسر است؛ هرچند اصلاح قانون و تصریح به صلاحیت دیوان چه از حیث نظارت قانونی چه از حیث نظارت شرعی مطلوب‌تر است.

همچنین سازکاری که به امکان نظارت قضات دادگاه‌های عمومی بر مقررات مغایر شرع مبتنی بر اصل ۱۷۰ اکتفا می‌کند می‌تواند این اشکالات را داشته باشد: ۱. معتبر باقی ماندن مقررۀ غیر شرعی نسبت به عموم اشخاص غیر از اصحاب دعوا که مغایر بند ۱۴ اصل ۳ در خصوص امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون است؛ ۲. عدم تخصص فقهی قضات دادگاه‌ها برای تشخیص ابتدایی شرعیت مقررات که مغایر قید «تشخیص توسط فقهای شورای نگهبان» در اصل ۴ است؛ ۳. فقدان صلاحیت دادگاه‌های عمومی نسبت به شکایت علیه نهادهای حاکمیتی خارج از صلاحیت دیوان، حتی با فرض پذیرش صلاحیتشان نسبت به نهادهای خصوصی و غیر دولتی، که مغایر اصل ۱۷۳ است.

۳-۲-۲. انتساب ابطال مقررات مغایر شرع به آرای فقهای شورای نگهبان

عنایت به جایگاه فقهای شورا در مقام نظارت شرعی مبین مرجع صادرکننده حکم قاطع دعوای شرعی علیه مقررات است. برخلاف نظر برخی نویسندگان که فقهای شورا را در مقام پاسخ به دیوان عدالت اداری در حد یک کارشناس تنزل داده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۴۷)، قضات دیوان بر اساس تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات دیوان مکلف به تبعیت از نظرات فقهای شورا هستند و این تکلیف قانونی قضات ناقض ادعای کارشناس صرف محسوب شدن فقهای شورا است. به‌علاوه، چنانچه مقصود مقنن اساسی از اصل ۴ و ۹۱ صرفاً اظهار نظر کارشناسی بود، نیاز به عضویت فقیه نبود و غیر فقها نیز توان این کار را داشتند (درویش‌وند و راجی، ۱۳۹۰: ۱۰۹). بنابراین نظر ایشان مانند یک نظر کارشناسی نیست که قضات را ملزم به تبعیت نکند، بلکه اظهار نظری نهایی نسبت به تطبیق موضوع (مقررات مورد شکایت) با حکم (حکم شرعی) و یک حکم قضایی الزام‌آور است. علت طرح پرونده در هیئت عمومی پس از اظهار نظر فقهای شورا نیز برخلاف نظر برخی صاحب‌نظران (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۱۲۴) فقدان شأن قضایی فقها نیست، بلکه بررسی جهت مغایرت مقررۀ با قانون است. زیرا ممکن است نظر فقها بر ابطال نباشد یا نظر بر ابطال بخشی از مقررۀ باشد و بخش دیگر صرفاً از حیث قانونی قابل ابطال باشد.

در مقابل اینکه گفته می‌شود با توجه به اصل ۱۷۰ ق.ا. شأن دیوان نیز اجل از دفتر بودن برای شورا است (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۲۶) باید گفت شأن فقهای شورا نیز اجل از مبدل به کارشناس دادگستری شدن برای قضات است. وانگهی با وجود طرح پرونده در هیئت عمومی

دیوان، پس از صدور نظر فقها و رسیدگی دیوان به مسائل مقدماتی دادرسی، مانند اهلیت خواهان و شرایط دادخواست و صلاحیت دیوان در عدم تبعیت از آن دسته از نظرات فقهای شورا که جهت کنترل قانونی بودن مقررات صادر شده است، دیوان با تبعیت از نظر فقهای شورا که در حدود صلاحیت فقها صادر شده است مبدل به دفتر شورای نگهبان نمی‌شود؛ کما اینکه رسیدگی مقدماتی از حیث قانونی در بند ۲ ماده ۴۸ طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱ موضوع اصلاح ماده ۸۷ قانون مقرر شده است. اما به هر حال این مسائل نیز، چنان که در ادله مخالفان صلاحیت دیوان در دریافت شکایات شرعی از نهادهای خارج از صلاحیت دیوان آمد، مانع انتساب ابطال مقررات غیر شرعی به فقهای شورا نیست. زیرا ابطال این مقررات به استناد اصل ۴ صورت می‌گیرد که این اصل ارتباطی به دیوان عدالت اداری ندارد؛ بلکه صلاحیت اختصاصی فقهای شورا را بیان می‌دارد.

دلیل دیگر بر انتساب ابطال مقررات غیر شرعی به نظر فقها این است که در صورت عدم انتساب ابطال مقررات به فقها باید صلاحیت فقها در ابطال قوانین و مقررات از طرق دیگری غیر از دیوان عدالت اداری را نیز نفی کنیم. حال آنکه این برداشت با نظر تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان از اصل ۴ (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ الف: ۶۵) سازگار نیست که مراجع قضایی را ملزم به ارسال قوانین و مقررات مغایر شرع به شورای نگهبان می‌کند. فقهای شورا نیز خود را در رسیدگی به مقرراتی که بدون وصول شکایت در دیوان عدالت اداری خلاف شرع تشخیص می‌دهند واجد صلاحیت می‌دانند (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷ ب: ۳۵، ۴۲، ۴۴، ۴۸، ۵۷). به علاوه، طبق نظر تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۸ شورای نگهبان، «ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است». بنابراین، ایفای نقش دیوان در اعمال نظارت شرعی توسط فقهای شورا موضوعیت ندارد، بلکه طریقت دارد.

۳-۲-۳. فقدان ملزومات دادرسی در شورای نگهبان و ضرورت

تضمین حق شرعی دادخواهی علیه مقررات خارج از صلاحیت دیوان

در حال حاضر شورای نگهبان ابزار و ملزومات قانونی لازم جهت وصول شکایات و رسیدگی را چه از لحاظ زمینه قانونی لازم چه از لحاظ امکانات ساختاری و تشکیلاتی در اختیار ندارد. شورای نگهبان از اختیاراتی که برای مقامات قضایی وجود دارد، مانند داشتن ضمانت اجرا جهت مطالبه اسناد و مدارک، بهره‌مند نیست و ملزم به رعایت اصول بنیادین دادرسی، مانند اصل تناظر، نیز نیست (پروین و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۷: ۱۲۱ - ۱۲۲). از سوی دیگر سلب حق

دادخواهی اشخاص فاقد توجیه است. زیرا به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی حق مسلم هر فردی است. این حق دادخواهی علیه مقررات اداری و مصوبات نهادهای حاکمیتی نیز به‌ویژه آنجا که حقوق شرعی افراد مورد تضییع قرار می‌گیرد، باید به رسمیت شناخته شود؛ درحالی‌که در سازکار فعلی که امکان دادخواهی شرعی نسبت به مصوبات خارج از صلاحیت دیوان وجود ندارد این حق بنیادین نیز نقض می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد از این حیث نیز ضروری است امکان طرح چنین شکایاتی در دیوان میسر باشد. نقض چنین حقی در رویه شورای نگهبان در موارد متعدد، مانند قطعی و غیر قابل اعتراض دانستن آرای مراجع شبه‌قضایی در مرجع قضایی صالح یا حتی محدود به رسیدگی شکلی دانستن صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع شبه‌قضایی، نه تنها مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۷۳ دانسته شده است بلکه فقهای شورای نگهبان نیز نقض این حق در مصوبات مجلس را مغایر با موازین شرعی اعلام کرده‌اند (درویش‌وند و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۵ - ۳۹).

بنابراین، همان‌طور که صیانت از حق دادخواهی با مفتوح ماندن مجرای شکایت از آرای مراجع شبه‌قضایی در دادگاه‌های دادگستری صورت می‌پذیرد (آیین‌نگینی، ۱۳۹۹: ۳۲)، صیانت از حق دادخواهی از مقررات اداری در هیئت عمومی دیوان نیز مستلزم مسدود نبودن مجرای شکایت از آن‌هاست؛ به‌ویژه آنکه دادگاه‌های عمومی صلاحیت ابطال مقررات مغایر شرع و قانون را ندارند و تنها می‌توانند آن‌ها را در صورت تشخیص غیر قانونی بودن نسبت به اشخاص موضوع پرونده مورد رسیدگی اعمال کنند و نتیجه آن است که مقررات مغایر شرع و قانون نسبت به عموم افراد مجرا باقی می‌ماند. حال اگر موضوع دادخواهی از مقررات حقی با مبنای شرعی باشد، مزید بر علت می‌شود و صیانت از حق شرعی دادخواهی به مدد نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان ضروری است. زیرا موازین شرع بر کلیه اجزای نظام حقوقی ما حاکم است که اقتضای آن ممانعت از نقض حقوق شرعی اشخاص توسط مقررات است.

۳-۲-۴. استفاده از ظرفیت‌های کاهش‌دهنده حجم شکایات در دیوان و استعلامات از فقها

در پاسخ به اینکه گفته می‌شود با ایجاد قابلیت شکایت از مصوبات خارج از صلاحیت دیوان حجم شکایات افزایش می‌یابد و ظرفیت‌های دیوان و شورای نگهبان جهت رسیدگی مکفی نیست، می‌توان تمسک به راهکارهایی را پیشنهاد داد که حتی در وضع موجود نیز به‌کارگیری آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری‌های ادارات و دادرسی اداری مفید است. الزام‌آوری نظرات فقهای شورای نگهبان در موارد مشابه از مهم‌ترین این راهکارهاست؛ کما اینکه برای آرای دیوان در موارد مغایرت مصوبات با قوانین سازکارهایی مانند ماده ۹۲ قانون تشکیلات دیوان وجود دارد

جهت رسیدگی خارج از نوبت و بدون تشریفات در موضوعاتی که مصوبات مشابه آن‌ها قبلاً تعیین تکلیف شده است. تسری نظرات شرعی فقهای شورا در موارد مشابه در رویه فقهای شورا نیز دیده می‌شود (فقیهی و عساکره، ۱۴۰۰: ۱۰ - ۱۱). کاربری همین سازکار برای مراجع اداری و دیوان نه تنها می‌تواند موجب تسریع رسیدگی بدون استعلام‌های تکراری از فقهای شورا شود و حجم استعلام‌ها از فقهای شورا را پایین بیاورد، بلکه تصمیم‌گیری‌های مراجع اداری را پیش‌بینی‌پذیرتر و رویه‌های ادارت را منسجم‌تر می‌کند که به تضمین حقوق مکتسبه و رعایت انتظارات مشروع مردم نیز نزدیک‌تر است و نتیجه آن کاهش حجم شکایات در دیوان خواهد بود. البته ممکن است چالش امکان تعارض در آرای فقهای شورا نیز مطرح شود که راه برون‌رفت از آن نیز استفاده از ظرفیت‌های صدور آرای ایجاد رویه و وحدت رویه با حد نصاب مشخص یا بهره‌گیری از ابزار نسخ نظرات سابق توسط فقها است.

همچنین، در صورتی که ابتدا ابعاد شکلی صلاحیت مقام و نهاد واضح مصوبات از حیث خروج از صلاحیت و سپس تطبیق محتوایی مقرر با قانون در دیوان پیش از استعلام از فقها صورت پذیرد (فعلی و همکاران، ۱۴۰۱: ۶ - ۷)، شاهد کاهش استعلامات دیوان از شورای نگهبان خواهیم بود. کما اینکه در بند ۲ ماده ۸۷ طرح اخیر اصلاح قانون تشکیلات دیوان این سازکار در حد تقدم بررسی بعد قانونی مصوبه بر بعد شرعی در موارد ابطال مصوبات از زمان تصویب دیده شده است.

۳-۲-۵. عدم تنافی نظارت بر مقررات رئیس قوه قضاییه با اصل سلسله مراتب اداری

تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، و تصمیمات رئیس قوه قضاییه را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان استثنا کرده است که با توجه به پذیرش امکان شکایت از وضع استخدامی قضات در شعب دیوان به موجب ماده ۱۰ این قانون و تأیید این ماده توسط شورای نگهبان دولت در اصل ۱۷۳ اعم از قوای سه‌گانه است و صلاحیت هیئت عمومی دیوان نیز شامل قوای سه‌گانه است؛ وگرنه مقنن نباید امکان شکایت قضات از حیث تضییع حقوق استخدامی را نیز می‌پذیرفت. استناد به اصل سلسله مراتب اداری برای لزوم تبعیت قضات دیوان از مقررات رئیس قوه قضاییه نیز به دلیل فقدان سلسله مراتب امور قضایی و وجود استقلال قضایی قضات قابل دفاع نیست (مولایی، ۱۳۹۵: ۱۰۵ - ۱۰۶). این استدلال نسبت به بعد نظارت قانونی بر مقررات رئیس قوه قضاییه کاملاً صحیح به نظر می‌رسد و در مورد نظارت شرعی بر این مقررات نیز به جهت انتساب نظارت شرعی به فقهای شورای نگهبان و

استقلالی که ایشان در اظهار نظر دارند به نحوی است که علاوه بر استقلال قضایی شخصی قضات دیوان از استقلال سازمانی نیز برخوردارند و به طریق اولی الزامی به تبعیت از مصوبات رئیس قوه قضاییه ندارند و وجود صلاحیت نظارت شرعی فقهای شورا بر آن مصوبات از این حیث روشن است.

۳-۲-۶. عدم خروج مصوبات شوراهای عالی فراقوه‌ای از شمول اصل ۴

طبق یک رویکرد کلیه مصوبات عام‌الشمول شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اعم از سندها، سیاست‌ها، اساسنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، و آیین‌نامه‌ها حتی با پذیرش عدم قابلیت شکایت از جهت مغایرت با قوانین باید از طریق دیوان قابلیت دادخواهی از جهت مغایرت با شرع را داشته باشند. زیرا مبنای رسیدگی به شکایت از مقررات از حیث شرعی در دیوان اصل ۴ قانون اساسی است که عموم و اطلاق آن شامل این مصوبات است. برخی نیز با توجه به ذکر شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمره استثنائات تبصره ماده ۱۳ قانون دیوان ۱۳۸۵ و حذف آن از تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان مغایرت این قبیل مصوبات با قوانین عادی را نیز قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌دانند (واعظی و سلیمانی، ۱۳۹۵: ۳۶) که طبعاً طبق این نظر امکان شکایت شرعی از این مصوبات نیز در دیوان وجود دارد.

علاوه بر این، نامه مقام‌معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد الحاق این نهاد به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان اعمال نشده است و این نامه خطاب به مجمع صادر شده است و تا زمان اصلاح قانون به دیوان تکلیفی بار نمی‌کند. همچنین ضرورت اجرای این مصوبات از منظر رهبر انقلاب به معنای تجویز مصوبات مغایر شرع و قانون اساسی و خارج از صلاحیتش نیست (بنایی‌اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۴۸)؛ کما اینکه اذن رهبری به تصویب این مصوبات مؤید شرعیت محتوای آن‌ها نیست و برخی نظرات فقهای شورا امکان وجود خلاف شرع در آن‌ها را نشان می‌دهد (درویش‌وند و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۲). بنابراین اذن رهبری به تصویب هنجار با تأیید یک هنجار توسط ایشان متفاوت است. بر این پایه در مورد مصوبات نهادهای مشابه مانند شورای عالی فضای مجازی نیز نمی‌توان به استناد اذن رهبری در تصویب مصوبات لازم‌الاجرا آن مصوبات را خارج از صلاحیت دیوان و به‌ویژه فقهای شورا قرار داد؛ به‌خصوص آنکه در حکم رهبری نیز در حکم قانون بودن این مصوبات یا خروج آن‌ها از صلاحیت دیوان تصریح نشده است. همچنین در مورد شورای عالی هماهنگی سران قوا، جز مواردی که مصوبه‌ای یا بندهایی از یک مصوبه به تأیید مستقیم رهبری می‌رسد، نمی‌توان قائل به خروج از صلاحیت دیوان عدالت اداری از حیث بررسی عدم مغایرت با قوانین و به طریق اولی از حیث عدم مغایرت با شرع با استعلام از فقهای شورای نگهبان شد.

۳-۳. نظریه مختار

با مقایسه ادله طرفین می‌توان دلایل نظری که مصوبات خارج از صلاحیت دیوان را به جهت معیار قرار گرفتن حدود صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی مبتنی بر اصل ۴ قانون اساسی قابل شکایت از جهت شرعی در دیوان می‌داند اقوی از دلایل طرف مقابل برشمرد. بنابراین، مقررات رئیس قوه قضاییه باید قابلیت وصول شکایت جهت اعمال نظارت شرعی در دیوان را داشته باشند. البته در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نه دیدگاه اول مبنی بر نفی مطلق صلاحیت دیوان نه دیدگاه دوم مبنی بر تأیید مطلق صلاحیت دیوان توجیه‌پذیر به نظر نمی‌رسند، بلکه باید گفت به جهت معیار بودن اصل ۴ در تعیین حدود نظارت شرعی محتوای آن دسته از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که ماهیت مقرر دارند (اعم از آیین‌نامه و دستورالعمل و غیره) صرفاً از حیث شرعی قابلیت طرح شکایت در دیوان را دارد. اما دستور مقام معظم رهبری به مجمع برای دیوان نیز بار حقوقی دارد و دیوان نمی‌تواند از حیث قانونی به این مصوبات رسیدگی کند. زیرا قدر متیقن پیش‌فرض حکم ایشان تجویز مغایرت مصوبات شورای عالی با شرع نبوده است و از جهت تطبیق با قوانین عادی چنین مطلبی را مقرر کرده است و اشاره‌ای به خروج آن مصوبات از صلاحیت فقهای شورای نگهبان نیز نکرده است؛ به‌ویژه که سابقه نظارت فقهای شورا بر مصوبات این نهاد دال بر شمول اصل ۴ بر آن مصوبات است. در نتیجه مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز به طریق اولی می‌تواند در این سازکار از جهت شرعی رسیدگی شود. همچنین آن قسم از مصوبات یا بندهایی از مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد را نمی‌توان از حیث شرعی در دیوان مورد شکایت قرار داد. اما سایر مصوبات این نهاد و بندهایی از مصوبات که به تأیید رهبری نرسیده‌اند قابل دادخواهی شرعی در دیوان هستند.

بر این پایه، علاوه بر مصوبات فوق، از میان مصوبات نهادهایی که در بخش دوم این پژوهش به عنوان نهادهای خارج از صلاحیت دیوان معرفی شدند، مصوبات اتحادیه‌ها و نهادهای صنفی و حرفه‌ای و مصوبات شوراهای اسلامی روستا، که به موجب رویه دیوان خارج از صلاحیت دیوان محسوب می‌شدند، به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند خارج از صلاحیت فقهای شورای نگهبان باشند و بدون نیاز به اصلاح قانون در حال حاضر نیز می‌توان آن‌ها را مورد رسیدگی از حیث شرعی قرار داد. همچنین مصوبات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، علاوه بر دادخواهی از حیث قانونی، قابل دادخواهی شرعی در دیوان هستند و مصوبات ستاد ملی مبارزه با بیماری کرونا نیز به‌رغم اینکه از جهت لازم‌الاجرا بودن در حکم مصوبه شورای

عالی امنیت ملی هستند، به جهت اینکه به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسند، قابل شکایت از حیث شرعی در دیوان عدالت اداری هستند؛ به‌ویژه که سابقه نظرات فقهای شورا وقوع خلاف شرع در مصوبات این ستاد را با خروج از صلاحیت مفوض ممکن می‌داند. علاوه بر این، مقررات مصوب شورای نگهبان ممکن است پس از اجرا مشخص شود از جهتی مغایرت با شرع داشته‌اند که در زمان تصویب مد نظر نبوده است. پس، نباید مانع از قابلیت طرح شکایت از آن‌ها از حیث شرعی بشویم؛ به‌ویژه آنکه این مقررات مصوب کل اعضای شورا هستند، نه فقهای شورا.

نتیجه‌گیری

بررسی مبانی خروج مصوبات خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد خروج همه آن‌ها به موجب حکم قانون اساسی یا قانون عادی نبوده است. بنابراین، مصوبات شوراهای اسلامی روستا و نهادهای صنفی و حرفه‌ای که به موجب رویه دیوان و نه حکم قانونگذار در دیوان رسیدگی نمی‌شوند، در حال حاضر، با قانون فعلی تشکیلات دیوان، علاوه بر قابلیت طرح شکایت از حیث قانونی، از حیث شرعی نیز قابل شکایت در دیوان هستند.

مقایسه استدلال‌های دو رویکرد عدم صلاحیت و وجود صلاحیت دیوان نسبت به دریافت شکایات از جهت شرعی نسبت به مصوبات خارج از صلاحیت دیوان نشان می‌دهد با توجه به طریقت دیوان در ابطال مقررات غیر شرعی و لازم‌الاتباع بودن نظر فقهای شورا برای دیوان و انتساب ابطال مصوبات به فقهای شورای نگهبان باید معیار صلاحیت در دادخواهی شرعی را اصل ۴ قانون اساسی قرار داد. بنابراین باید قانون تشکیلات دیوان به نحوی اصلاح شود که مصوبات مادون قانون و نیز مصوباتی که به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسند قابل دادخواهی شرعی در دیوان عدالت اداری باشند، اعم از اینکه مرجع تصویب آن‌ها رئیس قوه قضاییه، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراهای فرعی آن‌ها، شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا باشد.

پیشنهاد عملیاتی که در این زمینه می‌توان ارائه داد این است که طرح اصلاح قانون تشکیلات دیوان مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ مجلس نیز که در بندهای ۱ و ۲ ماده ۴۸ موضوع اصلاح ماده ۸۷ قانون، با بازگشت به قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰، ابطال مقررات به هیئت عمومی و تخصصی دیوان و نه فقهای شورای نگهبان منتسب شده است، مستلزم اصلاح است. همچنین در بند ۱ یادشده دایره صلاحیت دیوان در رسیدگی به مصوباتی که صرفاً از جهت شرعی مورد شکایت هستند باید به مصوبات خارج از صلاحیت هیئت عمومی در حدود فوق تسری داده شود.

یادداشت‌ها

۱. مراد از «دیوان» در این مقاله دیوان عدالت اداری است.
۲. مراد از «قانون تشکیلات دیوان» در این پژوهش قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است.
۳. اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».
۴. «با توجه به صلاحیت‌های ستاد ملی مقابله با کرونا مذکور در مصوبه جلسه ۷۳۷ شورای عالی امنیت ملی، مصوبه مورد شکایت در محدوده مصوبه فوق‌الذکر شورای عالی امنیت ملی خلاف شرع شناخته نشد». قابل مشاهده در نشانی: slink.shora-gc.ir/8ZtN5
۵. قابل مشاهده در نشانی:
slink.shora-gc.ir/RNm12
slink.shora-gc.ir/77Lda
slink.shora-gc.ir/6WKcQ
۶. تبصره جزء ۲ بند «الف» ماده ۴۶ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۶. ماده ۸۴ قانون و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۸۴ ...
تبصره- آرای صادره از سوی هیئت‌های تخصصی ظرف یک ماه از تاریخ صدور توسط رئیس دیوان یا توسط ده نفر از اعضای هیئت عمومی قابل اعتراض در هیئت عمومی است».
قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: 72242n.ir/j2b
۷. بند ۲-۲۱ نظر شماره ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۵ شورای نگهبان، قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: 23775n.ir/f2b
۸. بندهای ۷ و ۸ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۹۰/۳۰/۰۴/۱۳۹۰، بندهای ۳، ۵، ۶، و ۷ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۳۲۱۳ مورخ ۹۰/۳۰/۰۵/۲۵، بندهای ۱، ۲، و ۳ نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۷ مورخ ۹۰/۳۰/۰۸/۱۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
۹. بند ۵-۸ نظر ۱۰۲/۳۲۱۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۵ شورای نگهبان، قابل مشاهده در نشانی: 23775n.ir/f2b
۱۰. «مکرراً سؤال می‌شود که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات ما در چه وضعیتی هستیم؟ آیا از لحاظ قانونی حکم قانون دارد؟ این هم قبلاً عرض شد که بله؛ ... البته اینجا دستگاه قانون‌گذاری نیست، نمی‌خواهیم تعبیر قانون کنیم. کما اینکه در آن سؤالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند اسم قانون‌گذاری نیامده؛ چون مرکز قانون‌گذاری در قانون اساسی یک جاست. لیکن منافاتی ندارد که مصوبات اینجا در یک حوزه و در سطح خاصی لازم‌الاجرا باشد؛ همان‌گونه مصوبات دولت در یک محدوده لازم‌الاجراست ...». بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۰۴، قابل مشاهده در نشانی: 9616khl.ink/f/
۱۱. آرای وحدت رویه شماره ۲۶۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۵ و شماره ۲۸۹۶-۲۸۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ قابل مشاهده در سامانه ساعد دیوان عدالت اداری و سامانه روزنامه رسمی به نشانی:
ara.divan-edalat.ir/Judgment.aspx?idr=8305&tar=100&ida=10290

rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=۲۱۸۴۹

۱۲. برای مثال ← «سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی- اهداف و اقدامات کلان» مصوبه

جلسه ۸۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۱۱ شورای عالی فضای مجازی، قابل مشاهده در نشانی: ۱۲۸۴۱dotic.ir/news/

۱۳. «ماده ۱۱ مصوبات شورای عالی پس از ملاحظه رئیس شورا بلافاصله توسط دبیر به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد و سپس توسط دبیر به دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.»

۱۴. قابل مشاهده در نشانی: ۲۳۷۷۵n.ir/fzb

۱۵. قابل مشاهده در پیوست نظر شورای نگهبان به نشانی: ۲۳۷۷۵n.ir/fzb

۱۶. برای مثال مصوبه جلسه ۴۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰ در خصوص تسهیل امور مؤدیان مالیاتی در شرایط کرونا،

قابل مشاهده در نشانی: ۲۸۵۹۴۷qavanin.ir/Law/PrintText/

۱۷. برای مثال مصوبه ۷۲ جلسه ۱۴۰۱/۰۲/۲۸ در خصوص ساماندهی اجاره‌بهای مسکن. قابل مشاهده در نشانی:

hEvslink.shora-gc.ir/Fz

۱۸. قابل مشاهده در نشانی:

۸۶۳۸dotic.ir/news/

۱۲۵۸۹dotic.ir/news/

۱۹. رأی شماره ۹۲۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در نشانی:

۲۶۲۷۷rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=

۲۰. قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: ۱۹۱۸۷n.ir/mzb

۲۱. قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: ۴۴۷۷۲n.ir/rzb

۲۲. قابل مشاهده در نشانی: ۲۷۹۵۸www.ekhtebar.ir/?p=

۲۳. برای نمونه ← دادنامه شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۵، قابل مشاهده در نشانی:

۱۳۲۳۵divan-edalat.ir/aho-detail/

همچنین آرای شماره ۸۳/۲۴۹ مورخ ۱۳۸۳/۰۶/۲۹ و شماره ۸۱/۲۸۸ مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۲ در خصوص عدم

صلاحیت دیوان نسبت به کانون سردفتران و دفتریاران: sajed.divan-edalat.ir

منابع

کتاب

- اداره کل روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۱). *آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی*. تهران: شریف.
- امامی، م. و استوارسنگری، ک. (۱۳۹۵). *حقوق اداری*. تهران: میزان. ج ۱.
- امامی، م.، واعظی، س.م. و سلیمانی، م. (۱۳۹۱). *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*. تهران: میزان.
- شمس، ع. (۱۳۸۴). *آیین دادرسی مدنی*. تهران: دراک. ج ۱.
- صدرالحفاظی، س.ن. (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*. تهران: شهریار.
- فتحی، م. و کوهی اصفهانی، ک. (۱۳۹۷الف). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- فتحی، م. و کوهی اصفهانی، ک. (۱۳۹۷ب). *نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۹ - ۱۳۹۷)*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- قاضی شریعت‌پناهی، ا. (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: میزان.
- قطبی، م. (۱۳۹۶). *جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مولاییگی، غ. (۱۳۹۵). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.
- هاشمی، س.م. (۱۳۸۵). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. چ ۱۲. تهران: میزان. ج ۲.

مقالات

- آیین‌نگینی، ح. (۱۳۹۹). *صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی، تأملی بر یک رأی حقوق اداری*، ۸(۲۴)، ۲۹ - ۴۷.
- الهام، غ. و میرمحمدی میبدی، م. (۱۳۹۲). *بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت، و مجمع تشخیص مصلحت نظام*. حقوق اسلامی، ۱۴(۳۷)، ۱۵۵ - ۱۷۹.
- بنایی اسکویی، م. (۱۳۹۴). *تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی*. مطالعات حقوق عمومی، ۴۵(۴)، ۶۳۱ - ۶۶۵.

پروین، خ. و ابریشمی‌راد، م. (۱۳۹۷). سازوکار مطلوب نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر نظارت دیوان عدالت اداری. *دانش حقوق عمومی*، ۷(۲۰)، ۱۱۳ - ۱۳۴. حاجی‌علی‌خمس، م.، مسعودیان، م.، و فعلی، ح. (۱۳۹۹). سازکار مطلوب نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. *دانش حقوق عمومی*، ۹(۳۰)، ۲۵ - ۵۰.

درویش‌وند، ا. و راجی، س.م. (۱۳۹۰). تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. *حکومت اسلامی*، ۱۶(۶۱)، ۱۰۳ - ۱۳۲.

درویش‌وند، ا.، فضائلی، ا.، و اسمعیلی گیوی، ح. (۱۳۹۷). بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان. *دانش حقوق عمومی*، ۱۷(۲۱)، ۲۵ - ۵۰. درویش‌وند، ا.، کدخدامرادی، ک.، و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۴۰۰). تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان. *دانش حقوق عمومی*، ۱۰(۳۴)، ۲۹ - ۵۵.

صرامی، س. (۱۳۷۳). احکام حکومتی و مصلحت. *راهبرد*، ۳(۴)، ۶۳ - ۹۲. فعلی، ح.، تقی‌زاده، ا.، و آریان‌نژاد، ع. (۱۴۰۱). بهینه‌سازی نسبت نظارت شرعی و نظارت قانونی بر مقررات در دیوان عدالت اداری و چالش‌های فراو. *مجموعه مقالات همایش ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات اداری*. اصفهان: مشارق‌الانوار. فقیهی، س.ف. و عساکره، ز. (۱۴۰۰). تحلیل حقوقی آثار نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات. *حکومت اسلامی*، ۲۶(۹۹)، ۵ - ۲۸.

کدخدایی، ع. و ویژه، م. (۱۳۸۸). شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی. *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

ملک‌افضلی، م. (۱۳۸۷). جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. *حکومت اسلامی*، ۱۳(۴۸)، ۱۴۴ - ۱۷۴.

واعظی، س.م. و سلیمانی، م. (۱۳۹۵). خواننده در دیوان عدالت اداری. *دانش حقوق عمومی*، ۵(۱۳)، ۲۳ - ۴۲.

واعظی، س.م. (۱۳۸۸). نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری. *مطالعات حقوقی*، ۱(۳)، ۱۲۵ - ۱۵۲.

ویژه، م. (۱۳۸۸). تحلیلی بر صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. *حقوق و مصلحت*، ۲(۵)، ۸۳ - ۱۰۱.

هاشمی، س.م. (۱۳۸۸). مفهوم دولت در ارتباط با صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری. مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری. انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی. واحد تهران مرکزی.

هدایت‌نیا، ف. (۱۳۸۲). جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی. رواق اندیشه، ۳(۱۹)، ۳۵ - ۵۲.

پایان‌نامه‌ها و طرح‌های پژوهشی

آسوده‌آرانی، م. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی صلاحیت‌ها و اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی فضای مجازی ایران و کمیسیون ارتباطات فدرال امریکا. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

ابراهیمی، م. (۱۳۹۰). تحلیل حقوقی صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حقوق اساسی ایران. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه تهران.

امجدیان، ح. (۱۳۹۱). خلأهای نظارت شرعی و قانون اساسی شورای نگهبان. ناظر علمی: سید محمدمهدی غمامی. گزارش تحلیلی پژوهشکده مجازی حقوق سازمان بسیج حقوقدانان. شماره مسلسل ۹۱۱۱۱۶۰۱۴.

پژوهشکده شورای نگهبان (۱۴۰۱). نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. کد گزارش: ۱۴۰۱۰۵۱۰. تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۳/۲۹.

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵.

فعلی، ح. (۱۳۹۹). نظارت شرعی شورای نگهبان بر مقررات. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

میرمحمدی مبدی، م. (۱۳۹۱). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. [پایان‌نامه کارشناسی ارشد]. تهران: دانشگاه امام صادق(ع).

References

Books

Emami, M., & Ostovar Sangari, K. (2016). *Administrative Law*. Volume 1. Tehran: Mizan. (in Persian)

Emami, M., Va'zi, S.M., & Soleimani, M. (2012). *Regulations on Lawsuits Admissible in the Administrative Justice Court*. Tehran: Mizan. (in Persian)

Shams, A. (2005). *Civil Procedure Law*. Volume 1. Tehran: Drak. (in Persian)

Sadr al-Hafizi, S.N. (1993). *Judicial Oversight of Government Actions in the Administrative Justice Court*. Tehran: Shahryar. (in Persian)

Fathi, M., & Kouhi Isfahani, K. (2018). [A]. *The Constitution of the Islamic Republic of Iran with Interpretative Opinions of the Guardian Council*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Fathi, M., & Kouhi Isfahani, K. (2018). [B]. *Religious Opinions of the Jurists of the Guardian Council Based on Article 4 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (1980-2018)*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Qazi Shari'at Panahi, A. (2004). *Constitutional Law and Political Institutions*. Tehran: Mizan. (in Persian)

Qotbi, M. (2017). *The Position and Competencies of the Administrative Justice Court in the Legal System of the Islamic Republic of Iran with Reference to the Opinions of the Guardian Council*. Tehran: Research Institute of the Guardian Council. (in Persian)

Molabigi, G. (2016). *Competence and Procedure of the Administrative Justice Court*. Tehran: Jungle. (in Persian)

Hashemi, S.M. (2006). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*. Volume 2. 12th Edition. Tehran: Mizan. (in Persian)

General Directorate of Public Relations, Secretariat of the Supreme Council of the Cultural Revolution. (2002). *Familiarity with the Supreme Council of the Cultural Revolution*. Tehran: Sharif. (in Persian)

Articles

- Aineh Negini, H. (2020). Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with objections to the rulings of quasi-judicial authorities "Reflection on a vote". *Administrative Law Quarterly*, 8 (24), 29-47.
- Banayi Oskuyi, M. (2016). Demarcating the competence of administrative justice court by the supreme council of the cultural revolution. *Public Law Studies Quarterly*, 45 (4), 665-631.
- Darvishvand, A. and Raji, S.M.H. (2011). An Analysis of the Supervision of Acts and Regulations in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Government Quarterly*, 16 (61), 103-132.
- Darvishvand, A., Fazaeli, A. Esma'ili Givi, H.R. (2018). Status of the Supreme Cultural Revolution Council's Enactments in the Decisions of the Guardian Council. *Public law Knowledge Quarterly*, 7 (21), 25-50.
- Darvishvand, A., Kadkhodamoradi, K. & Fattahi Zafarghandi, A. (2021). Guarantees of the Right to Sue in the Islamic Republic of Iran's Legal System Focusing on the Guardian Council Views. *Public law Knowledge Quarterly*, 10 (34), 29-55.
- Elham, Gh. & Mirmohammadi Meibodi, M. (2013). A Study of the Overlapping of Acts of the Supreme Council of Cultural Revolution with Those of the Islamic Consultative Assembly, Executive Branch and Expediency Council, *Research Journal of Islamic Law*, 14 (37), 155-179.
- Faghihi, S.F. & Asakereh, Z. (2021). Legal Analysis of the effects of Shari'a supervision of the jurists of the Guardian Council on laws and regulations, *Islamic Government Quarterly*, 26 (99), 28-5.
- Fe'li, H., Taghizadeh, A. & Ariannejad, A. (2022). Optimizing the Ratio of Shariah Supervision and Legal Supervision of Regulations in the Administrative Court of Justice and Future Challenges, in: *Proceedings of the Conference on Improving the Efficiency of the Administrative Court of Justice in Comments on Administrative Regulations*, Isfahan: Mashareq Al-Anwar.
- Haji Ali Khamseh, M. Masoudian, M. & Feli, H. (2021). The Desirable Mechanism for Religious Review of the Supreme Council of Cultural Revolution's Enactments by the Jurists of the Guardian Council. *Public law Knowledge Quarterly*, 9 (30), 25-50.
- Hashemi, S.M. (2009). The Concept of the State in Relation to the Competences of the Administrative Court of Justice, *Proceedings of the Conference of the Administrative Court of Justice: Jurisdiction and Administrative Proceedings*, Islamic Azad University Publications, Central Tehran Branch.
- Hedayatnia, F. (2003). The Position of the Court of Administrative Justice in the Proceedings to People's Complaints against Governmental Institutions, *Rawaghe Andisheh magazine*, 3 (19), 35-52.
- Kadkhodaei, A.A. & Vije, M.R. (2009). Guardian Council and Lawsuits Related to Annulment of Government Decisions against the Constitution, *Proceedings of the Conference of the Administrative Court of Justice: Jurisdiction and Administrative Proceedings*, Tehran: Islamic Azad

University Press.

Malek Afzali, M. (2008). The Position and Validity of the Supreme Council of Cultural Revolution, *Islamic Government Quarterly*, 13 (48), 144-174.

Parvin, Kh. & Abrishami Raad, M.A. (2018). The Desirable Mechanism for Review of the Governmental Regulation by the Islamic Jurists of the Guardian Council through the Administrative Justice Court. *Public Law Knowledge Quarterly*, 7 (20), 113-134.

Sarami, S. (2013). Governmental rules and expediency, *Strategy Quarterly*, 3 (4), 63-92.

Vaezi, S.M. & Soleimani, M. (2016). The Defendant in the Administrative Court of Justice, *Public Law Knowledge Quarterly*, 5 (13), 23-42.

Vaezi, S.M. (2009). The Role of the Administrative Court of Justice in Sharia Proceedings of Administrative Regulations, *Legal Studies*, 1 (3), 125-152.

Vijeh, M.R. (2010). An Analysis of the Competences of the General Board of the Court of Administrative Justice, *Law and Expediency magazine*, 2 (5), 83-101.

Thesis & Research project

Amjadian, H. (2012). *Gaps of Sharia Supervision and Constitutional Supervision the Guardian Council's*. scientific supervisor: Seyyed Mohammad Mahdi Ghamami, analytical report of the virtual law research center of the Basij Lawyers Organization, serial number 911116014. (in persian)

Asoudeh Arani, M. (2016). *Comparative Review of the Competence and Legal Validity of the Supreme Council of Cyber Space of Iran and the Federal Communications Commission of the United States*, [Master's Thesis]. Tehran: Allameh Tabatabai University. (in persian)

Ebrahimi, M. (2011). *Legal Analysis of the Competence and Powers of the Supreme Council of Cultural Revolution in Iran's Constitutional Law*. [master's thesis]. Tehran: Tehran University. (in persian)

Fe'li, H. (2020). Religious Supervision of the Guardian Council on Regulations, master's thesis in the field of administrative procedure law, supervisor: Moslem Aghaei Tough, University of Judicial Sciences and Administrative Services. (in persian)

Mirmohammadi Meibodi, M. (2012). The Legal Position of the Supreme Council of Cultural Revolution, Master's thesis in the field of Islamic Studies and Public Law of Imam Sadiq University. (in persian)

Research Institute of the Guardian Council, (2022). *Argumentative Opinions of the Guardian Council Regarding the Approvals of the Islamic Council; The Bill of Amend the Code of Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice*, Tehran: Research Institute of the Guardian Council, report code: 14010510, approval date: 29/3/1401, date of opinion of the Guardian Council: 25/4/1401. (in persian)