



## Judicial Review of superpower Councils' Resolutions in Iran's Legal System With emphasis on the supervision of the Administrative Justice Court

Majid Moradi<sup>1</sup> | Mostafa Mansourian<sup>2</sup>

1. PHD Student in the Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran. (Corresponding Author)

[mjmoradi17@gmail.com](mailto:mjmoradi17@gmail.com)

2. Assistant Professor, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran,

[mansourian@ujsas.ac.ir](mailto:mansourian@ujsas.ac.ir)

### Article Info

**Article type:**  
Scientific

**Received:**

2025/04/09

**Received in revised form:**

2025/08/12

**Accepted:**

2025/09/09

### Keywords:

*Superpower Councils, Judicial Review, Administrative Justice Court Review, General Review of ordinary courts.*

### Abstract

In any legal system, judicial review of administrative decisions and actions is one of the most important guarantees for the implementation of the principle of the rule of law. In Iran's legal system, there are councils, identified in this research as superpower councils, which, alongside the Islamic Consultative Assembly and other constitutional bodies, engage in rulemaking and resolution-making. These councils include the Supreme National Security Council, the Supreme Cultural Revolution Council the Supreme Cyberspace Council, and the Supreme Council for Economic Coordination of the Three Branches of Government. Judicial review of the resolutions of these councils has always been a subject of dispute and challenge and has been the focus of attention in the transformations of related laws. This research, using a descriptive-analytical approach and relying on library sources and the study of judicial rulings, seeks to answer the question of how judicial review, including the judicial review of the Administrative Justice Court and the general review of ordinary courts, over the resolutions of superpower councils in Iran's legal system, is carried out, especially in light of the recent amendments to the Administrative Justice Court Law. Based on the findings of this research, although judicial review by the Administrative Justice Court, according to the new law of the court in 2023, is subject to considerations, and according to this law and the court's procedure, the possibility of judicial review of the resolutions of the Supreme National Security Council and the Supreme Council for Economic Coordination of the Three Branches of Government is not possible, but judicial review of the resolutions of the other two councils may be possible under certain conditions. Moreover, the general review of judges of ordinary courts in relation to the resolutions of such councils is also noteworthy.

### How To Cite

Moradi, Majid, Mansourian, Mostafa. (2025). Judicial Review of superpower Councils' Resolutions in Iran's Legal System With emphasis on the supervision of the Administrative Justice Court: Journal of Judgment, 123(3), 75-94.  
<http://doi.org/10.22034/judg.2025.2062191.1490>

### DOI

[10.22034/judg.2025.2062191.1490](https://doi.org/10.22034/judg.2025.2062191.1490)

### Publisher

Publications of the Judiciary of Tehran Province



## نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران با تأکید بر نظارت دیوان عدالت اداری

مجید مرادی<sup>۱</sup> | مصطفی منصوریان<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)، رایانامه: [mjmoradi17@gmail.com](mailto:mjmoradi17@gmail.com)

۲. استادیار حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران، رایانامه: [mansourian@ujss.ac.ir](mailto:mansourian@ujss.ac.ir)

### چکیده

### اطلاعات مقاله

#### نوع مقاله: علمی

#### تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۳/۰۹

#### تاریخ بازنگری:

۱۴۰۴/۰۶/۱۱

#### تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۰۷/۰۹

#### کلیدواژه:

شوراهای فرا قوه‌ای، نظارت قضایی، نظارت دیوان عدالت اداری، نظارت عام محاکم دادگستری.

در هر نظام حقوقی، نظارت قضایی بر تصمیمات و اعمال اداری از مهم‌ترین ضمانت‌های اجرایی تحقق اصل حاکمیت قانون است. در نظام حقوقی ایران، شوراهایی وجود دارند که در این پژوهش با عنوان شوراهای فرا قوه‌ای معرفی شده‌اند و این شوراهای در کنار مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای مصرح در قانون اساسی، وظیفه تدوین مقررات و تصویب مصوبات را بر عهده دارند. این شوراهای عبارت‌اند از: شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا. نظارت قضایی بر مصوبات این شوراهای همواره محل اختلاف و چالش بوده و در تحولات قوانین مربوط به این حوزه نیز به این موضوع توجه شده است. این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با مطالعه آرای قضایی در صدد پاسخ به این پرسش است که نظارت قضایی اعم از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و نظارت عام محاکم دادگستری بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران و نیز با توجه به تحولات جدید قانون دیوان عدالت اداری چگونه است؟ بر اساس یافته‌های این پژوهش نظارت قضایی دیوان عدالت اداری طبق قانون جدید دیوان در سال ۱۴۰۲، با ملاحظاتی همراه است و مطابق این قانون و رویه دیوان، مصوبات شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا از شمول نظارت قضایی خارج‌اند، اما نظارت قضایی بر مصوبات دو شورای دیگر با شرایطی ممکن است. همچنین نظارت عام قضات محاکم در ارتباط با مصوبات این‌گونه شوراهای نیز قابل تأمل است.

#### استناد

مرادی، مجید، منصوریان، مصطفی. (۱۴۰۴). نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران با تأکید بر نظارت دیوان عدالت اداری، فصلنامه قضاوت، ۲۳(۳)، ۷۵-۹۴.  
<http://doi.org/10.22034/judg.2025.2062191.1490>

#### DOI

[10.22034/judg.2025.2062191.1490](http://doi.org/10.22034/judg.2025.2062191.1490)

#### ناشر

انتشارات دادگستری کل استان تهران



## مقدمه

در نظام حقوقی ایران، شوراهایی وجود دارند که در این پژوهش با عنوان شوراهای فرا قوه‌ای شناسایی شده‌اند و این شوراهای در کنار مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای مصرح در قانون اساسی، وظیفه تدوین مقررات و تصویب مصوبات را بر عهده دارند. بی تردید اعطای هرگونه صلاحیت به مقامات و نهادهای عمومی مسئله نظارت بر شیوه اعمال آن را به دنبال دارد. آنچه در این زمینه بسیار اهمیت دارد، سازوکار نظارتی به منظور بررسی رعایت وضع قاعده در حوزه صلاحیت از سوی این نهادها و مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی یا مطابقت با هنجارهای برتر در جریان قاعده گذاری است؛ زیرا سازوکار روشنی برای این نظارت وجود ندارد.

نظارت از دیرباز ذهن اندیشمندان حقوق عمومی را به خود مشغول کرده است. امروزه نظارت پذیری به دلیل آثاری که بر تحقق اصول حقوق عمومی مانند تضمین حاکمیت قانون، تفکیک قوا و اجرای صحیح قانون اساسی دارد، یکی از مهم ترین مؤلفه‌ها و ویژگی‌های حکومت‌های نوین محسوب می‌شود (پیرنیا و ابریشمی راد، ۱۴۰۲: ۳۷۳). نظارت پذیری ارکان و تصمیمات حکومت در حکومت‌های نوین اهمیت دوچندانی دارد؛ چون قاعده‌مند سازی چگونگی اعمال قدرت سیاسی از مهم ترین ویژگی‌های حکومت‌های امروزی است که از آن با عنوان «متمدن پدیده قدرت» یاد می‌شود (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۰).

از شیوه‌های مهم نظارت، نظارت قضایی است. در هر نظام حقوقی، نظارت قضایی بر تصمیمات و اعمال اداری از ضمانت اجرای اساسی تحقق اصل حاکمیت قانون است و در برابر تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات خود، تضمینی مهم به شمار می‌آید. نظارت قضایی به معنای کنترل اعمال و تصمیمات دولت از سوی دستگاهی مستقل از قدرت اداری و اجرایی است (رضایی زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۳). در واقع در این نوع نظارت، یک مرجع قضایی اقدامات یا تصمیمات قوای حکومتی را بازبینی و کنترل می‌کند. این نظارت به دو شکل انجام می‌شود. در نوع اول نهادهای نظارتی به صورت فراگیر و دائمی نهادهای حکومتی را بازرسی می‌کنند و نتیجه آن در قالب صدور کیفرخواست علیه تخلف حکومتی نمایان می‌شود. در نوع دوم پیرو شکایت شخص ذی نفع طبق قانون، نهاد قضایی به ابطال و لغو تصمیمات قوای حکومتی اقدام می‌کند. به همین علت این نوع نظارت «منفعل و موردی» است، برخلاف نظارت تقنینی که «فعال و فراگیر» است (راسخ، ۱۳۹۸: ۴۰). باید اشاره کرد که این نظارت ضمانت اجرای مناسب تری دارد، چراکه قوه قضائیه در این موارد احکام لازم الاجرا صادر می‌کند. اهمیت نظارت قضایی تا آنجا است که برخی بر این باورند حقوق واقعی وجود ندارد، جز آنکه سازوکاری قضایی برای

مطالبه آن موجود باشد (زولر، ۱۳۸۸: ۱۱۳). در نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای همواره اختلاف و چالش وجود داشته است و در تحولات قوانین مربوط به این حوزه نیز به آن توجه شده است.

این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و بامطالعه آرای قضایی درصدد پاسخ به این پرسش است که نظارت قضایی اعم از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و نظارت عام محاکم دادگستری بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران و نیز با توجه به تحولات جدید قانون دیوان عدالت اداری چگونه است؟

این تحقیق نگاهی کلی به نظارت قضایی بر مجموعه شوراهای فرا قوه‌ای دارد و به بررسی یک شورا محدود نمی‌شود. دغدغه‌ها در این پژوهش ناظر بر کلیت شوراهای فرا قوه‌ای است و مختص یک یا چند شورا نیست؛ بنابراین مستلزم پاسخی است که جامع و مانع باشد. در پژوهش‌های موجود که بحث نظارت قضایی را بررسی کرده‌اند نیز بیشتر به نظارت دیوان عدالت اداری اشاره شده و به دیگر ظرفیت‌های نظارت قضایی توجه نشده است. با این حال، قانون دیوان عدالت اداری در سالیان اخیر چندین بار اصلاح شده است که مهم‌ترین آن، اصلاح اخیر یعنی اصلاح سال ۱۴۰۲ است؛ بنابراین لازم است ظرفیت نظارتی دیوان عدالت اداری در آینه این قانون جدید نسبت به مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای تحلیل شود.

موضوع و محور این نوشتار مصوبات شوراهایی با عنوان شوراهای فرا قوه‌ای است؛ از این رو، لازم است تا در ابتدا بیان شود که چه شوراهایی را می‌توان شوراهای فرا قوه‌ای نامید و مقصود از شوراهای فرا قوه‌ای در این پژوهش چیست؟ در این مقاله با توجه به ضوابط و ویژگی‌های مطرح‌شده برای شوراهای فرا قوه‌ای، این بررسی به چهار شورا محدود می‌شود. درواقع این ضوابط و ویژگی‌هایی‌اند که در این پژوهش برای عنوان شوراهای فرا قوه‌ای در نظر گرفته می‌شوند. پس از بیان مصادیق شوراهای فرا قوه‌ای و معرفی آن‌ها، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات این شوراها و نیز نظارت عام محاکم دادگستری بر این مصوبات تحلیل و بررسی می‌شود.

## ۱. شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران

امروزه الگوی تصمیم‌گیری جمعی در برابر الگوهای مبتنی بر تصمیم‌گیری‌های فردی، در قالب نهادهای گوناگون و در درون ساختار و تشکیلات مختلف قوای مجریه، قضائیه و مقننه و فراتر از آن استقرار یافته است (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۳). قانون اساسی نیز شوراها را از ارکان اداره امور کشور و تصمیم‌گیری می‌داند. خداوند متعال نیز بر مشورت در امور تأکید کرده و آن را مبنای اصلی سلوک و رفتار متقابل مردم دانسته است (هاشمی، ۱۳۹۹: ۴۹۶).

در نظام حقوق اساسی ایران نهادهای شورایی بسیاری تعریف شده‌اند و در عالی‌ترین سطوح نیز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از طریق نهادهای شورایی انجام می‌شود که بیشتر با عنوان شوراهای عالی شناخته می‌شوند. شوراهای فرا قوه‌ای نیز از جمله این شوراهای عالی به شمار می‌آیند. بر اساس یک تقسیم‌بندی می‌توان شوراهای عالی را به شوراهای عالی درون قوه‌ای، شوراهای عالی میان قوه‌ای، شوراهای عالی برون قوه‌ای و شوراهای عالی فرا قوه‌ای تقسیم‌بندی کرد (سازگاری، ۱۳۹۵: ۱۲).

شوراهای عالی درون قوه‌ای با بخش‌های خاص درون یک قوه مرتبط‌اند. ضابطه تشخیص شوراهای درون قوه‌ای، محدود شدن کارکرد آن‌ها به امور و وظایف قوه‌ای خاص از میان قوای سه‌گانه است؛ مانند شورای عالی اداری و شورای عالی توسعه مدیریت که درون قوه مجریه شکل گرفته‌اند.

هرگاه هماهنگی و سیاست‌گذاری فراتر از سطح یک قوه و میان دو یا سه قوه لازم باشد، در این حالت تشکیل شورا با استفاده از ظرفیت‌های چند قوه به موجب قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. چنین شوراهایی با عنوان شوراهای عالی میان قاره‌ای شناخته می‌شوند. از جمله این شوراها در کشورمان می‌توان به شورای عالی دستگاه‌های نظارتی، شورای رقابت و از این قبیل اشاره کرد.

شوراهای عالی برون قوه‌ای از نظر وابستگی ساختاری، اعضا و گستره شمول تصمیمات به هیچ یک از قوای سه‌گانه ارتباطی ندارند و اساساً خارج از چهارچوب یک، دو یا سه قوه فعالیت می‌کنند؛ مانند شورای عالی استان‌ها که به عنوان عالی‌ترین سطح شوراهای محلی شناخته می‌شوند.

در ادامه مفهوم شوراهای فرا قوه‌ای در نظام حقوقی ایران و نیز مصادیقی که می‌تواند ذیل این عنوان قرار گیرد، مشخص می‌شود.

## ۱-۱. مفهوم شوراهای فرا قوه‌ای

در این پژوهش برای تشخیص عنوان شوراهای فرا قوه‌ای پنج ضابطه بررسی شده است که عبارت‌اند از منشأ تأسیس، ترکیب اعضا، وابستگی ساختاری، دامنه شمول تصمیمات و ابتکار عمل در اعمال صلاحیت.

طبق ضابطه منشأ تأسیس باید به جایگاه ایجادکننده و منشأ تأسیس شوراهای عالی توجه کرد. برخی شوراهای عالی مبتنی بر قانون عادی و برخی نیز مبتنی بر قانون اساسی و یا فرامین رهبری تشکیل می‌شوند. شوراهای فرا قوه‌ای از جمله شوراهای عالی‌ای خواهند بود که مبتنی بر قانونی به غیر از قوانین عادی، شکل می‌گیرند. مطابق ضابطه ترکیب اعضا، شوراهای عالی فرا قوه‌ای حتی با منشأهای حقوقی متفاوت، لزوماً شامل سران سه قوه هستند و در اغلب آن‌ها علاوه بر این، اعضای خارج از حیطه صرف قوای سه‌گانه نیز حضور دارند. در این شوراها، نمایندگان سازمان‌های خارج

از قوا مانند صداوسیما، جمهوری اسلامی ایران، نیروهای مسلح کشور اعم از ارتش و سپاه و حتی افراد حقیقی نیز شرکت می‌کنند (سازگاری، ۱۳۹۵: ۱۱).

از لحاظ وابستگی ساختاری، یکی از ویژگی‌های متمایزکننده شوراهای عالی فرا قوه‌ای این است که به صورت مستقیم به قوای سه‌گانه وابسته نیستند و مستقل از این قوا یا فراتر از این قوا عمل می‌کنند؛ در واقع این شوراها مستقیماً به مقام رهبری به عنوان رئیس کشور وابستگی ساختاری دارند. گستره شمول تصمیمات شوراهای فرا قوه‌ای لزوماً به قوای سه‌گانه محدود نخواهد بود و ممکن است سایر نهادهای درون کشور را نیز در برگیرد. از نظر ابتکار عمل در اعمال صلاحیت، شوراهای فرا قوه‌ای به صورت مستقل و بر اساس ابتکار خود عمل می‌کنند و اعمال صلاحیت آن‌ها مبتنی ارجاع از نهادی دیگر نیست.

## ۲-۱. مصادیق شوراهای فرا قوه‌ای

هر نهادی که تمامی این پنج ضابطه، نه یک یا چند ضابطه از آن‌ها را داشته باشد با هر نام و عنوانی می‌تواند مشمول عنوان شورای فرا قوه‌ای قرار بگیرد. توجه به ضوابط یادشده، ما را به شناسایی چهار نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران رهنمون می‌سازد. برخی از این نهادها مبتنی بر قانون اساسی شکل گرفته‌اند؛ مانند شورای عالی امنیت ملی و برخی از آن‌ها نیز طبق فرامین رهبری تأسیس شده‌اند مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا.

### ۱-۲-۱. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی، تأسیسی است که با این عنوان در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به قانون اساسی افزوده شد. بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، مبنای تشکیل شورای عالی امنیت ملی، ایجاد تمرکز در مدیریت و سیاست‌گذاری امنیتی و پایان بخشیدن به دوره ناهماهنگی نهادهای متعدد فعال در این زمینه بوده است (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۷: ۸۴). مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شده است و مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

### ۲-۲-۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی

در سال ۱۳۶۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی در فرمانی از سوی امام خمینی (ره) شکل گرفت و

جایگزین ستاد انقلاب فرهنگی شد. در این فرمان با توجه به اهداف فرهنگی انقلاب، لزوم دوری جامعه از فرهنگ غربی و ترویج فرهنگ اسلامی، صلاحیت‌های گسترده و مهمی به شورا اعطا شد. در شورای عالی انقلاب فرهنگی از زمان تشکیل تاکنون مصوبات مهمی وضع شده است که در برخی موارد با صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی، که نهاد اصلی قانون‌گذاری در کشور است، تداخل و چالش پیدا کرده است (نورایی، ۱۳۹۲: ۱۲).

### ۱-۲-۳. شورای عالی فضای مجازی

این شورا در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ در حکمی از سوی رهبری تأسیس شد که در آن رؤسای قوا و برخی دیگر از مسئولان نظام عضویت دارند. مسئولیتی که بر عهده این نهاد گذاشته شده است، پاسخی به خلأ موجود در زمینه سامان‌دهی فضای مجازی و گسترش روزافزون آن در جامعه و تأثیرش در زندگی فردی و اجتماعی مردم بود.<sup>۱</sup>

### ۱-۲-۴. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

در پی خروج ایالات متحده آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ و بازگشت تحریم‌های مجدد علیه کشور، نظام سیاسی ایران تصمیم گرفت نهادی مرکزی برای مدیریت یکپارچه و همه‌جانبه اقتصادی کشور و تصمیم‌سازی در این زمینه تشکیل دهد (عباسی و شیدایی، ۱۴۰۲: ۱۸۳). تشکیل این نهاد به منظور اتخاذ تصمیم‌های هماهنگ در خصوص هدایت مسائل اقتصادی با توجه به تشدید شرایط تحریمی با نظر و پیشنهاد مقام رهبری صورت گرفت.<sup>۲</sup>

۱. حکم تشکیل شورای عالی فضای مجازی در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷، قابل دسترسی در:

<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225>

۲. سخنان رهبری راجع به تأسیس شورای مذکور: اینجا دو سه هفته پیش، جلسه‌ای تشکیل دادیم درباره مسائل اقتصادی کشور که رؤسای محترم سه قوه، مسئولان فعال اقتصادی در بخش‌های دولت و مجلس و قوه قضائیه حضور داشتند؛ بحث نسبتاً خوبی در آنجا شد، حرف‌هایی زده شد. البته بنده اقتصاددان نیستم؛ حرف‌ها متکی به حرف‌های کارشناس‌ها بود؛ مطالبی را گفتیم، یک ترتیبات شکلی قرار شد که انجام بگیرد. دوستان همین‌ها را باید دنبال کنند. الان من توصیه می‌کنم - رؤسای سه قوه تشریف دارند، همان آقایانی که در آن جلسه حضور داشتند، الان همه اینجا هستند - [اگر] همان چیزهایی را که آن شب صحبت شد و تصمیم‌گیری و تأکید شد، با جدیت دنبال کنید، قطعاً مسائل اقتصادی پیش خواهد رفت؛ ما تردید نداریم. من بعداً اطلاع پیدا کردم که دوستان اقتصاددان دولت هم تأیید کردند همان چیزی را که آن شب اینجا صحبت شد و گفته شد و در جلسه به صورت تصمیم اعلام شد. به نقل از پایگاه اطلاع‌رسانی مشرق، قابل دسترسی در: mshgrh.ir/860159 و اسپین بازدید در: ۱۴۰۳/۳/۲۰.

## ۲. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای

در نظام حقوقی ایران برای تضمین تبعیت از تصمیمات، اقدامات و مقررات نهادهای مختلف کشور از قانون اساسی، شرع و قوانین عادی نهادهای مشخصی در نظر گرفته شده است و به‌طور خاص نظارت بر عدم مغایرت مقررات با مصوبات بالادستی مذکور به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. موضوع نظارت قضایی بر تصمیمات و مقررات دولتی در قانون اساسی پیش از انقلاب سابقه نداشت و از نوآوری‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در قانون اساسی به‌موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ محدوده صلاحیت دیوان مشخص شده است و بر اساس این اصول نظارت قضایی با رعایت موازین شرع و قانون اساسی در مقررات بر عهده دیوان عدالت اداری است (درویشوند، ۱۴۰۲: ۱۰۲ و ۱۰۳). مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم به آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل شده است. در واقع نظارت دیوان عدالت اداری به‌مثابه رکنی قضایی و بی‌طرف، عالی‌ترین شکل نظارت در سیستم نظارت و تعادل تلقی می‌شود که طی آن و بر اساس اصل سلسه‌مراتب قوانین و مقررات، هرگونه مقررۀ خلاف قانون الزاماً باید از سوی دیوان عدالت ابطال و ملغی شود (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۸۲).

اولین قانون دیوان عدالت در سال ۱۳۶۰ تصویب شد. با توجه به تحولات قضایی کشور، این قانون در سه مرحله در سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ مورد اصلاح قرار گرفت و نهایتاً در سال ۱۴۰۲ نیز اصلاح و با عنوان قانون «دیوان عدالت اداری» تصویب شد.

با توجه به اینکه نهادهای مختلف مقرر در نظام حقوقی کشور، ماهیت‌های حقوقی و ویژگی‌های متفاوتی دارند، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان نیز شرایط متفاوتی دارد؛ اما در برخی از موارد، رسیدگی به مقررات برخی از نهادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده نشده است و یا نسبت به آن اختلاف نظرانی وجود دارد. در ادامه با توجه به آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری، در چند گفتار صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای بررسی می‌شود.

### ۲-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات شورای عالی امنیت ملی

مستفاد از اصل ۱۷۳ قانون اساسی اصولاً هرگونه مقررۀ عام‌الشمول که واجد وصف «اداری» باشد و از نهادهای عمومی صادر شود باید قابل شکایت و ابطال در دیوان عدالت اداری باشد. مطابق ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از مصوبات در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است.<sup>۱</sup> اما قانون‌گذار در تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده مواردی را از شمول رسیدگی هیئت

۱. ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری: حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

عمومی مستثنا کرده است که از جمله آن‌ها در تبصره ۱، مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی است.

در توجیه این استثنا باید گفت طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی «... مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است». بر اساس این اصل اجرایی شدن مصوبات این شورا منوط به تأیید رهبری است و پس از تأیید ایشان در حکم مصوبه رهبری تلقی می‌شوند. بر مبنای آرای متعدد وحدت رویه نیز مصوباتی که به تأیید مقام رهبری رسیده‌اند، قابل طرح در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیستند؛ بنابراین به همین علت مصوبات شورای عالی امنیت ملی از شمول صلاحیت هیئت عمومی خارج شده است.

البته این استثنای مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۲، شامل مصوبات و تصمیمات کمیسیون‌ها و شوراهای فرعی این نهاد مانند شورای امنیت کشور،<sup>۱</sup> شورای دفاع، شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها یا ستاد تدابیر ویژه اقتصادی یا دبیرخانه این شورا نمی‌شود و تبصره مذکور صرفاً مبتنی بر خروج مصوبات شورای عالی امنیت ملی از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است و به کمیسیون‌ها و شوراهای فرعی تسری نمی‌یابد. با توجه به اینکه مصوبات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، محرمانه‌اند و به سختی در دسترس عموم قرار می‌گیرند، نظارت قضایی بر آن‌ها در دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی، یکی از چالش‌های موجود در مسیر این نوع نظارت خواهد بود.

تصمیمات و مصوبات اداری، مالی و استخدامی شورای عالی امنیت ملی که در راستای پیشبرد

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

۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره ۱: رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

تبصره ۲: (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰): رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت (کمیسیون) ها، کارگروه (کمیته) ها، شوراهای و ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

۱. برای مثال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق دادنامه شماره ۱۴۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۰ مصوبه شورای امنیت کشور را ابطال کرده است.

امورات داخلی آن شورا اتخاذ می‌شوند و با وظایف تعیین شده و مصرح در اصل ۱۷۶ ارتباطی ندارند نیز از شمول حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۲ خارج‌اند؛ بنابراین این قبیل تصمیمات چون در زمره مصوبات موضوع اصل ۱۷۶ محسوب نمی‌شوند، قابل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خواهند بود (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۶۵ و ۲۶۶).

## ۲-۲. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

در ابتدای این بحث، قوانین پیشین دیوان عدالت اداری در زمینه صلاحیت دیوان نسبت به مصوبات این دو شورا بررسی می‌شود. در زمان تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، از این دو شورا، صرفاً شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده بود. در خصوص مصوبات این شورا نیز اختلاف نظر قابل توجهی وجود نداشت و رویه‌ای ثابت شکل گرفته بود؛ زیرا تلقی از جزء «پ» بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ این بود که رسیدگی به شکایات مربوط به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این اساس نیز دیوان عدالت با رسیدگی نسبت به شکایات از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی مصوبات این شورا را به علت مغایرت با شرع و یا قانون اساسی ابطال می‌کرد (درویشوند، ۱۴۰۲: ۱۰۴). قانون‌گذار در سال ۱۳۸۵ در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان، صراحتاً رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی را از صلاحیت دیوان عدالت خارج کرد و بر مبنای آن به صورت مطلق شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی غیرقابل استماع شد.

رویه مذکور تا تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ ادامه داشت. در هنگام تصویب قانون سال ۱۳۹۲ نیز مجدداً قانون‌گذار موضوع صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را تصریح کرد. بر اساس ماده ۶۲ مصوبه مجلس، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در صورت خروج از حدود اختیارات و وظایف این شورا قابل شکایت و رسیدگی در هیئت عمومی دیوان دانسته شد. با این حال، شورای نگهبان این ماده را مغایر اصول ۵۷، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی دانست<sup>۱</sup> و همین ایراد نیز موجب شد تا مجلس شورای اسلامی ماده مذکور را حذف کند. با حذف ماده مذکور و تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با

۱. بند ۷ نظرات شورای نگهبان پیرامون لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نامه شماره: ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ به تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۴، قابل دسترسی در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazaratold.shora-rc.ir/>

ابهاماتی مواجه شد. پس از تصویب قانون مذکور در مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به اعتراض شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر لزوم استثنا شدن این نهاد از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، رهبری موضوع را برای اصلاح و بررسی به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دادند که با وجود ابلاغ قانونی، اقدامی در راستای اصلاح آن صورت نگرفت (همان: ۱۰۵).

گفتنی است در ماده ۱۳ مصوبه «سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی» مصوب ۱۴۰۱ که به تصویب خود این شورا رسیده نیز چنین آمده است: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی قابل رسیدگی و ابطال نیست». این ماده قابل نقد است؛ زیرا شورایی با تصویب مصوبه‌ای از سوی خود، راه نظارت قضایی بر مصوبات خویش را مسدود کرده درحالی که هیچ سازوکار نظارتی دیگری نیز بر مصوبات این شورا پیش‌بینی نشده است. همچنین سند مذکور صرفاً مصوب خود شورا است و به تأیید رهبری نیز نرسیده است.

در سال ۱۴۰۲ مجلس شورای اسلامی ابتدا در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، شورای عالی انقلاب فرهنگی را به صورت مطلق از شمول صلاحیت هیئت عمومی خارج کرد و مصوبات شورای عالی فضای مجازی را که در حدود صلاحیت این نهاد تصویب می‌شود از صلاحیت هیئت عمومی مستثنا کرد. این ماده مورد ایراد هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قرار گرفت. هیئت مذکور اعلام کرد که خروج مصوبات و تصمیمات گروه‌ها و کمیته‌های ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، انسداد باب شکایت و تظلم است و با جزء ۱۰ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (عدالت‌پروری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا) مغایرت دارد (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۷۳). در راستای رفع ایراد مذکور مجلس شورای اسلامی تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون مذکور را اصلاح و به این صورت تصویب کرد:

«رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت‌ها، گروه‌ها، کارگروه‌ها، کمیته‌ها، شوراها و ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.»

بر اساس این تبصره به‌طورکلی می‌توان گفت که رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراها، «خارج از حدود صلاحیت آن‌ها نباشد»، در صلاحیت دیوان عدالت «قرار ندارد». البته مرجع تشخیص اینکه کدام یک از مقررات خارج از صلاحیت این دو نهاد است نیز در صلاحیت دیوان

عدالت اداری قرار دارد. درواقع لازمه احراز این موضوع آن است که مصوبات از سوی هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان بررسی شوند. چنانچه مصوبه‌ای در حدود صلاحیت این نهادها تشخیص داده شود، دیوان قرار رد شکایت صادر می‌کند و در غیر این صورت به رسیدگی از حیث مغایرت با قانون یا خروج از حدود اختیار ادامه می‌دهد و تصمیم و رأی مقتضی صادر می‌کند؛ بنابراین دیوان نمی‌تواند بدو از پذیرش شکایت از مصوبات و تصمیمات نهادهای مذکور استنکاف کند، بلکه پس از پذیرش و بررسی، در صورتی که مصوبات را در صلاحیت آن‌ها تشخیص دهد، قرار رد صادر می‌کند (همان).

در خصوص گزاره «در حوزه تحت صلاحیت این نهادها» در تبصره ماده ۱۲ باید گفت که این گزاره با اصل تخصص مرتبط است. این اصل که می‌توان آن را بیانی دیگر از اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی دانست، حاکی از آن است که هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی در حدود وظایف و اختیاراتی که به موجب قانون برای او تعریف شده است، صلاحیت عمل دارد و اعمال انجام شده خارج از چهارچوب صلاحیت از سوی ایشان باطل و فاقد اثر حقوقی اند (مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۶۷؛ عباسی، ۱۳۹۲: ۱۲۶). بر مبنای این اصل، صلاحیت مقامات حقوق عمومی همان است که در قوانین و هنجارهای مربوط به صراحت آمده است و در موارد شک در صلاحیت و عدم صلاحیت یک مقام نسبت به امری در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت آن مقام است (آیینہ نگینی، ۱۳۹۴: ۸۵).

بر این اساس، در نظم هنجاری ایران، وضع قاعده و تصویب مصوبه از سوی شوراهای فرا قوه‌ای واجد مبنای حقوقی و قانونی است، اما این به معنای آن نیست که این شوراهای در هر موضوعی صلاحیت وضع قاعده داشته باشند. همان‌طور که در فرمان تشکیل این شوراهای از سوی ولی فقیه آمده است، برای هریک از این شوراهای زمینه موضوعی مشخصی در ارتباط با صلاحیتشان تصریح و مقرر شده است و این شوراهای صرفاً در امور داخل در صلاحیتشان، حق وضع قاعده و مصوبه رادارند و خارج از این قلمرو، هیچ صلاحیتی برای وضع قاعده ندارند.

علاوه بر محدودیت وضع مصوبه در موضوعی مشخص، برخی بر این باورند که صلاحیت این نهادها محدود به نوع خاصی از مصوبات است (کاویانی و مهدوی‌زاهد، ۱۳۹۹: ۱۹۶). به نظر می‌رسد در چهارچوب نظم حقوقی کنونی، باید در ارتباط با مصوبات این دو شورا قائل به تفکیک شد. مصوبات از سه جنبه تقسیم‌بندی می‌شوند: ۱. سیاست‌گذاری یا تصمیمات مهم و کلان ۲. آیین‌نامه‌ای یا دستورالعملی و ۳. انتصابات فردی. این در حالی است که این نهادها در مبانی تأسیس خود وظایف تقریباً مشخصی دارند که عموماً این وظایف به مفهوم سیاست‌گذاری مرتبط است. مستندات و استدلال‌ات متعدد از احکام تشکیل این شوراهای، سخنان و نامه‌نگاری‌های

دو رهبر جمهوری اسلامی ایران، تأییدکننده این فرض است. سیاست‌گذاری معنایی هنجاری با وصف غیرحقوقی دارد. در میان سه سطح سیاست‌گذاری، سطح میانی (سیاست‌های راهنما) در اختیار شوراهای عالی فرا قوه‌ای است. این سطح از سیاست‌گذاری برای ایجاد چهارچوب‌های روشن‌تر از سیاست‌های کلی و فراگیر است؛ بنابراین تصمیمات این نهادها باید غیرقطعی، عام و کلی، در راستای هماهنگی نهادهای سیاسی پایین دست و دارای ثبات طولانی مدت باشند. عملکرد این دو شورا بیانگر آن است که این نهادها بارها تصمیماتی اتخاذ کرده‌اند که در حیطه صلاحیت سایر قوا بوده‌اند و از مفهوم سیاست عدول کرده و وارد حوزه تقنین شده‌اند. به علاوه بعضی اقدامات این نهادها همانند تصویب مقررات اجرایی متضمن تعدی این شوراهای به حدود مفهوم مقرر است. برای مثال عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورا و مصوبه تجدیدنظر در آرای کمیته‌های تخصصی و مصوبات شورای عالی فضای مجازی در مورد تدوین برخی مقررات قانونی مانند اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مرکز ملی فضای مجازی از این قبیل‌اند (جلالی و سازگاری، ۱۳۹۹: ۶۸ و ۶۹). طبق این نظر صرفاً حوزه اصلی صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌های فرهنگی و فضای مجازی از نظارت‌پذیری قضایی مستثنا است.

در طرح اولیه اصلاح قانون دیوان عدالت اداری نیز مطابق همین نظر عمل شده بود که مطابق ماده ۱۱ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۹ تبصره‌ای با عنوان تبصره ۲ به ماده ۱۲ قانون سابق اضافه شده بود. تبصره ۲ الحاقی یادشده بیان می‌داشت که رسیدگی به شکایات علیه مصوبات این دو شورا که ماهیت سیاست‌گذاری دارند از حدود وظایف و اختیارات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج‌اند. مطابق طرح اصلاحیه از حیث ماهیت، مصوبات شورا به دودسته مصوبات تقسیم شده بودند: مبتنی بر سیاست‌گذاری و مصوبات خارج از حوزه سیاست‌گذاری. مصوبات قسم اول از شمول اعمال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج بودند، اما از مفهوم مخالف این تبصره می‌توان استنباط کرد که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که فاقد خصیصه سیاست‌گذاری‌اند باید به سبب مشابهت با سایر تصمیمات عام اداری، مشمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری باشند (کاویانی و مهدوی‌زاهد، ۱۳۹۹: ۱۹۵). در مصوبه نهایی مجلس شورای اسلامی این تبصره به شیوه دیگری نگارش شده است و به جای گزاره «مصوبات این دو شورا که دارای ماهیت سیاست‌گذاری است»، گزاره «مصوبات... در حوزه تحت صلاحیت این نهادها» تصویب نهایی شده است. با این حال، می‌توان تبصره نهایی مصوب شده را مطابق نظر اخیر تفسیر کرد و چنین جمع‌بندی کرد که حوزه

صلاحیت این شوراها فقط در حدود مصوباتی با ماهیت سیاست‌گذاری است. حال اگر ماهیت یک مصوبه از نوع سیاست‌گذاری (با تعریف ارائه‌شده) نباشد و در زمره مقررات ایجادکننده حق و تکلیف قرار بگیرد، چون خارج از حوزه صلاحیت شورا وضع شده است، مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به آن در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت خواهد بود.

بنابراین رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراها، «خارج از حدود صلاحیت آن‌ها باشد»، در صلاحیت دیوان عدالت «قرار دارد». همچنین به تصریح تبصره ۲ ماده ۱۲ رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شوراها و زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی مانند شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده یا کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار دارد.

## ۲-۳. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی

### سران قوا

در تبصره‌های ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا استثنا نشده است؛ بنابراین در نگاه اول به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در این ماده، مصوبات دیگر شوراها و فرا قوه‌ای از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج شده‌اند و نامی از این شورا برده نشده است، بنابراین رسیدگی به شکایت از مصوبات آن می‌تواند در صلاحیت هیئت عمومی قرار گیرد. در نگاهی دیگر نیز می‌توان گفت با توجه به اینکه این شورا، سابقه و مبنای تشکیل و وابستگی ساختاری آن مانند دیگر شوراها استثنا شده در این ماده است، پس می‌توان وحدت ملاک گرفت و رسیدگی به شکایت از مصوباتی را که در این شورا تصویب شده است، خارج از شمول صلاحیت رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دانست. بررسی رویه دیوان عدالت اداری در مواجهه با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا می‌تواند پاسخ‌گوی پرسش ما در خصوص نظارت‌پذیری مصوبات این شورا در دیوان باشد.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پذیرفتن دادخواست‌های مکرر، ابطال برخی مقررات دولتی وضع‌شده بر اساس مصوبات شورای عالی هماهنگی به علت مغایرت با قانون، بیانگر نگاه دیوان و نظام قضایی به جایگاه فرادستی مصوبات شورای عالی هماهنگی نسبت به مقررات دولتی است (عباسی و شیدایی، ۱۴۰۲: ۱۹۱). دیوان در دادنامه‌های متعدد راجع به شکایت از مصوباتی که بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تصویب شده بود و نه حتی خود مصوبات این شورا، تصریح به قید «به تأیید مقام رهبری» کرده است و آن را مستند به اختیارات

حاصله از اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته که بیانگر فعالیت قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه است.<sup>۱</sup> در واقع دیوان مصوبات این شورا را به منزله مصوبات مورد تأیید و تنفیذ مقام رهبری می‌داند و با توجه به اینکه مصوباتی که به تأیید و تنفیذ رهبری می‌رسند، مقررۀ دولتی تلقی نمی‌شوند، هیئت عمومی در آرای مختلف از رسیدگی به مصوباتی که به تنفیذ رهبری رسیده است از خود نفی صلاحیت کرده و آن‌ها را قابل رسیدگی ندانسته است (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۶۶). برای مثال مطابق دادنامه شماره ۲۰۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۲ با موضوع شکایت از مصوبۀ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، شکایت به علت تأیید و تنفیذ مصوبات معترض عنه غیرقابل استماع در هیئت عمومی تلقی شده است.<sup>۲</sup>

### ۳. نظارت عام دادگستری و قضات محاکم بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای

در مورد این نوع نظارت باید توجه داشت که ناظر است به مصوباتی که به صورت مستقیم به تأیید مقام رهبری می‌رسند؛ مانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا؛ زیرا مصوبه‌ای که به تأیید مقام رهبری برسد، به لحاظ سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران جایگاهی بالاتر از مصوبۀ مجلس شورای اسلامی به عنوان قانون عادی دارد؛ حال آنکه امکان نظارت بر قانون عادی نیز از سوی محاکم قضایی وجود ندارد؛ اما در مورد این شیوۀ نظارت، ناظر به مصوبات دیگر شوراهای فرا قوه‌ای و به صورت کلی مصوباتی که به تأیید مستقیم رهبری نمی‌رسند، می‌توان چند دیدگاه متفاوت مطرح کرد. یک دیدگاه این است

۱. برای مثال دادنامه شماره ۱۰۹-۱۰۸-۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸-۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۴ و دادنامه شماره ۱۰۷۳۵-۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۳۵ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۸، قابل دسترسی در: <https://divan-edalat.ir/nht-detail/13169>

۲. بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲: «رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز و یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود از جمله صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است.» نظر به اینکه معاون حقوقی و امور مجلس سازمان تعزیرات حکومتی به موجب لایحه شماره ۱۴۰۱/۰۴/۲۱ و معاون امور حقوقی دولت بر اساس لایحه شماره ۱۴۰۱/۰۳/۲۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹ اعلام کرده‌اند که مصوبۀ جلسه شصت و نهم شورای عالی هماهنگی اقتصادی که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۷ برگزار شده و متضمن اتخاذ تصمیماتی در خصوص اصلاح برخی احکام مرتبط با تعزیرات حکومتی است، به تأیید و تنفیذ مقام معظم رهبری نیز رسیده است. لذا مصوبۀ فوق از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نبوده است و قابل طرح در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست.

که خروج رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی (در مواردی که مصوبات این شوراها، خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد) از صلاحیت دیوان عدالت اداری، نافی حق تظلم خواهی شهروندان در دادگاه‌های عمومی بر اساس اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی نسبت به مصوبات این شوراها نیست. همچنین، به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در صورتی که قضات دادگاه‌ها مصوبات این شوراها را مغایر با شرع یا قانون و خارج از حدود اختیار آنها بدانند، مکلف‌اند به آنها ترتیب اثر ندهند (درویشوند، ۱۴۰۲: ۱۰۷). طبق این نظر با وجود استثنا شدن آن قسمت از مصوبات شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی انقلاب فرهنگی که در حوزه صلاحیت آن شوراها وضع شده‌اند از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و با فرض اینکه دیوان عدالت اداری دادگاهی اختصاصی در ذیل قوه قضائیه محسوب می‌شود باید مصوبات این دو شورا را در این موارد به استناد اصل ۱۵۹ قانون اساسی مشمول نظارت عام دادگاه‌های دادگستری قلمداد کرد (پیرنیا و ابریشمی راد، ۱۴۰۲: ۳۸۶).

برخی از نویسندگان که نظارت عام قضات محاکم بر این دسته از مصوبات را پذیرفته‌اند، بر این باورند که نظارت بر هنجارهایی که از مجرای شورای نگهبان انجام نمی‌گیرد، می‌تواند از سوی قضات محاکم اعمال شود. به‌ویژه هنجارهای قانونی که از طریقی غیر از مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجرا شده‌اند و هیچ مرجع دیگری نیز بر آنان نظارت اساسی ندارد، مانند مصوبات دو شورای مذکور، می‌توان برای قضات محاکم صلاحیت نظارت اساسی قائل شد. از دید این گروه، واگذاری چنین نظارتی به قضات ناشی از فقدان جامعیت در نظارت در نظام حقوقی حاکم است؛ بنابراین قضات بر قواعدی که شورای نگهبان بر آنها نظارت نکرده است، به‌صورت جزئی و موردی نظارت می‌کنند (منصوریان و فرهنگ، ۱۴۰۳: ۱۵۱).

همچنین برخی دیگر در پاسخ به این پرسش که آیا قضات در صورت مواجهه با مصوباتی از شوراها یا فرا قوه‌ای که خلاف اصول قانون اساسی و شرع‌اند می‌توانند به آنها عمل نکنند، چنین استدلال می‌کنند که هر چند قاضی می‌تواند به این مصوبات ترتیب اثر ندهد و نباید در آرای خود به آنها استناد کند، اما رأساً صلاحیت تشخیص مغایرت این مصوبات با اصول قانون اساسی و شرع را ندارد. در این موارد بهتر است قضات در مورد مغایرت، نظر شورای نگهبان را استعلام کنند و سپس از اجرای آن امتناع ورزند؛ زیرا در قانون اساسی مرجع تشخیص مغایرت، صرفاً شورای نگهبان است و مرجع دیگری چنین صلاحیتی ندارد. همچنین ممکن است قضات به بهانه جلوگیری از عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع از اجرا و استناد به برخی از قواعد خودداری کنند که این برخلاف منطق حقوقی است (رنگریز، ۱۳۹۰: ۸۲). البته به نظر اخیر ایراد وارد است

زیرا مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی اصل صلاحیت رجوع قضات به شرع و قانون اساسی برای تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با قوانین و مقررات اسلامی به قضات دادگاه‌ها اعطا شده است. در این زمینه نمونه‌هایی از ورود دادگاه‌های دادگستری به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی وجود دارد که در آن‌ها دادگاه‌ها صلاحیت خود را برای رسیدگی به چنین شکایاتی احراز کرده‌اند. برای مثال شعبه ۲۹ دادگاه حقوقی تهران در رسیدگی به شکایت از اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی، به عنوان مصوبه‌ای از شورای عالی انقلاب فرهنگی، خود را صالح دانسته و دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اساسنامه اصلاحی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی را صادر کرده است (نورایی، ۱۳۹۹: ۹۳). همچنین شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور در رأیی به یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ترتیب اثر نداده است. در این رأی قرار عدم صلاحیت صادره از سوی شعبه ۲۰۹ دادگاه حقوقی تهران که به استناد مصوبه جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، رسیدگی به شکایت یکی از اعضای هیئت علمی از دانشگاه آزاد اسلامی را در صلاحیت خود ندانسته بود و هیئت عالی تجدیدنظر وزارت علوم موضوع تبصره ماده واحده مصوبه جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی را صالح تشخیص داده بود، نقض شد و به صلاحیت شعبه ۲۰۹ رأی داده شد.<sup>۱</sup>

در مقابل دیدگاهی هست که قائل به نظارت قضایی بر این گونه مصوبات نیست. مطابق این نظر ارکان حکومت از جمله قوه قضائیه باید نسبت به مصوبات نهادهای مذکور که اعتباری بیش از قانون عادی دارند، ملتزم باشند و بر مبنای مصوبات آن‌ها عمل کنند؛ بنابراین با توجه به اینکه ابطال مصوبات قوه مقننه را نمی‌توان از دادگاه مطالبه کرد، ابطال مصوبات این نهادها را نیز نمی‌توان به همان دلیل، از دادگاه درخواست کرد. از این رو، لازم است دادگاه‌ها در مواقعی که طرفین دعوا به مفاد مصوبات این نهادها استناد می‌کنند، به این مصوبات همانند قوانین دیگر ترتیب اثر دهند و به استناد مصوبات نهادهای مذکور و منطبق بر آن‌ها رأی صادر کنند. در نتیجه دستگاه قضایی نمی‌تواند مثلاً دستور توقف موقت اجرای احکام این نهادها را صادر کند، چه رسد به صدور حکم لغو یا ابطال مصوبات آن‌ها (همان: ۱۰۱).

به نظر می‌رسد پذیرش این شیوه نظارت بر مصوباتی از شوراهای فرا قوه‌ای که به تأیید رهبری نرسیده‌اند و نیز تحت نظارت مرجع نظارتی دیگری قرار نگرفته‌اند، صحیح باشد. با این حال، باید به این نکته توجه داشت که منظور از نظارت عام دادگاه‌های دادگستری بر مصوبات این دو شورا چیست و چه آثاری دارد. آیا این نظارت محدود به ترتیب اثر ندادن از سوی قضات است یا به ابطال این

۱. دادنامه خواندنی شعبه دیوان عالی کشور: یگانه مرجع وضع قانون مجلس است. قابل دسترسی در پایگاه خبری اختصار به نشانی: <https://www.ekhtabar.ir> واپسین بازدید: ۱۴۰۳/۰۴/۲۵.

مصوبات نیز می‌تواند منجر شود؟ در پاسخ باید گفت که محاکم می‌توانند این مصوبات را اجرا نکنند و به آن‌ها ترتیب اثر ندهند، اما صلاحیت ابطال آن‌ها را ندارند (منصوریان و فرهمند، ۱۴۰۳: ۱۳۳). این موضوع به این علت است که رأی قاضی اصولاً اثر موردی دارد و محدود به پرونده مطرح شده نزد وی است بنابراین، زدودن اثر یک تصمیم به صورت کلی و برای سایر دعاوی غیر مرتبط با پرونده محل تأمل است. بر همین اساس، اصل ۱۷۰ قانون اساسی، صرفاً کنار گذاشتن و اجرا نکردن تصمیم عام الشمول را در پرونده مطرح شده پیش‌بینی کرده است و ابطال آن را شامل نمی‌شود. در همین راستا حتی اگر قاضی به عقیده خودش ابطال کند، چنین رأیی هیچ تکلیفی برای سایر دادگاه‌ها در پرونده‌های مستقل آتی به وجود نمی‌آورد. بدیهی است اعتبار امر مختومه نیز در چنین پرونده‌ای به علت فقدان وحدت جهات ثلاثه، یعنی وحدت اصحاب دعوا، وحدت سبب و وحدت موضوع دعوا، وجود ندارد و ابطال مصوبه‌ای در یک دادگاه مانع رسیدگی به همان مصوبه در دادگاهی دیگر نمی‌شود. صلاحیت ابطال یک مقررۀ دولتی به نحوی که اثر آن لازم‌الاتباع برای همه مراجع قضایی باشد، صلاحیتی استثنایی و خلاف اصل است که نیاز به تصریح مؤسس یا مقنن دارد؛ چنان‌که انتهای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، این صلاحیت را به نفع دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده است.<sup>۱</sup>

## نتیجه

در هر نظام حقوقی، نظارت قضایی بر تصمیمات و اعمال اداری از مهم‌ترین ضمانت اجرای تحقق اصل حاکمیت قانون است و در برابر تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات خود، تضمینی مهم به شمار می‌آید. در نظام حقوقی ایران با توجه به اینکه ماهیت و جایگاه مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای در سلسله‌مراتب هنجارها، وضعیت مشخصی ندارد، فلذا نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آن‌ها با توجه به اینکه مقررات دولتی محسوب نمی‌شوند، با چالش مواجه بوده است.

در ارتباط با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای فرا قوه‌ای ملاحظات و وجود دارد. مطابق تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحی ۱۴۰۲، نظارت بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی استثنای شده است. همچنین مطابق تبصره ۲ همین ماده رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای «خارج از حدود صلاحیت آن‌ها نباشد»، در صلاحیت دیوان عدالت «قرار ندارد». البته مرجع تشخیص اینکه کدام یک از مقررات خارج از

۱. قابل دسترسی در صفحه شخصی دکتر سید مجتبی واعظی با عنوان «شهرداری‌های»، به نشانی: <https://t.me/vaezim>.  
واپسین بازدید: ۱۴۰۳/۰۴/۳۱.

صلاحیت این دو نهاد است، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ بنابراین رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراها «خارج از حدود صلاحیت آنها باشد»، در صلاحیت دیوان عدالت «قرار دارد». رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شوراها و کمیسیون‌های زیرمجموعه این شوراها در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. در زمینه مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نیز دیوان مصوبات این شورا را به عنوان مصوبات مورد تأیید و تنفیذ مقام رهبری می‌داند و با توجه به اینکه مصوباتی که به تأیید و تنفیذ رهبری می‌رسند، مقرر دولتی تلقی نمی‌شوند، هیئت عمومی در آرای مختلف از رسیدگی به مصوباتی که به تنفیذ رهبری رسیده است از خود نفی صلاحیت کرده و آنها را قابل رسیدگی ندانسته است. برای جبران ملاحظات که درباره نظارت دیوان عدالت اداری در مورد مصوبات این شوراها وجود دارد و همچنین نظارت بر مصوباتی که رهبری مستقیماً تأیید نمی‌کند می‌توان نظارت عام دادگاه‌های دادگستری و قضات محاکم را پذیرفت؛ بنابراین خارج شدن رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی (در مواردی که مصوبات این شوراها، خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد) از صلاحیت دیوان عدالت اداری، با توجه به عدم تأیید مستقیم این مصوبات از سوی مقام رهبری، نافی حق مراجعه شهروندان به دادگاه‌های عمومی بر اساس اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی برای تظلم خواهی نسبت به مصوبات این شوراها نیست. همچنین بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در صورتی که قضات دادگاه‌ها مصوبات این شوراها را مغایر با شرع یا قانون و خارج از حدود اختیار آنها بدانند مکلف‌اند به آنها ترتیب اثر ندهند. البته قضات محاکم نمی‌توانند در مقام ناظر، مصوبات این شوراها را باطل اعلام کنند و صرفاً به عدم اجرای این مصوبات در صورت مغایرت با قوانین و مقررات اسلامی مکلف‌اند.

## منابع

۱. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی. (۱۳۹۲). ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۷، شماره ۸۲.
۲. آیینہ نگینی، حسین. (۱۳۹۴). صلاحیت مقررات گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۳. پیرنیا، کوثر و ابریشمی راد، محمد امین. (۱۴۰۲). نظارت بر مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۷.
۴. جلالی محمد و سازگاری، صادق. (۱۳۹۹). پابندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۴.

۵. درویشوند، ابوالفضل. (۱۴۰۲). صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، فصلنامه دولت و حقوق، دوره ۴، شماره ۲.
۶. راسخ، محمد. (۱۳۹۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ ششم، تهران: دراک.
۷. رضایی‌زاد، محمدجواد؛ اکبری، احسان و روزی‌طلب، محمدحسن. (۱۳۹۶). مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان، فصلنامه حقوق اداری، دوره پنجم، شماره ۱۳.
۸. رنگریز، شعبانعلی. (۱۳۹۰). بررسی جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن در نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۹. زولر، الیزابت. (۱۳۸۸). درآمدی بر حقوق عمومی؛ مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق آلمان، فرانسه، انگلستان و آمریکا، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل جاودانه.
۱۰. سازگاری، صادق. (۱۳۹۵). صلاحیت شوراهای عالی فرا قوه‌ای و تفکیک کارکرد قوای سه‌گانه در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهیدبهشتی.
۱۱. عباسی، بیژن. (۱۳۹۲). تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک‌جانبه، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۳.
۱۲. عباسی، بیژن و شهیدایی، نوید. (۱۴۰۲). جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۴۶، شماره ۱۰۳.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.
۱۴. کاویانی حامد و مهدوی زاهد، مهدی. (۱۳۹۹). امکان و امتناع نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ رویکردی جامعه‌شناسانه به نقش دادرس در رویه دیوان عدالت اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۳.
۱۵. مشهدی، علی و فریادی، مسعود. (۱۳۸۹). حقوق شوراهای اداری، تهران: معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری.
۱۶. مقدسی، مهدی و اکبری، احسان. (۱۳۹۷). جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی، تهران: مجد.
۱۷. منصوریان، مصطفی و فرهنگ، مهدی. (۱۴۰۳). امکان‌سنجی استناد قضات به قانون اساسی در عدم اجرای قوانین مغایر با آن، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۱۳، شماره ۲.
۱۸. مولایی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین. (۱۴۰۲). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ هفتم، تهران: جنگل.
۱۹. مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: سمت.
۲۰. نورایی، مهدی. (۱۳۹۹). بررسی چالش تعدد مراجع قانون‌گذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد، تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی، چاپ سوم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۱. نورایی، مهدی. (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران ۱. مراجع قانون‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۱.
۲۲. هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، چاپ سی‌ام، تهران: میزان.