

اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران

جعفر شفیعی سردشت*

علی اکبر گرجی ازندریانی**

علی قانعی***

چکیده

در این مقاله برآنیم که آن دسته از اعمال دولت را مورد مطالعه قرار دهیم که مشمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نمی‌شوند. در نظام‌های حقوقی مختلف، همواره اعمالی وجود دارد که به علت ماهیت یا دیگر علل مشمول نظارت قضایی دیوان نمی‌شوند و یا به تعبیر دیگر نظارت‌گریز هستند. شناسایی اعمال نظارت‌ناپذیر می‌تواند در درک صحیح نظام نظارت قضایی به ما کمک شایانی نماید. در ایران، یکی از دلایل مهم تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری را، علاوه بر خروج موضوعی و نیز استثناهای مورد حکم قانون‌گذار، باید در رویکرد مفسر قانون اساسی جستجو نمود. در بسیاری از الگوهای نظارت قضایی، مبنای صلاحیت دادگاه‌ها در رسیدگی به اعمال دولت، معیار کارکردی است. اما رویکرد سازمانی و نه کارکردی به صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، که می‌توان آن را تا اندازه‌ای با رویکرد نظام‌مند به اصول قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران، روح حاکم بر آن و نیز فلسفه تدوین چنین قانون بنیادینی در جهت دفاع از حقوق و آزادی‌های شهروندان مغایر دانست، منجر به گسترش دایره اعمال نظارت‌گریز در نظام حقوقی ایران شده است.

کلیدواژه‌ها: نظارت قضایی، حاکمیت قانون، دیوان عدالت اداری، اعمال

نظارت‌ناپذیر.

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد (نویسنده مسئول) jshafiee@um.ac.ir

** عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی gorjillo@yahoo.fr

*** عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شرق ghanei-a@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۲/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۲/۱۶

نظارت قضایی به معنای نظارت دادگاه بر اقدامات و تصمیمات مقام‌ها و نهادهای عمومی بر اساس قواعد و اصول حقوق عمومی است. بر این اساس، دادگاه می‌تواند به ابطال یک تصمیم غیرقانونی بپردازد و بی‌اعتباری آن را اعلام کند. صلاحیت دادگاه تا همین مرحله است و اگر قرار باشد تا در خصوص آن مسأله دوباره تصمیم‌گیری شود، این مهم بر عهده همان مرجع تصمیم‌گیرنده نخستین است و نه دادگاه ناظر. بنابراین، دادگاه در نظارت قضایی از صلاحیت «بازنگری» برخوردار است نه صلاحیت «پژوهشی». قاضی در نظارت قضایی در پی اعلام نظر نسبت به یک مصوبه و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت آن با قوانین و مقررات معیار است.^۱ به دیگر سخن، قاضی تنها از نظر شکلی و قانونی عمل اداری را مورد بررسی و نظارت قرار می‌دهد و به مطلوبیت یا عدم مطلوبیت و شایستگی یا عدم شایستگی تصمیمات اداری یا سیاست‌های اجرایی ورود نمی‌کند. نظارت قضایی بر یک تصمیم اداری نباید به رسیدگی مجدد و تجدیدنظر در ماهیت آن تصمیم بیانجامد. پس دادگاه‌ها نباید در راستای اعمال نظارت قضایی در حوزه‌هایی مداخله نمایند که در صلاحیت اختصاصی تصمیم‌گیران است. وظیفه و صلاحیت دادگاه‌ها فراتر از بیان و اجرای قوانینی نیست که بر حدود اختیارات و اجرای آنها تاثیر می‌گذارد. دادگاهی که به نظارت قضایی می‌پردازد نباید در مطلوبیت و شایستگی تصمیم اداری یا سیاست اجرایی مداخله کند. شبهه موضوعی حتی اگر خلل اساسی به تصمیم اداری وارد کند، ربطی به دادگاه ندارد.^۲ البته دادگاه مجاز است به مرجع اداری دستور دهد تا فرآیند تصمیم‌گیری را دوباره انجام دهد. همچنین، صلاحیت دارد موضوع را به اداره ارجاع دهد تا اداره با مدنظر قرار دادن رهنمودهای دادگاه، تصمیم خود را مورد تجدیدنظر قرار دهد.^۳ از این رو، نظارت قضایی در قانون و رویه قضایی به مثابه یک روش جبران خسارت، متمایز از پژوهش‌خواهی است و معمولاً زمانی از سوی دادگاه‌ها اعمال می‌شود که اعمال و تصمیمات مراجع اداری برخلاف قاعده یا غیرقانونی باشد. در نظارت قضایی، دادگاه علی‌الاصول به رسیدگی شکلی اکتفا می‌کند و وارد ماهیت نمی‌شود.^۴ با وجود این، در برخی نظام‌های حقوقی مانند نظام

۱. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص. ۳۸.

2. Sackville, Ronald, "The Limits of Judicial Review of Executive Action: Some Comparisons Between Australia and The United States", *Federal Law Review*, vol. 28, no. 2, 2000, pp.315 & 320.

3. Cane, Peter, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford University Press, Second Edition, 1992, pp. 8 - 9.

4. Ngalwana, Vuyani, "Judicial Review of Administrative Action", *Juta's Business law*, vol. 3, 1995, p.38.

حقوقی آلمان، دادگاه‌های اداری نه تنها از صلاحیت ابطالی برخوردارند بلکه به منظور انطباق با قانون صلاحیت اصلاح یا تغییر تصمیمات اداری را دارند.^۱ در نتیجه، دادگاه اداری می‌تواند هم در امور حکمی و هم در امور موضوعی ورود پیدا کند و به بررسی جنبه‌های ماهوی تصمیم اداری نیز بپردازد.

در عمده نظام‌های حقوقی، اعمال دولتی مصون از نظارت قضایی وجود دارد که می‌تواند ریشه در اصل تخصص (خروج موضوعی) و یا اصل تخصیص (استثناها) داشته باشد. به دیگر سخن، مصونیت از نظارت قضایی ممکن است به دلیل ماهیت نظارت‌ناپذیر برخی اعمال دولت باشد، یا اینکه قانون‌گذار بنا به دلایلی برخی اعمال دولت را مشمول نظارت قضایی نداند. همچنین، در برخی نظام‌های حقوقی مانند نظام کامن‌لا، برخی از اختیارات نظیر اختیارات ویژه، بنا به دلایل تاریخی، تا حدودی نظارت‌گریز هستند. در نظام حقوقی ایران، صرف‌نظر از اینکه برخی اعمال عمومی دولت نظیر تقنین، سیاست‌گذاری و قضاوت ماهیتاً از شمول نظارت قضایی خروج موضوعی دارند، برخی صلاحیت‌های حکومتی و اعمال سیاسی مختص قوه مجریه نیز که ریشه در قانون اساسی دارند، از نظارت قضایی مصون هستند (این صلاحیت‌ها را شاید بتوان تا حدودی شبیه امتیازات ویژه در نظام کامن‌لا دانست). همچنین، بنابر تفسیر شورای نگهبان قانون اساسی از اصل ۱۷۰ قانون اساسی، تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، و نیز خصوصی شدن بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، محدودیت‌هایی بر صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری وارد شده است. توسعه قلمرو اعمال نظارت‌گریز، از یک‌سو تضعیف پایه‌های دولت قانون‌مدار است و از سوی دیگر، تحدید حق دادخواهی شهروندان نیز تلقی می‌گردد. در مقایسه، گسترش قلمرو نظارت دیوان به کلیه مقامات و نهادهای دولتی برخوردار از امتیازات قدرت عمومی (در معنای موسع) که در راستای انجام کارکردهای عمومی خود، تصمیماتی را اتخاذ و اقداماتی را انجام می‌دهند، علاوه بر قانون‌مند ساختن اعمال و تصمیمات آنها، به نوعی متضمن تضمین حق بر دادخواهی ملت نیز می‌باشد. از آنجا که حق‌های رویه‌ای، مانند حق دادخواهی، به مثابه پیش‌زمینه و درآمدی بر تأمین حق‌های ماهوی قلمداد می‌شوند، می‌توان از آنها به عنوان «حق بر حق» یاد کرد. از این منظر، حق بر دادرسی اداری به مثابه ابزاری برای استیفای حقوق شهروندان محسوب می‌شود. از این‌رو، هرچه قلمرو اشخاص، نهادها و موضوعات نظارت‌پذیر گسترده‌تر باشد، علاوه بر اینکه معیارهای دادرسی منصفانه بهتر تأمین می‌شود،

۱. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، انتشارات سمت، ۱۳۸۹، ص. ۷۵۲.

حاکمیت قانون نیز بیشتر تقویت خواهد شد. تعریف حداقلی یا حداکثری از استثناهای وارد بر قلمرو نظارت قضایی می‌تواند با ماهیت دموکراتیک یا غیردموکراتیک نظام سیاسی هر کشور ارتباط تنگاتنگی داشته باشد. با این حال، از این نکته نباید غفلت نمود که در اکثر نظام‌های حقوقی، موارد و موضوعات نظارت‌ناپذیر وجود دارد.^۱ بر خلاف بیشتر نظام‌های حقوقی که ملاک عمده اعمال نظارت قضایی بر اعمال دولت، کارکردی است و به ماهیت عمل و صلاحیت، توجهی خاص می‌شود، در نظام حقوقی ایران به معیار سازمانی^۲ اهمیت بیشتری داده می‌شود. بدون تردید، یکی از اثرات منفی نشأت گرفته از محدودیت‌های وارد شده به صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری را می‌توان تحدید حق دادخواهی شهروندان دانست که مخالف صریح اصل ۳۴ قانون اساسی^۳ جمهوری اسلامی است. بنابراین، با ذکر این نکته که عمل قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و قضاوت، ماهیتاً، مشمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نمی‌شود، در دو قسمت جداگانه موارد خارج از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان و شعب آن را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

۱. مصادیق نظارت‌ناپذیری قضایی در هیأت عمومی دیوان عدالت

در این قسمت برآنیم تا مواردی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم که خارج از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان اداری قرار دارند.

۱-۱. اختیارات و صلاحیت‌های مقام رهبری

اختیارات و صلاحیت‌های خاص مقام رهبری به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی در کسوت ریاست کشور و یا در جایگاه رئیس قوه مجریه، مصون از نظارت قضایی است، زیرا مقام رهبری در جایگاه رئیس کشور قرار دارد و صلاحیت‌های وی در جایگاه رئیس کشور و رئیس قوه مجریه، جزو صلاحیت‌های خاص حکومتی مبتنی بر قانون اساسی است. به همین علت است که بنا به نص صریح اصل ۱۱۱ قانون اساسی تنها مرجع ناظر بر مقام رهبری مجلس خبرگان رهبری است. در این زمینه، رجوع به

۱. گرچی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷، صص. ۱۵۳ و ۱۷۸.

۲. دیوان عدالت اداری به هر کدام از واحدهای دولتی صرف‌نظر از ماهیت، عملکرد، جایگاه حقوقی و نوع فعالیت‌های آنها، عنوان دولت را اطلاق می‌کند.

۳. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

دیدگاه‌های شورای نگهبان قانون اساسی درباره فرامین رهبری یا احکام حکومتی سودمند است. این شورا، مصوبات مجلس یا سایر نهادهای دولتی را به علت مغایرت با فرامین رهبری یا مقررات تأییدشده توسط وی، مخالف شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی می‌داند. به دیگر سخن، فرامین رهبری خود معیار و ملاک صحت اعمال قوای سه‌گانه محسوب می‌گردد، پس چگونه می‌توان از آنها به دیوان عدالت اداری شکایت برد. همچنین، از دلایل نظارت‌ناپذیری اعمال رهبری می‌تواند این موضوع باشد که دیوان عدالت اداری در مورد مصوبات، تصمیمات و مقررات دولتی تصریح در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نمی‌داند. به همین علت است که دیوان عدالت اداری در برخی آرای خود، دستورالعمل‌ها و نظاماتی را که از سوی مقام رهبری تنفیذ شده، از مقوله مقررات و نظامات دولتی ندانسته^۱ و در حکم قانون تلقی کرده است.^۲ لازم به ذکر است که دیوان عدالت اداری در برخی آرای خود، مقررات و نظامات دولتی مغایر با فرامین رهبری را با توجه به نظر شورای نگهبان قانون اساسی به دلیل مخالفت با شرع و بعضاً قانون اساسی ابطال کرده است.^۳ این رویکرد را می‌توان تا حدودی مشابه رویکرد کشورهای دارای نظام حقوقی کامن‌لا دانست. در این کشورها نیز مقام سلطنت به عنوان رئیس کشور از برخی اختیارات ویژه برخوردار است که عمدتاً به دو دلیل مضمون از نظارت قضایی است. نخست، از نظر تاریخی هیچ‌گاه قضات پیرامون این‌گونه

۱. هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۱۸۷ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۷ چنین نظر داده است: «نظر به اینکه ماده ۱۲ اصلاحی آیین‌نامه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی به تنفیذ مقام ولایت امر رسیده و به عبارت دیگر مورد تایید و تصویب معظم‌له قرار گرفته است، بنابراین از مصادیق مقررات دولتی موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نمی‌باشد. لذا موردی برای رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص اعتراض نسبت به ماده مزبور در هیأت عمومی دیوان وجود ندارد.»

۲. هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۳۵۳ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۱ چنین نظر داده است: «نظر به اینکه دستورالعمل اجرایی و ضوابط تکمیلی مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مورد تنفیذ مقام معظم رهبری قرار گرفته و نتیجتاً در حکم قانون است و از مصادیق مقررات و نظامات دولتی موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به شمار نمی‌رود، بنابراین موردی برای رسیدگی و امعان نظر در زمینه اعتراض نسبت به آن در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.»

۳. به شرح نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۳۰۷ مورخ ۷۸/۱۲/۵ فقهای محترم شورای نگهبان که عیناً نقل می‌شود: «با توجه به اینکه مقام معظم رهبری امر به حفظ وضع مستفاد از اساسنامه سابق فرموده‌اند و شورای شهر تهران بدون رعایت بعض مواد آن (مثل اصلاحیه ماده ۱۳) اقدام به تغییر اساسنامه سابق کرده است، فلذا اقدام شورای شهر و تغییر اساسنامه سابق خلاف موازین شرع شناخته شد». بنابراین مصوبه مورد اعتراض در حد مندرج در نظریه فوق‌الذکر مستنداً به قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ ابطال می‌شود.

اعمال تمایل به مداخله و نظارت نداشته‌اند. دوم، مصونیت اعمال رئیس کشور از نظارت قضایی عمدتاً ریشه در منشأ عمل و اختیار مورد نظر داشته است. بنابراین، اعمال مزبور را شاید بتوان به لحاظ ماهوی مشمول نظارت قضایی دانست، اما شأن ریاست کشور مانع از اعمال چنین نظارتی می‌شود.

۲-۱. صلاحیت‌های مبتنی بر قانون اساسی قوه مجریه و اعمال نیازمند تأیید مجلس شورای اسلامی

بارزترین صلاحیت‌های قوه مجریه در حقوق اساسی مدرن، نه اجرای قوانین، بلکه آن چیزی است که از آن تحت عنوان «صلاحیت‌های حکومتی» یا «اعمال سیاسی» یاد می‌شود. صلاحیت‌های اختصاصی قوه مجریه به جز اجرای قوانین بیشتر یک امتیاز به شمار می‌رود. برای مثال، سپردن تمشیت روابط بین‌المللی به قوه مجریه، صلاحیت مستقلی است که بر طبق آن، قوه مجریه تا حدود زیادی ابتکار عمل را در دست دارد و صرفاً به اجرای قوانین نمی‌پردازد. دیوان عدالت اداری حق مداخله در چگونگی اعمال صلاحیت‌های حکومتی خاص قوه مجریه را ندارد. در این گونه موارد، صلاحیت قوه مجریه، یک صلاحیت مستقل و مأخوذ از قانون اساسی است و نمی‌توان آن را به صلاحیت مبتنی بر قوانین عادی تنزل داد و جزئیات مربوطه را در قوانین عادی تعیین نمود. قانون اساسی با شناسایی اصل تفکیک و استقلال قوا به هریک از قوای سه‌گانه اختیارات و صلاحیت‌های خاصی اعطا کرده است که مصون از مداخله قوه دیگر است (مانند اصول ۶۹، ۸۵، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۸، ۱۲۹، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۹). همچنین، آن دسته از اعمال عمومی قوه مجریه که نیازمند تأیید مجلس شورای اسلامی هستند، از شمول نظارت قضایی خارج هستند (مانند اصول ۵۲، ۶۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۷ و ۱۳۹).

۳-۱. تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

بر اساس این تبصره «در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکرشده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر رئیس مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین، کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده ۲۵

قانون دیوان عدالت اداری^۱ نسخ می‌شود». در خصوص نحوه رسیدگی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری دو شق اصلی متصور است. نخست، در صورتی که دیوان عدالت اداری پیش از اعلام نظریه رئیس مجلس مصوبه هیأت وزیران را مخالف با قوانین تشخیص ندهد و آن را ابطال نکند، نظریه پسینی رئیس مجلس پیرامون مغایرت تمام یا قسمتی از مصوبات مزبور با قوانین، لازم‌الاجرا بوده و باید ترتیب اثر داده شود. البته، اگر دیوان عدالت اداری پیش از اعلام نظر رئیس مجلس، مصوبه هیأت وزیران را ابطال نماید، دیگر نظریه رئیس مجلس مبنی بر ابطال همان مصوبه موضوعیت نخواهد داشت. دوم، به صراحت تبصره (۸) قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، صرف نظر از اینکه نظر هیأت عمومی دیوان بر صحت یا عدم صحت مصوبات هیأت وزیران باشد، نظریه رئیس مجلس ملاک عمل خواهد بود و دیوان فاقد صلاحیت رسیدگی پسینی به مصوبات مزبور خواهد بود و این رسیدگی موضوعیت ندارد. به علاوه، در صورتی که پیش از اعلام نظر رئیس مجلس، به مصوبه هیأت وزیران اعتراض شود و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه مزبور را منطبق با قوانین بداند و آن را ابطال نکند، اما بعداً رئیس مجلس همان مصوبه را مخالف متن یا روح قوانین عادی اعلام نماید، نظر وی لازم‌الاتباع خواهد بود. بنابراین، تأیید صحت مصوبه هیأت وزیران و عدم ابطال آن توسط دیوان عدالت اداری به هیچ عنوان برای رئیس مجلس الزام‌آور نخواهد بود.

۴-۱. آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

بنا به عقیده برخی، دستگاه قانون‌گذاری را نمی‌توان عرفاً از مصادیق واحدهای اداری و اجرایی دانست و اصولاً بررسی وظایف و اختیارات قوه مقننه در مباحث حقوق اداری نمی‌گنجد. از این رو، مقصود قانون‌گذار از دولت و واحدهای دولتی، دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه است.^۲ بنابراین، آیین‌نامه‌ها و مقررات وضع شده از سوی رئیس مجلس را می‌توان با توجه به رویکرد صلاحیت‌سازمانی دیوان عدالت اداری، جزء

۱. ماده واحده - آیا وظایفی که بنا به ذیل اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، توسط مجلس شورای اسلامی برای دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و مصوبات تعیین شده است، ناظر به اختیار دیوان در اظهار نظر نسبت به مصوبات و آیین‌نامه‌های هیأت وزیران نیز می‌باشد و در این صورت هیأت دولت در صورت تعارض نظر دیوان با نظر مرجع مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موظف به انجام کدام‌یک از این نظرات است؟ نظر مجلس: در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجرا است.

۲. هدایت‌نیا، فرج‌الله، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، دو ماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ۱۳۸۲، ص. ۴۶.

محدودیت‌های صلاحیتی مرجع مزبور دانست. اگر معیار ماهوی ملاک عمل بود، آیین‌نامه وضع‌شده توسط رئیس مجلس به مثابه نظامات دولتی مادون قانون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گرفت. باری، آن دسته از اعمال قوه مقننه که خارج از وظیفه ذاتی آن یعنی وضع قانون است، اعمال اجرایی و اداری محسوب می‌شوند. از آنجا که در ماهیت اقدامات اداری مجلس و اقدامات اداری قوه مجریه تفاوتی وجود ندارد، لذا مقرراتی که مجلس شورای اسلامی تحت عناوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه و غیره صادر می‌کند، مقررات دولتی محسوب می‌شوند و قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری هستند.

۵-۱. تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

طبق این تبصره، رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است. به نظر می‌رسد که رویکرد نظارت‌ستیز مندرج در این تبصره با اصول بنیادی قانون اساسی به‌ویژه اصل ۳۴ این قانون و فلسفه نخستین دادرسی اداری که فراهم ساختن زمینه تظلم‌خواهی مردم علیه همه قوای حکومتی و تشکیلات دولتی است، منافات دارد.^۱ زیرا بنابر اصل حاکمیت قانون تمامی نهادهای برخوردار از امتیازات قدرت عمومی، باید نظارت‌پذیر باشند. هدف اصلی تشکیل دیوان عدالت اداری رسیدگی به دادخواهی مردم از تصمیمات و اقدامات کلیه تشکیلات دولتی در معنای عام کلمه و احقاق حقوق تضییع‌شده آنها طبق موازین قانونی بوده است. قانون‌گذار با تجویز رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی به دنبال بی‌اثر ساختن تصمیمات و اقدامات غیرقانونی به جز اعمال تقنینی و قضایی است، حتی اگر مرجع صدور آنها قوه مجریه نباشد. بنابراین، محدود ساختن صلاحیت دیوان به مسائلی که جنبه تقنینی و قضا ندارد، صرفاً به اعتبار اشخاص طرف شکایت، با هدف قانون‌گذار اساسی و روح حاکم بر قانون اساسی سازگار نیست.^۲ لازم به ذکر است که تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، ناظر به اختیارات و صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان است و به اختیارات و صلاحیت‌های شعب دیوان ارتباطی ندارد. بنابراین، در خصوص اعمالی که در چارچوب

۱. گرجی، علی‌اکبر، «عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۹، ۱۳۸۹، ص. ۳۶۶.

۲. گرجی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، منبع پیشین، صص. ۱۸۴ - ۱۸۳.

صلاحیت آنها است (نظیر شکایات استخدامی) حتی اگر از ناحیه مراجع مستثنی شده در تبصره مزبور صادر شده باشد، علی‌الاصول شعب دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی دارند.^۱ با این حال، واژه‌های تصمیمات و مصوبات در تبصره مزبور، مطلق مصوبات موردی و نوعی را در برمی‌گیرد. در نتیجه، آیا می‌توان این‌گونه استدلال نمود که وقتی که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به کلیه مصوبات موردی و نوعی را ندارد، به طریق اولی شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مراجع مستثنا شده را ندارند؟

۱-۵-۱. آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه

از ابداعات تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت‌ناپذیر ساختن مصوبات و تصمیمات رئیس قوه قضاییه است. این امر، خطر تعرض به حقوق بنیادین شهروندان، اعم از اصحاب دعوا و نیز زندانیان و پرسنل دستگاه قضایی یا حقوق استخدامی قضات را در پرتو مصونیت از نظارت دیوان افزایش می‌دهد. البته، در نبود صلاحیت دیوان یا محدودیت آن، اختیار دادرسان دادگستری در راستای اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی یا ورود ماهوی به مقررات خلاف قانون رییس قوه قضاییه، قانوناً امکان‌پذیر است. با این حال، شورای نگهبان قانون اساسی در نظریه تفسیری خود پیرامون اصل ۱۷۰ قانون اساسی چنین ذکر می‌کند: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است». از آنجا که تفسیر قانون اساسی در حکم قانون اساسی و ناگزیر برای قضات در استناد به اصول قانونی اساسی لازم‌الرعایه می‌باشد، در نتیجه، استدلال پیش‌گفته در خصوص تقاضای ابطال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه از دیوان عدالت اداری، چندان صائب نمی‌نماید. طرفه آنکه در این تبصره، هیچ سازوکاری برای اطمینان از انطباق مقررات وضع شده توسط رئیس قوه قضاییه با شرع، قانون اساسی و قوانین عادی پیش‌بینی نمی‌شود و در عمل زمینه تعطیل اصل چهارم قانون اساسی را فراهم می‌سازد. لذا، مهم‌ترین چالش در رابطه با اصل چهارم قانون اساسی، مشخص نبودن نحوه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی است که باید در رابطه با این امر تدبیری اندیشیده شود.^۲ به منظور حل این معضل می‌توان دو راهکار را مد نظر قرار داد. نخست، دیوان عدالت اداری هرجا مشاهده نمود که رئیس قوه

۱. راجی، سیدمحمدهادی، «تأملی بر تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و پیامدهای آن»، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص. ۸.
۲. درویشوند، ابوالفضل؛ و سید محمدهادی راجی، «تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۶۱، ۱۳۹۰، ص. ۱۲۷.

قضایه پا را فراتر از حدود صلاحیت خود گذاشت و تصمیمات و مصوباتش با شرع (با تشخیص شورای نگهبان)، قانون اساسی و سایر قوانین مغایر بود، مبادرت به ابطال آن مصوبات نماید. زیرا، مصوبات و تصمیمات رئیس قوه قضایه صرفاً در راستای صلاحیت‌های واگذار شده و در چارچوب شرع و قانون اساسی معتبر است. دوم، شناسایی صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع عام تظلمات در رسیدگی به مصوبات و تصمیمات رئیس قوه قضایه. لذا باید گفت هرچند دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات افراد از مقررات وضع شده توسط رئیس قوه قضایه را ندارد، اما به استناد اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع عام تظلم‌خواهی صلاحیت رسیدگی به آنها را دارند. در تأیید این نظر می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور استناد نمود. لذا، نتیجه فقدان صلاحیت دیوان عدالت اداری، غیر قابل استماع بودن شکایت از مقام مذکور نمی‌باشد، بلکه طبق اصول کلی و صلاحیت عام مراجع قضایی دادگستری به شرح اصل ۱۵۹ قانون اساسی، موضوع قابل استماع و رسیدگی در محاکم عمومی ذیصلاح خواهد بود. بنابر قاعده «اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند» باید گفت که اگرچه طبق تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، دیوان دیگر صالح به رسیدگی به تصمیمات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های رئیس قوه قضایه نیست، اما نافی حق دادخواهی و تظلم اشخاص حقیقی یا حقوقی نزد دستگاه قضایی نخواهد بود. با این حال، ممکن است با مشکل دیگری روبرو شویم که ناشی از شیوه رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های رئیس قوه قضایه از جنبه خلاف قانون بودن یا مخصوصاً خلاف شرع بودن آنها است. زیرا، طبق تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری این موضوع بایستی از شورای نگهبان استعلام شود و در صورت تأیید آنها مبادرت به ابطال بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها می‌شود، در حالی که نحوه احراز خلاف شرع بودن یا نبودن توسط دادگاه‌های عمومی دادگستری در پرده ابهام قرار دارد.

۱-۵-۲. تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان

شورای نگهبان قانون اساسی به مثابه نهادی سیاسی است که به موجب قانون اساسی از صلاحیت‌های خاصی نظیر تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع (اصول ۴ و ۹۱ قانون اساسی)، تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۸ قانون اساسی) و نظارت بر انتخابات (اصل ۹۹ قانون اساسی) برخوردار است. اگر چه به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود، اما این امر باعث نمی‌شود تا دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به اعمال شورای نگهبان بدانیم. صلاحیت شورای

نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس علاوه بر اینکه ماهیتاً عمل غیراداری تلقی می‌شود، صلاحیتی حکومتی است که ریشه در قانون اساسی دارد و اگر نظارتی بر این شورا وجود داشته باشد، باید در قانون اساسی تصریح گردد. البته، مقام رهبری می‌تواند به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور در راستای اعمال نظارت خود بر شورای نگهبان و به موجب اصل ۹۱ و بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عزل و نصب فقهای این شورا بپردازد. عمل نظارت بر مصوبات مجلس جزء صلاحیت‌های مبتنی بر قانون اساسی شورای نگهبان است که مرجع حل اختلاف به وجود آمده میان مجلس و شورای مزبور به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در خصوص تفسیر قانون اساسی نیز علاوه بر خروج موضوعی از صلاحیت نظارتی دیوان، شورای نگهبان به عنوان مرجع نهایی معرفی شده است.^۱ همچنین، شورای مزبور در قانون اساسی به‌عنوان تنها نهادی شناخته شده است که به کلیه مسائل پیرامون انتخابات رسیدگی می‌کند و هیچ مرجع ثالثی برای نظارت بر این کارکرد شورای نگهبان پیش‌بینی نشده است و خود شورا صلاحیت رسیدگی به کلیه مسائل انتخاباتی را دارد و تاکنون دیوان عدالت اداری به مسائلی مانند شکایت معترضان به رد صلاحیت یا شکایت از نتایج انتخابات ورود نکرده است. برخی صاحب‌نظران معتقدند که نظارت بر کارکردهای اختصاصی شورای نگهبان توسط دیوان عدالت اداری با منطبق حقوق اساسی مخالف است.^۲ در مقایسه، صلاحیت عام دادگستری در رسیدگی به شکایات و نیز حق دادخواهی نزد مرجع ثالث بی‌طرف و نیز لزوم تمیز مقام ناظر از قاضی، همه و همه می‌تواند بر صلاحیت دادگاه‌ها در این حوزه دلالت نماید.

۱-۵-۳. تصمیمات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

در قانون اساسی، اختیارات و صلاحیت‌های متعددی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر شده است. صرف‌نظر از اینکه به مصوبات مجمع تشخیص در راستای حل معضلات نظام می‌توان عنوان قانون اطلاق نمود یا خیر، از آنجا که این مصوبات علی‌الاصول عمل سیاسی یا شبه‌تقنینی هستند و برخی از آنها باید به تأیید مقام رهبری نیز برسد، لذا بنابر رویکرد دیوان عدالت اداری مبنی بر در حکم قانون دانستن فرامین و مصوبات مورد تأیید مقام رهبری، رسیدگی به مصوبات مزبور از

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۸۹۲ تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳ نیز در خصوص صلاحیت انحصاری شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی چنین بیان می‌دارد: «مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر هریک از اصول آن انحصاراً بر عهده شورای نگهبان است و هیچ مرجع دیگری حق تفسیر هیچ یک از اصول قانون اساسی را ندارد.»

۲. گرچی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، منبع پیشین، ۱۳۸۷، ص. ۱۸۴.

صلاحیت دیوان خارج است. همچنین با توجه به اینکه مجمع در راستای حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، مرجع نهایی تصمیم‌گیرنده محسوب می‌شود، لذا رسیدگی به تصمیم مجمع در خصوص حل اختلاف از صلاحیت دیوان عدالت اداری، خروج موضوعی دارد. شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۳۱۸ تاریخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ در تفسیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی تأکید می‌کند که هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت را ندارد. بر این اساس، به طریق اولی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت را ندارد. در این خصوص می‌توان به رأی شماره ۷۰۸ مورخ ۸۵/۱۰/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اشاره نمود. بنا بر استدلال دیوان اولاً جایگاه مجمع تشخیص مبتنی بر قانون اساسی است و صلاحیت آن یک صلاحیت حکومتی محسوب می‌شود. ثانیاً، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت از نظر موضوعی با آیین‌نامه و مقررات دولتی متفاوت است و از شأن بالاتر و برابر قانون برخوردار است.

۴-۵-۱. تصمیمات و مصوبات مجلس خبرگان رهبری

مجلس خبرگان رهبری بر اساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی وظیفه انتخاب رهبر و نظارت بر او را بر عهده دارد و به موجب همان اصل از صلاحیت تصویب قوانین مربوط به خود نیز برخوردار است. از آنجا که مرجع مزبور در انجام وظیفه اصلی خود یعنی نظارت بر مقام رهبری به‌عنوان مرجع نهایی محسوب می‌شود و تصمیمات آن قطعی است و همچنین، به این علت که صلاحیت‌های آن صلاحیت سیاسی و حکومتی مبتنی بر قانون است، لذا مصوبات آن از شمول نظارت قضایی دیوان خروج موضوعی دارد. نکته‌ای که در اینجا شاید متبادر به ذهن شود، این است که آیا نظارت تصمیمات اداری این نهاد در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد یا خیر. به نظر می‌رسد مجلس مزبور علی‌الاصول تصمیمات اداری اتخاذ نمی‌کند تا دیوان مبادرت به نظارت نماید. تنها فرضی را که می‌توان در این خصوص قابل تأمل دانست، رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نهاد پیش‌گفته است. بنابراین، از آنجا که این نهاد به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشور در حکم مؤسسه دولتی است، دیوان به موجب بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارد.

۵-۵-۱. تصمیمات و مصوبات شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی عهده‌دار وظایف مرتبط با امنیت ملی کشور است. با دقت در اصل مزبور می‌توان به این نتیجه رسید که برخی اعمال این شورا ماهیتاً عمل سیاست‌گذاری محسوب می‌شود و از صلاحیت دیوان

خروج موضوعی دارد. از یک سو، تصمیمات و مصوبات مربوط به مسائل امنیتی و دفاعی کشور از آنجا که با حیثیت و تمامیت ارضی یک کشور در ارتباط است، همواره از حساسیت سیاسی بالایی برخوردار است، بنابراین دیوان عدالت علی الاصول در این حوزه ورود نمی‌کند. از سوی دیگر، مصوبات شورای مزبور باید به تأیید مقام رهبری برسد، بنابراین از آنجا که منشأ صلاحیتی این مصوبات تأیید مقام رهبری است و عنوان دولتی بر آن صدق نمی‌کند، از شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج است.

۶-۱. مصوبات شرکت‌های دولتی خصوصی‌سازی شده

از آنجا که دیوان عدالت اداری بر اساس صلاحیت سازمانی به اقدامات، تصمیمات و مصوبات شرکت‌های دولتی رسیدگی می‌نماید، لذا، با خصوصی‌سازی این شرکت‌ها، صلاحیت سازمانی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، مردم در تشخیص مرجع صالح رسیدگی به تظلمات از مقررات وضع شده توسط شرکت‌های خصوصی‌سازی شده (مانند شرکت مخابرات) دچار سردرگمی می‌شوند. در این موارد، باید گفت که قواعد حقوق عمومی باید بر اعمال و وظایف و کارکردهای عمومی حاکم باشد، خواه این کارکردها و وظایف توسط نهادهای دولتی انجام شود یا غیردولتی. از این رو، قواعد و اصول حقوق عمومی از جمله قواعد نظارت قضایی باید در خصوص وظایف و کارکردهای عمومی اعمال شود و به نهادهای غیردولتی دارای کارکردهای عمومی نیز تسری یابد.^۱ با این حال، از آنجا که صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری، صلاحیتی سازمانی و نه کارکردی است، دیوان مزبور علی‌الاصول نمی‌تواند صلاحیت رسیدگی داشته باشد. البته، کمیسیون مشورتی معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری بر طبق نظریه شماره ۹۰/۷۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ چنین اظهار داشته است: «...چنانچه شرکت مخابرات ایران در وضعیت فعلی، به لحاظ کنترل یا مدیریت آن، بتواند به نوعی موسسه وابسته به دولت محسوب شود، رسیدگی به شکایات علیه آن می‌تواند در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد». فرضی که با توجه به شائبه تملک سهام مخابرات توسط شرکت‌های وابسته به نهادهای دولتی، قابل تأمل است.

۲. مصادیق نظارت‌ناپذیری شعب دیوان عدالت اداری

در این قسمت برآنیم تا آن مواردی را مورد مطالعه قرار دهیم که خارج از شمول بازنگری شعب دیوان عدالت اداری قرار دارند.

۱-۲. کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

در سال ۱۳۸۷ به موجب «قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع» رأی این کمیسیون که قبلاً قابل شکایت در دیوان بود، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر قرار گرفت. شاید دلیل سلب صلاحیت دیوان را، با وجود اینکه کمیسیون مزبور یک کمیسیون اداری است، بتوان در این امر نهفته دانست که یک قاضی به مثابه حاکم شرع به تنهایی صدور رأی کمیسیون را بر عهده دارد و نقش سایر اعضا، صرفاً مشورتی است. لذا، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی ندارد. با این حال، به موجب تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مزبور، فقط به مدت یک سال، هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹، صلاحیت رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع را دارد و پس از آن رسیدگی صرفاً در شعب ویژه‌ای که به این منظور در تهران توسط رئیس قوه قضائیه تعیین و تشکیل می‌شود، انجام می‌پذیرد.

۲-۲. رسیدگی به اختلافات کارگر و کارفرمای دولتی

به موجب مواد ۱۵۷ الی ۱۶۶ قانون کار رسیدگی به کلیه اختلاف‌های آنها در صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما است. لذا، با وجود دولتی بودن کارفرما، این‌گونه اختلافات از شمول نظارت قضایی دیوان با عنایت به بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، مستثنی هستند. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۳۶۶ - ۱۳۹۱/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «نظر به حکم مقنن در ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مبنی بر صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف در رسیدگی به اختلاف فردی میان کارگر و کارفرما که ناشی از اجرای قانون کار، قرارداد کارآموزی و موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا سایر پیمان‌نامه‌های دسته‌جمعی است، اشخاصی که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بر اساس قانون کار، به کارگیری می‌شوند. در صورت بروز اختلاف با کارفرما، مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود، از این‌رو قبل از رسیدگی به شکایت در هیأت‌های مذکور، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات را ندارد. بدیهی است در

سایر موارد که اشخاص مطابق تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ به کارگیری شده‌اند، به لحاظ عدم شمول قانون کار بر روابط آنها با سازمان متبوع، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص را ندارند».

۲-۳. شکایات واحدهای دولتی

به موجب رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۶۸/۳۹ - ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «... شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی، در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری، نمی‌باشد». برای نمونه، می‌توان به عدم پذیرش اعتراض واحدهای دولتی به آرای صادره از کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری علیه آنها در دیوان عدالت اداری اشاره نمود. در این خصوص، هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ چنین تصریح می‌کند: «قانون‌گذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید، چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است، مراجعه نمایند ...». از این رو، به استناد اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی و نیز رأی وحدت رویه پیش‌گفته و رأی وحدت رویه شماره ۶۵۵ - ۱۳۸۰/۹/۲۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور^۱، واحدهای دولتی می‌توانند از آرای مراجع شبه قضایی که برای آنها مرجع تجدیدنظر پیش‌بینی نشده است، نزد دادگاه‌های عمومی دادگستری به مثابه مراجع عام تظلم‌خواهی، شکایت نمایند.

ذکر این نکته خالی از فایده نیست که بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ - ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به شکایات شرکت‌های دولتی نسبت به آرای هیأت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی

۱. طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همان‌طوری که هیأت عمومی دیوان عالی کشور قبلاً و در رأی وحدت رویه شماره ۵۶۹ - ۱۳۷۰/۱۰/۱۰ اعلام نموده، دادگستری مرجع رسمی تظلمات و رسیدگی به شکایات است و صلاحیت مراجع غیر دادگستری صلاحیت عام مراجع دادگستری را منتفی نمی‌نماید ...

قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. ممکن است این پرسش به ذهن متبادر شود که آیا سازمان‌های دولتی حق دارند به استناد رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور، به آرای مزبور در دادگاه‌های عمومی دادگستری اعتراض نمایند؟ در پاسخ می‌توان سه نظر ارائه کرد: نخست، برخی معتقدند قطعیت حکم مراجع شبه قضایی اداری و گاهی نیز تکلیف اجرای احکام دادگستری در اجرای آرای (مثلاً آرای هیأت‌های حل اختلاف مذکور در قانون کار) به معنای پایان دادرسی نیست و ذی‌نفع در خاتمه این مرحله می‌تواند با مراجعه به مراجع قضایی از جمله دادگاه‌های دادگستری برای تجدیدنظر و ابطال آن اقدام نماید. به عبارت دیگر، دو مرحله برای رسیدگی تا رسیدن به قطعیت نهایی در نظام حقوقی کشور ما مفروض است. یک مرحله در سطح مراجع شبه‌قضایی اداری است که رأی قطعی صادر می‌شود (و این رأی قطعی نهایی نیست) و مرحله دیگر، راجع به همان موضوع در مراجع قضایی رأی قطعی صادر می‌گردد.^۱ دوم، هر جا مرجع شبه‌قضایی عالی برای رسیدگی و تجدیدنظر از رأی مرجع شبه قضایی مادون وجود داشته باشد، و رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرحله نهایی باشد، تنها اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند به دیوان مراجعه نمایند و شخص حقوقی عمومی حق مراجعه به دیوان را ندارد. سوم، در صورتی که تنها یک مرجع شبه قضایی پیش‌بینی شده باشد، شخص حقوقی عمومی که محکوم‌علیه واقع شده است، بر طبق اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ و نیز با اتخاذ ملاک از رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، حق دارد به دادگاه‌های دادگستری به مثابه مرجع عمومی تظلمات مراجعه نماید. البته، این استدلال می‌تواند در مواردی نیز صادق باشد که مراجع دوگانه شبه‌قضایی وجود دارند. لذا، دادگاه‌های دادگستری برای رسیدگی به اعتراض سازمان‌های دولتی به آرای مراجع مزبور صلاحیت دارند. در تأیید نظر اخیر می‌توان به نظریه شماره ۸/۸۹ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ کمیسیون مشورتی معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری اشاره کرد.^۲

۱. سوادکوهی فر، سام، «صلاحیت رسیدگی مرجع قضایی به تبع خواهان دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی»،

ماهنامه دادرسی، شماره ۲۴، ۱۳۷۹، ص. ۱۱.

۲. این کمیسیون در پاسخ به سرپرست دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شهید بهشتی که تقاضای رسیدگی دیوان عدالت به آرای هیأت تشخیص اداره کار و امور اجتماعی شمیرانات را نمود، چنین اعلام می‌دارد: «هیأت عمومی دیوان عالی کشور در دو رأی وحدت رویه به شماره‌های ۶۰۲ مورخ ۷۴/۱۰/۲۶ و ۶۹۹ مورخ ۸۶/۳/۲۲ درخصوص موضوع تعیین تکلیف نموده است. ... علی‌هذا دانشگاه می‌تواند به استناد آرای مذکور از محاکم عمومی درخواست رسیدگی نماید و محاکم مکلف به رسیدگی هستند.»

۲-۴. تصمیمات هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی

مبنای تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی فرمان امام خمینی (ره) در ۱۹ آذر ۱۳۶۳ است و در خصوص وظایف و اختیارات شورای مزبور صرفاً می‌توان به مصوبه شماره ۴۰۹ جلسه مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۰ شورا با عنوان «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» مراجعه نمود. مصوبات شورا، نه به تأیید مقام رهبری می‌رسد که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آنها را نداشته باشد و نه هیچ مرجعی بر این مصوبات نظارت قانونی، اساسی و شرعی دارد. دیوان عدالت اداری نیز پیش از تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در آرای متعددی از جمله رأی شماره ۲۹۷ - ۲۹۸ - ۲۹۹ - ۳۰۰ مورخ ۷۸/۷/۹ مصوبات شورا در خصوص نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان را به این دلیل ابطال نمود که اطلاق وصف قانون و یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را فاقد مبنای حقوقی و وجاهت قانونی می‌دانست و این قبیل مصوبات را از مقوله تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی محسوب می‌نمود که تنها در صورت عدم مخالفت با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه معتبر هستند. طرفه آنکه شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه (۶۳۰) مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده «خروج تصمیمات و آرای صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» را تصویب نمود. بر این اساس، آن دسته از تصمیمات و آرای نهایی و قطعی صادره در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های موصوف، دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب از جمله: تصمیمات و آرای نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته‌های انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آرای نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی، علمی، آموزشی و پژوهشی صادر می‌گردد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود.

باید گفت که خروج تصمیمات و آرای هیأت‌ها و کمیته‌های مزبور از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، به مثابه انکار اصل حاکمیت قانون بر مراجعی است که می‌توانند با مصوبات خود علاوه بر نقض قوانین، حقوق و آزادی‌های شهروندان را نیز مورد تجاوز قرار دهند. مصوبه مزبور از یک سو، مغایر نص اصل ۳۴ قانون اساسی و حق دادخواهی شهروندان و ناقض اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی و تحدیدکننده صلاحیت عام دادگستری به عنوان مرجع عام تظلمات است. از سوی دیگر، با بند ۹ اصل سوم قانون اساسی و نیز اصل ۹ قانون اساسی مغایر است. بر اساس قیاس اولویت، اگر هیچ مرجعی حتی قانون‌گذار حق ندارد به بهانه استقلال به سلب آزادی‌ها بپردازد، به طریق اولی شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌تواند با مصوبات خود، حق دادخواهی شهروندان را سلب نماید. تنها مرجعی که می‌تواند حدود آزادی‌ها را تعیین کند قانون‌گذار است و لاغیر. مصوبه مزبور از آنجا که وارد حوزه قانون‌گذاری شده است و برای سایر مراجع تعیین تکلیف کرده است، با اصل ۵۸ قانون اساسی (اعمال قوه مقننه از طریق مجلس) و اصل ۷۱ قانون اساسی (حق مجلس بر وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی) قانون اساسی نیز مغایر است. طرفه آنکه حتی اگر واحدهای دولتی را منحصر به قوه مجریه و سازمان‌های وابسته بدانیم، وزارتخانه‌های علوم و بهداشت و دانشگاه‌ها از مصادیق بارز واحدهای دولتی هستند و به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌شوند.

کمیسیون مشورتی معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری در نظریه شماره ۷/۸۸ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ در خصوص این مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی چنین اظهار نظر می‌کند: «ماده واحده مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، قطع نظر از اشکالات و ایراداتی که در مورد آن مطرح شده است، اصولاً مربوط به تصمیمات و آرای است که صرفاً در رابطه با امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد و این گونه امور اصولاً به دلیل ماهیت کارشناسی آنها در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار نمی‌گیرد. زیرا، مطابق بند ۲ ماده ۱۳ دیوان عدالت اداری (بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری ... منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها صورت می‌پذیرد». این نظر شاید مؤید رویکرد دیوان عدالت اداری در رسیدگی به امور تخصصی باشد، زیرا هیأت عمومی دیوان در برخی آرای خود رسیدگی به تصمیمات برخی مراجع اداری تخصصی نظیر کمیسیون‌های پزشکی را خارج از صلاحیت دیوان دانسته است.^۱ باری، با توجه به ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین

۱. هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۲۳۴ مورخ ۸۴/۴/۳۰ چنین استدلال می‌کند: «نظر به اینکه تعیین نوع و شدت و ضعف بیماری مشمولین قانون تأمین اجتماعی و مبانی و علل و جهات آن و نتیجتاً تعیین درجه و

دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ می‌توان چنین نظر داد که: نخست، صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به تصمیمات کمیسیون یا هیأت‌های مزبور، صلاحیتی مشروط است. دوم، شعب دیوان پس از اعلام نظر مثبت هیأت کارشناسی تخصصی ذیربط، با توجه به عبارات ماده، مبادرت به رسیدگی می‌نماید. با وجود این، عبارت «تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه»، تا اندازه‌ای دارای ابهام است و ممکن است علاوه بر رسیدگی شکلی، شامل رسیدگی ماهوی نیز گردد.

۵-۲. آرای هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات

کشور

به موجب رأی شماره ۱۷۰ - ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «سیاق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن، در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات‌های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیأت‌های مستشاری توسط محکوم‌علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع به انتخاب ریاست قوه قضاییه و دو نفر از مستشاران به‌عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق‌الذکر و نوع وظایف و مسئولیت‌های آنها، مفید انصراف تصمیمات و آرای قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است ...».

به موجب ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور، آرای هیأت‌های مستشاری در موارد توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی، کسر حقوق و مزایا حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال و انفصال موقت از یک ماه تا یک سال قطعی و لازم‌الاجرا است و در مورد اخراج از محل خدمت و انفصال دائم از خدمات دولتی، ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ در هیأتی مرکب از سه نفر از مستشاران که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند، با تعیین رئیس دیوان محاسبات کشور قابل تجدیدنظر است. بنابر ماده ۲۸ آرای هیأت‌های مستشاری ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به محکوم‌علیه، از طرف وی و دادستان قابل تجدیدنظر است. مرجع تجدیدنظر که متشکل از یک حاکم شرع به انتخاب رئیس قوه قضاییه و دو مستشار به‌عنوان کارشناس است، منحصرأً به موارد اعتراض رسیدگی و مبادرت به صدور حکم می‌نماید و حکم صادره نیز قطعی است.

← میزان از کارافتادگی اشخاص مذکور امری تخصصی و فنی و به تشخیص کمیسیون پزشکی مربوط راجع است و اظهار نظر نسبت به مسائل فوق‌الذکر از قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد.

ممکن است این پرسش به ذهن خطور نماید که آیا نباید آرای هیأت‌های مستشاری مبنی بر اعمال بندهای الف تا ج تبصره یک ماده ۲۳ را که قابل تجدیدنظر در هیأت سه نفره مستشاران تعیینی از جانب رئیس دیوان محاسبات و نیز محکمه تجدیدنظر نیست، در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض دانست. همچنین، به چه دلیل نمی‌توان به آرای هیأت سه نفره مستشاران تعیینی توسط رئیس دیوان محاسبات که به‌مثابه مرجع تجدیدنظر در آرای هیأت‌های مستشاری در خصوص انفصال دائم از خدمات دولتی و اخراج از محل خدمت محسوب می‌شود و آرای آن در محکمه قابل رسیدگی مجدد نیست، در دیوان عدالت اداری اعتراض نمود؟

با توجه به قوانین و مقررات و منطق حاکم بر امر نظارت، دیوان محاسبات از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است و ابزار نظارت مالی مجلس است. لذا، آرای صادره از هیأت‌های مستشاری در فروض پیش‌گفته را باید در حکم تصمیمات اداری یا احکام مراجع شبه قضایی قلمداد نمود و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری دانست.^۱ این امر موافق اصول عدالت طبیعی و رویه‌ای و منطبق با اصل رسیدگی دو درجه‌ای است که جزء لاینفک دادرسی منصفانه تلقی می‌شود.

۲-۶. رأی وزارت نیرو و آرای هیأت پنج‌نفری تجدیدنظر

به موجب ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ چنانچه وزارت نیرو، وجود چاه‌ها را لاقلاً طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده ۴۵ این قانون رفتار خواهد شد. معترضان به رأی وزارت نیرو می‌توانند به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند. همچنین به موجب مواد ۱۹ و ۲۰، معترض به آرای هیأت پنج‌نفری تجدیدنظر، حق مراجعه به دادگاه صالح را دارد. به طور معمول، هرگاه در قوانین ذکری از دادگاه صالح به میان آید، دادگاه‌های دادگستری صلاحیت رسیدگی دارند نه دیوان عدالت. در تأیید این نظر می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۵۳۷ - ۱۳۶۹/۸/۱ دیوان عالی کشور^۲ اشاره نمود.

۱. راسخ، محمد، منبع پیشین، ص. ۶۸.

۲. تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ رسیدگی به اعتراض نسبت به رأی وزارت نیرو را به دادگاه صالحه محول نموده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری دارد. بنابراین رأی شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور که بر وفق این نظر صادر شده صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۷-۲. رسیدگی به رأی هیأت هفت نفره قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳

به موجب تبصره یک تشخیص موات بودن اراضی خارج از محدوده شهرها به عهده وزارت کشاورزی است که از طریق هیأت هفت نفره اقدام می‌نماید و در صورتی که متصرف فعلی منکر موات بودن زمین باشد، از طریق دادگاه صالح اقدام به عمل می‌آید. لذا، از ظاهر دادگاه صالح چنین بر می‌آید که منظور قانون‌گذار، دادگاه‌های عمومی دادگستری می‌باشد.

۸-۲. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

به موجب ماده ۱۲ این قانون، تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. همچنین، شکایت مربوط به قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در صلاحیت کمیسیون مزبور است. آرای این کمیسیون قابل اعتراض در دادگاه صالحه می‌باشد. به موجب رأی وحدت رویه ۴۷۳ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «نظر به اینکه به موجب ماده ۱۲ قانون زمین شهری، رسیدگی به اعتراضات نسبت به تشخیص وزارت مسکن و شهرسازی در تعیین نوع زمین اعم از دایر و بایر بر عهده دادگاه صالحه محول گردیده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶^۱ واژه محکمه را به دادگاه‌های ذیصلاح دادگستری تعبیر کرده، لذا ... عدم پذیرش صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری صحیح و موافق مقررات اعلام می‌گردد.»

۹-۲. رأی هیأت حل اختلاف موضوع مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت

هیأت حل اختلاف مرکب از سه عضو است. این سه عضو عبارتند از یکی از قضات دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضائیه، رئیس ثبت یا قائم مقام وی و یک نفر خبره ثبتی به انتخاب رئیس سازمان ثبت که برای صدور رأی موافقت حداقل دو نفر لازم است. حسب بند ۶ ماده ۱۴۷ مرجع رسیدگی به اعتراضات واصله دادگاه صالح است و در قسمت اخیر ماده ۱۴۸ نیز «دادگاه» ذکر شده است. لذا، دادگاه‌های عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به اعتراضات نسبت به رأی هیأت حل اختلاف را دارند. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۶ - ۱۳۷۴/۶/۱۸ با توجه به مادتين ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور و کیفیت اجرای آرای صادره از هیأت‌های

۱. ... مراد مقنن از «محاکم صالحه» ظهور در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری در قضیه مطروحه دارد و واژه (محکمه) علی‌الاصول تداعی‌کننده دادگاه‌های ذیصلاح دادگستری است ...

مقرر در مواد مزبور ... شکایت علیه زمین شهری در خصوص عدم اجرای رأی هیأت‌ها قابل طرح و رسیدگی در دیوان نمی‌باشد ...

۲-۱۰. دعاوی ناشی از قراردادهای و عقود

به موجب رأی شماره ۵۹ - ۱۳۷۱/۴/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، «نظر به اینکه رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای که مسائل حقوقی می‌باشند و باید به صورت ترافعی در محاکم صالحه دادگستری مورد رسیدگی حقوقی قرار گیرند، در مقررات دیوان عدالت اداری مقرر نشده و شکایات مطروحه که مستند به قرارداد اجاره مطرح گردیده از مصادیق دعاوی ناشی از قرارداد و خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده است...» در تأیید نظر مزبور می‌توان به آرای وحدت رویه شماره ۳۳ - ۱۳۷۵/۲/۲۹، ۱۳۰ - ۱۳۷۷/۶/۲۱ و ۱۹۷ - ۱۳۷۹/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود. دلیل عدم رسیدگی دیوان به این موارد در این نکته نهفته است که نظارت قضایی این مرجع معطوف به اعمال یک‌جانبه دولت، اعم از شخصی و نوعی است. لذا، اعمال دوطرفه سازمان‌های دولتی را شامل نمی‌شود.

بنابراین، نباید این نکته را از ذهن به دور داشت که صلاحیت ابطال اسناد توسط دیوان منصرف از فرضی است که برای نمونه، در راستای اجرای طرح‌های تملکی توسط سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها، عملیات تملک به صورت توافقی به عمل آمده باشد. به بیان بهتر، در این فرض میان دستگاه مربوطه و دارنده حقوق مالکانه، یک معامله صورت گرفته است و رسیدگی به شکایات ناشی از این معامله، در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست، بلکه دادگاه‌های عمومی دادگستری صالح به رسیدگی هستند. زیرا، این عمل، نوعی عمل تصدی نظیر خرید و فروش است که با توافق و تراضی طرفین انجام شده است و دستگاه مربوطه در راستای تملک هیچ‌گونه عمل حاکمیتی انجام نداده و از قوه قاهره استفاده نکرده است تا رسیدگی به شکایات ناشی از آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد.^۱

۲-۱۱. دعاوی مربوط به ابطال سند مالکیت و انتقال‌های بعدی

به موجب رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ - ۱۳۶۹/۱۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان عالی کشور^۲ و نیز به استناد رأی وحدت رویه شماره ۱۳۸ - ۱۳۷۹/۴/۱۲ هیأت عمومی دیوان

۱. بهشتیان، سیدمحسن، «بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری»، انتشارات طرح نوین اندیشه، ۱۳۸۶، صص. ۳۲۲ - ۳۲۹.

۲. رسیدگی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقال ملک به دولت که در اجرای طرح تملک موضوع ماده ۹ قانون اراضی شهری و تبصره آن مصوب ۱۳۶۰ انجام شده مستلزم آن است که دیوان عدالت اداری مقدماً بر طبق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ به شکایت از تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری در استفاده از

عدالت اداری، دعوا به خواسته ابطال سند انتقال و مالکیت به طرفیت واحد دولتی ذی‌نفع از نوع دعاوی مدنی داخل در قلمرو صلاحیت دادگاه عمومی دادگستری است. با این حال، به موجب بند ۴ ماده ۱۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، یکی از طرق اجرای حکم شعب دیوان، صدور «دستور ابطال اسناد یا تصمیمات اتخاذ شده مغایر با رأی دیوان با رعایت لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب و اصلاحات بعدی آن و قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام» توسط دادرسی اجرای احکام است. همچنین، به موجب ماده ۲۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری «آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور قابل تجدیدنظر نبوده و فقط به موجب قانون بی‌اثر می‌شوند»، لذا، باید گفت که به موجب ماده ۱۱۱ قانون تشکیلات، رأی وحدت رویه شماره ۵۴۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، نسخ شده است.

در این خصوص شاید بتوان دو نوع تحلیل ارائه داد. نخست، در صورتی که اسناد صرفاً به نام دستگاه تملک‌کننده صادر شده باشد و دستگاه مزبور نیز ملک تملک‌شده را به سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی انتقال نداده باشد، دادرسی اجرای احکام دیوان، صلاحیت صدور دستور ابطال اسناد را دارد. دوم، در صورتی که پس از تملک توسط دستگاه دولتی، ملک به ایادی بعدی منتقل گردیده باشد و اسناد مالکیت به نام آنها صادر شده باشد، دادرسی اجرای احکام صلاحیت دستور ابطال اسناد را ندارد و محکوم‌له حق دارد با خوانده قرار دادن کلیه ایادی بعدی به دادگاه‌های عمومی برای ابطال اسناد انتقالی مراجعه نماید.

۱۲-۲. اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف موضوع ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند.

به موجب ماده ۶ این قانون «هیأت حل اختلاف نظر خود را نسبت به ارجاعات ثبت یا اعتراضات و شکایات وارده به ثبت محل اعلام می‌کند. اداره ثبت مکلف است طبق رأی هیأت بلافاصله مبادرت به تشکیل پرونده و صدور سند مالکیت نماید. معترض به رأی هیأت می‌تواند به دادگاه صالح مراجعه کند و دادگاه نسبت به مالکیت عرصه و تعیین تکلیف اعیانی حکم لازم را صادر خواهد نمود».

← طرح تملک رسیدگی کند و در صورت احراز صحت شکایت و ابطال تصمیم و اقدام سازمان زمین شهری دادگاه عمومی حقوقی به دعوی ابطال سند مالکیت و انتقالات مربوط رسیدگی نماید.

۲-۱۳. هیأت‌های انتظامی نظام پزشکی

به موجب رأی شماره ۶۵ - ۱۳۶۵/۸/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نظر به اینکه مراجع انتظامی مقرر در قانون نظام پزشکی خارج از مصادیق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) می‌باشد، لذا در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیستند. به موجب ماده ۳۵ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳، هیأت‌های بدوی انتظامی متشکل از ۱۳ نفر هستند که مسئولیت رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلین حرف پزشکی و وابسته پزشکی را دارند. همچنین، به موجب ماده ۳۶ به منظور رسیدگی مجدد به پرونده‌هایی که پس از صدور رأی هیأت‌های بدوی انتظامی مورد اعتراض هریک از طرفین قرار می‌گیرد، هیأتی به نام هیأت تجدیدنظر انتظامی استان متشکل از ۱۳ عضو تشکیل می‌شود. همچنین بر اساس ماده ۳۸ به منظور رسیدگی به اعتراضات و شکایات اشخاص (حقیقی - حقوقی) از طرز کار هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، هیأت عالی تشکیل خواهد شد. با توجه به ترکیب اعضای هیأت‌های مزبور که عمدتاً اشخاص حقیقی هستند و نیز تخصصی و فنی بودن ماهیت کار آنها، مستثنی ساختن تصمیمات این هیأت‌ها از نظارت قضایی دیوان، منطقی به نظر می‌رسد.

۲-۱۴. آرای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان

بنا به رأی وحدت رویه شماره ۳۲۲ - ۱۳۹۰/۸/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مطابق ماده ۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ مقرر شده است «برای تامین مشارکت هرچه وسیع‌تر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور سازمان نظام مهندسی ساختمان که از این پس در این قانون به اختصار سازمان خوانده می‌شود و در هر استان یک سازمان به نام سازمان نظام مهندسی ساختمان استان... تاسیس می‌شود. سازمان‌های یادشده غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر موسسات غیرانتفاعی می‌باشند. رسیدگی به اعتراض از آرای شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد. بدیهی است مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است». در این رأی وحدت رویه به وضوح رویکرد سازمانی به صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری مشهود است. ضمن اینکه قسمت اخیر رأی مزبور نیز به طور تلویحی متضمن مفاد رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور است.

۱۵-۲. آرای هیأت‌های بازسازی یا پاک‌سازی نیروی انسانی

به موجب تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، آن دسته از کارمندانی که بر اساس آرای هیأت‌های بازسازی یا پاک‌سازی نیروی انسانی به محکومیت قطعی رسیده و تا تاریخ ۱۳۶۵/۷/۲ به دیوان عدالت اداری شکایت تسلیم نکرده‌اند، دیگر حق شکایت ندارند. همچنین، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری براساس تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶۵/۱۲/۲۵ در رأی وحدت رویه شماره ۲۰۵ - ۱۳۷۲/۱۱/۳۰ چنین تصریح نمود: «چون مراد مقنن از وضع حکم مزبور انسدادهای باب اعتراض در قلمرو زمانی نامحدود بوده، اولاً با عنایت با اجراء آرای قطعی مذکور درباره مستخدمین محکوم طی مدت طولانی ذکری از لزوم ابلاغ آرای مزبور به عمل نیآورده و ثانیاً حداکثر زمان اعتراض را ۶۵/۷/۲ تعیین نموده است که با این کیفیت اعتراض کارمندان مشمول قانون فوق‌الذکر نسبت به آرای قطعی هیأت‌های پاک‌سازی و بازسازی که پس از تاریخ مقرر تسلیم دیوان شده باشد قابل رسیدگی و استماع نخواهد بود». همچنین، به موجب رأی وحدت رویه شماره ۲ - ۱۳۷۳/۱/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «با توجه به عموم و اطلاق تبصره ۲ ماده ۲۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۱/۴/۹ که مقرر داشته است آن دسته از کارمندانی که بر اساس آرای هیأت‌های پاک‌سازی یا بازسازی نیروی انسانی به محکومیت قطعی رسیده‌اند و تا تاریخ ۱۳۶۵/۷/۲ شکایتی به دیوان تسلیم نکرده‌اند دیگر حق شکایت نخواهند داشت، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها نیز مشمول حکم مقرر در تبصره مذکور بوده و اعتراض آنان نسبت به آرای قطعی هیأت‌های پاک‌سازی و بازسازی نیروی انسانی که بعد از تاریخ ۶۵/۷/۲ تسلیم دیوان عدالت اداری شده است، قابل طرح و استماع نمی‌باشد».

نکته در خور توجه اینکه آرای پیش‌گفته پس از تصویب قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۳ صادر شده‌اند، اما در هر دوی آنها به تبصره ۲ ماده ۲۵ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۱/۴/۹ استناد شده است. به نظر می‌رسد دلیل این امر حکم ماده ۲۶ قانون مصوب ۱۳۷۲ مبنی بر لغو کلیه قوانین و مقررات مغایر - از جمله قانون آزمایشی مصوب ۱۳۷۱ - پس از تاریخ تصویب آیین‌نامه اجرایی همان قانون یعنی ۱۳۷۳/۶/۱۶ باشد. با وجود این، قانون مورد استناد هیأت عمومی دیوان، بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی در جلسه ۱۳۷۱/۴/۹ کمیسیون امور اداری و استخدامی مجلس تصویب شد و مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت یک سال موافقت نمود. لذا، به نظر می‌رسد با گذشت مدت یک سال از تاریخ تصویب و عدم

تمدید مدت آن، استناد دیوان به مواد قانونی که مدت اجرای آن منقضی شده است، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی باشد. از طرفی، به موجب مواد ۲۲ قانون مصوب ۱۳۷۱ و ۱۸ قانون مصوب ۱۳۷۲، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها از شمول مقررات آن قوانین مستثنا شده‌اند. به علاوه، بر اساس تبصره ۲ ماده ۴ قانون و مقررات انتظامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ رأی هیأت تجدیدنظر مانع از رجوع عضو هیأت علمی به مراجع قضایی نخواهد بود. این قانون، یک قانون خاص مرتبط با تخلفات اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها است و علی‌الأصول خاص مقدم، مخصص عام لاحق خواهد بود. از این‌رو، صحت رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان درباره غیرقابل اعتراض بودن آرای هیأت‌های پاک‌سازی در مورد اعضای هیأت علمی در دیوان عدالت اداری، محل تأمل و اشکال است.

با همه اینها، به نظر می‌رسد حکم مزبور در قوانین رسیدگی به تخلفات اداری و نیز آرای وحدت رویه پیش‌گفته، به موجب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به طور مشروط نسخ ضمنی شده است. بر این اساس شعبه رسیدگی‌کننده پس از اخذ نظر هیأت کارشناسی تخصصی مرتبط، صلاحیت رسیدگی به احکام هیأت‌های پاک‌سازی را خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

نظارت قضایی تأسیسی است که تأثیر فراوانی از شرایط فرهنگی، اجتماعی، تاریخی و سیاسی جامعه می‌پذیرد. بنابراین در جوامع مختلف به اشکال و سطوح گوناگونی متبلور می‌شود. این مفهوم را باید در ارتباط با دیگر اجزای منظومه حقوق اساسی هریک از کشورها بررسی کرد. بدون تردید، نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران، نوپا است و تا رسیدن به مرحله بلوغ فراز و نشیب‌های بسیاری را تجربه خواهد کرد. نقش کمرنگ مردم در نظام شاهنشاهی باعث شد تا رسیدگی به تظلمات ایشان از اهمیت اندکی برخوردار باشد و علی‌رغم تصویب قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ عملاً گامی در مسیر اجرایی شدن آن برداشته نشود. لذا، پس از پیروزی انقلاب اسلامی و پررنگ شدن نقش مردم در اداره امور، بیش از پیش لزوم وجود مرجعی جهت رسیدگی به تظلمات مردم علیه دولت احساس گردید که تبلور این موضوع را می‌توان در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی مشاهده نمود.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری از بدو تأسیس تاکنون همواره به سمت گسترش صلاحیت‌های نظارتی دیوان بوده است، به‌ویژه در مواردی که درباره گستره صلاحیت‌های آن ابهام وجود داشته است و علی‌رغم داشتن رویکرد سازمانی، اعمال اداری بیشتر مقامات و نهادهای حکومتی را مشمول بازنگری خود دانسته است. حتی پس از تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و علی‌رغم نظریه تفسیری شورای نگهبان قانون اساسی و رویکرد مضیق و تحت‌اللفظی این شورا به صلاحیت دیوان عدالت اداری، نهاد مزبور در راستای صلاحیت تفسیری خود و به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام تمیز حق، آیین‌نامه‌های مصوب رئیس قوه قضاییه و اعمال سازمان‌های عمومی غیردولتی را ابطال کرده است. با این حال، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان اگرچه نوآوری‌هایی، به‌ویژه در زمینه آیین رسیدگی دیوان به همراه داشته است، اما با مستثنی ساختن اعمال رئیس قوه قضاییه به استقرار حاکمیت قانون در این نهاد آسیب رسانده است.

باری، اگرچه مستثنی شدن برخی از اعمال دولت از شمول نظارت دیوان عدالت اداری، در نگاه اول، می‌تواند استثنائی بر اصل حاکمیت قانون بر همه اعمال دولت و در نتیجه محدودیتی بر حق دادخواهی تلقی شود؛ اما نباید این نکته را از نظر دور داشت که نظارت قضایی تنها یکی از ابزارهای تضمین حاکمیت قانون بر اداره به شمار می‌آید. از این‌رو، در خصوص اعمال مستثنی شده می‌توان از سایر ابزارهای نظارتی پیش‌بینی شده در نظام حقوق اساسی و اداری استفاده نمود.

منابع

- آقایی طوق، مسلم، «بررسی تطبیقی نظام عدالت اداری در آفریقای جنوبی و ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷.
- _____، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهشنامه حقوقی مرکز مطالعات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره اول، ۱۳۸۶.
- استوار سنگری، کوروش، «مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، در: شریعت باقری، محمدجواد، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، معاونت آموزشی پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۸.
- _____، «مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، دوره سوم، شماره اول، ۱۳۹۰.
- اسدیان، ترحم، «واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری»، در: شریعت باقری، محمدجواد، دیوان عدالت اداری: بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، ۱۳۸۶.
- بهشتیان، سیدمحسن، «بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری»، انتشارات طرح نوین اندیشه، ۱۳۸۶.
- حسین‌زاده، جواد، «دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، شماره ۵۴، ۱۳۸۶.
- درویشوند، ابوالفضل؛ و سید محمدهادی راجی، «تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۶۱، ۱۳۹۰.
- دلاوری، محمدرضا، «محدودیت‌های حاکم بر رسیدگی‌های دیوان عدالت (بخش نخست)»، نشریه مأوی، شماره ۸۹۹، ۱۳۸۸.
- راجی، سیدمحمدهادی، «تأملی بر تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و پیامدهای آن»، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
- سوادکوهی‌فر، سام، «صلاحیت رسیدگی مرجع قضایی به تبع خواهان دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی»، ماهنامه دادرسی، شماره ۲۴، ۱۳۷۹.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۸۴.

- کاتوزیان، ناصر، «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، ۱۳۸۳.
- گرجی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷.
- _____، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
- _____، «عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۲۹، ۱۳۸۹.
- محمودی، جواد، «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، مجله حقوق اساسی، شماره ۵، ۱۳۸۴.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد چهاردهم، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹.
- میرداماد نجف آبادی، سیدعلی، «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، فصلنامه معرفت حقوقی، شماره ۱، ۱۳۹۰.
- کریمیان، محمدوزین، «سنجش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای ترسیم نظری (تئوریک) نظام اداری»، در: شریعت باقری، محمدجواد، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، معاونت آموزشی پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۸.
- ویژه، محمدرضا، «تحلیلی بر صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، حقوق و مصلحت، سال دوم، شماره پنجم، ۱۳۸۸.
- هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، انتشارات سمت، ۱۳۸۹.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، دو ماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ۱۳۸۲.
- Erath, Franz, "Scope of Judicial Review in German Administrative Law", Stellenbosch Law Review, vol. 8, Issue. 2, 1997.
- Cane, Peter, An Introduction to Administrative Law, Oxford University Press, Second Edition, 1992.
- Sackville, Ronald, "The Limits of Judicial Review of Executive Action: Some Comparisons Between Australia and The United States", Federal Law Review, vol. 28, no. 2, 2000.
- Ngalwana, Vuyani, "Judicial Review of Administrative Action", Juta's Business law, vol. 3, 1995.