

محمد بن عبد الله
البربر

جایگاه و صلاحیت های دیوان عدالت اداری

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

با نگاهی به نظرات شورای نگهبان



نویسنده: میلاد قطبی

ناظر علمی: ابوالفضل درویشوند

پژوهشگرده شورای نگهبان

قطبی، میلاد، ۱۳۶۷-

عنوان و نام پدیدآور: جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.

ISBN: 978-600-95306-1-8

۱۹۷ ص.

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبای مختصر

یادداشت: فهرست‌نویسی کامل این اثر در نشانی <http://opac.nlai.ir> قابل دسترسی است.

شناسه افزوده: درویشوند، ابوالفضل، ۱۳۶۳-، ناظر

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

شماره کتابشناسی ملی: ۳۷۸۶۴۶۹

جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان

نویسنده: میلاد قطبی

ناظر علمی: ابوالفضل درویشوند

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: بهار ۱۳۹۴ - تیراژ: ۳۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۵۳۰۶-۱-۸

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال

تهران: خیابان شهید سپهبد قمری، کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲

تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
مقدمه	۳
فصل اول. پیشینه، جایگاه و گستره نظارت قضائی دیوان عدالت اداری	۵
۱. سیر تشکیل دیوان عدالت اداری	۱۱
۱-۱. پیشینه و سیر تقنینی دیوان عدالت اداری	۱۱
۲-۱. دیوان عدالت اداری در آینده‌ی مشروح مذاکرات قانون اساسی	۱۹
۲. جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی	۲۱
۳. گستره‌ی نظارت قضایی و محدودیت‌های آن	۳۱
جمع‌بندی فصل	۳۸
فصل دوم. نظارت قضایی بر مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری	
(صلاحیت‌های هیأت عمومی)	۴۱
۱. صلاحیت‌های هیأت عمومی	۴۵
۱-۱. رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی	۴۵
۱-۱-۱. خواهان در هیأت عمومی	۴۸
۱-۱-۲. خوانده در هیأت عمومی	۵۱
۱-۲-۱. تحلیل نظر تفسیری شورای نگهبان	۵۲
۱-۲-۲. تحلیل تبلور نظر تفسیری شورای نگهبان در قوانین دیوان عدالت اداری	۵۷

- ۱-۲-۳. استثنائات صلاحیت هیأت عمومی ۶۷
- ۱-۲-۴. بررسی چند مصداق از خوانندگان هیأت عمومی ۷۲
- اول. سازمان‌های حرفه‌ای و صنفی ۷۲
- دوم. شوراهای محلی ۷۷
- سوم. دانشگاه آزاد اسلامی ۸۰
- ۱-۳. اثر آرای ابطالی دیوان ۸۲
- ۱-۲. صدور آرای ایجاد رویه و وحدت رویه ۸۳
۲. ارتباط صلاحیت دیوان با صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مقررات دولتی ... ۸۶
- جمع‌بندی فصل ۹۱

فصل سوم. صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری ۹۳

۱. رسیدگی به شکایات از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و مأموران آنها ۹۷
- ۱-۱. خواهان و خوانده در شعب دیوان ۹۷
- ۱-۲. تصمیمات و اقدامات قابل شکایت در شعب دیوان ۱۰۱
- ۱-۳. شرط ذی‌نفع بودن در شعب دیوان ۱۰۳
۲. رسیدگی به شکایات از آرای صادره از مراجع شبه قضایی ۱۱۱
۳. رسیدگی به شکایات تضییع حقوق استخدامی ۱۲۱
- جمع‌بندی فصل ۱۲۳

فصل چهارم. مستندات آرای دیوان عدالت اداری ۱۲۵

۱. استناد به قانون ۱۳۰
۲. استناد به شرع ۱۴۱
۳. استناد به مصوبات نهادهای حاکمیتی و هنجارهای برتر ۱۴۷
- ۳-۱. فرامین و مصوبات مورد تأیید رهبری ۱۴۷
- ۳-۲. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و نهادهای مشابه ۱۵۸
- ۳-۳. شورای عالی فضای مجازی ۱۶۵
- ۳-۴. مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۶۶
- ۳-۵. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۶۸
۴. استناد به حقوق بنیادین و اصول حقوقی ۱۷۲

ج	۱-۴. حقوق بنیادین	۱۷۲
	۲-۴. اصول حقوقی	۱۷۶
	۱-۲-۴. اصل داشتن صلاحیت	۱۷۸
	۲-۲-۴. اصل تناسب	۱۸۰
	۳-۲-۴. اصل رعایت سلسله مراتب قانونی	۱۸۳
	جمع‌بندی فصل	۱۸۴
	منابع و مآخذ	۱۸۷
	الف) کتاب‌ها	۱۸۷
	ب) مقالات	۱۹۲
	ج) قوانین و اسناد	۱۹۶
	د) سایت‌ها	۱۹۷

پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری در خصوص اهمیت و جایگاه این مقام در این مجال اندک نمی‌گنجد. «پژوهشکده شورای نگهبان» به عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، اقدام به انجام مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌نماید. این پژوهشکده که از سال ۱۳۷۶ تا اواسط سال ۱۳۹۲ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» فعالیت می‌کرد، در سال ۱۳۹۲ با هدف ارائه خدمات پژوهشی بیشتر به شورای نگهبان و جامعه حقوقی کشور، تغییر عنوان و ساختار داد و با عنوان «پژوهشکده شورای نگهبان» فعالیت‌های جدیدی را آغاز نمود. در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی که مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان است و نیز نیازهای پژوهشی شورای نگهبان، شناسایی شده و به ترتیب اولویت در دستور کار قرار گرفت که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و

شورای نگهبان تقدیم می‌شود.

کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات مطالعاتی است که در پژوهشکده‌ی شورای نگهبان انجام شده و اکنون در منظر جامعه علمی قرار می‌گیرد. شایسته است که در اینجا از زحمات مؤلف، ناظر پروژه و تمامی اساتیدی که داوری این اثر را برعهده گرفتند صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منّان برای آنها توفیق روزافزون طلب نماییم. به یقین اگر همکاری نام‌بردگان و همچنین کوششی که عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همهی عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهیم بودند وجود نداشت، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم. از همه ایشان سپاسگزاریم و امیدواریم قرین صحت و توفیق باشند.

با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همهی صاحب‌نظران و اندیشمندان تقاضا نمودیم از ارائه نظرات صائب خویش در جهت ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان
پژوهشکده شورای نگهبان
فروردین ۱۳۹۴

مقدمه

دیوان عدالت اداری یکی از نهادهای اساسی حائز اهمیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که کارویژه‌ی آن تضمین حاکمیت قانون و رسیدگی به شکایات مردم از دولت است. اگرچه مفهوم حاکمیت قانون در نگاه اول، صرفاً پاسداری از قوانین را به ذهن متبادر می‌کند، لکن امروزه با توسعه‌ی معنایی در این حوزه، از طرفی مصوبات برخی از نهادهای حاکمیتی نیز ذیل عنوان قانون قرار می‌گیرند و از طرف دیگر التزام به هنجارهای برتر و همچنین رعایت اصول حقوقی و حقوق بنیادین انسان، جزئی از مفهوم حاکمیت قانون تلقی می‌شوند؛ ضمن اینکه التزام به شرع نیز در نظام حقوقی ایران مطرح است.

امکان رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اعمال حکومت در تاریخ حقوقی ایران به دوران تشکیل اولین حکومت‌ها بر می‌گردد. به‌طور مشخص سابقه‌ی نهاد شورای دولتی در دوران مشروطه با فراز و نشیب‌های فراوانی همراه بود و این شورا در عمل تشکیل نشد. بعد از انقلاب اسلامی ایران نیز برای عملی کردن اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در سال‌های ۶۰، ۸۵ و ۹۲ قوانین دیوان عدالت اداری به تصویب رسید. دیوان عدالت اداری در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، یک مرجع قضایی، دارای صلاحیت رسیدگی به موضوعات اداری است. رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات دولت، آرای مراجع اداری

و دعاوی استخدامی، از صلاحیت‌هایی است که بر عهده‌ی شعب دیوان عدالت اداری گذاشته شده است. همچنین یکی از نهادهای متولی نظارت قضایی بر مقررات دولتی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. در مورد موضوع دیوان عدالت اداری اغلب در کتاب‌های حقوق اداری یا دادرسی اداری بحث شده، لکن مطالب کتاب‌های مذکور در سطح کلیات و در کتاب‌های متعددی پراکنده است. همچنین جزئیات و چالش‌های حقوقی مربوطه به دقت بررسی نشده است. مقالات موجود در این زمینه نیز جامعیت کافی ندارند، ضمن اینکه اساساً بسیاری از چالش‌ها و مسائل حقوقی در زمینه‌ی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری مغفول مانده و مورد دقت پژوهشگران قرار نگرفته است. بر این اساس یکی از وجوه تمایز تحقیق پیش رو بررسی جزئیات صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است، ضمن اینکه باید اذعان کرد مجموعه‌ی حاضر تمام موضوعات راجع به دیوان عدالت اداری را پوشش نمی‌دهد و صرفاً با توجه به ضرورتی که توضیح داده شد، با هدف تبیین جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری نگاشته شده است.

قابل ذکر است در مجموعه پیش‌رو تلاش شده است در تمامی مباحث، نظرات شورای نگهبان در آن موضوع، مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

برای رسیدن به اهداف مورد اشاره، مطالب طی چهار فصل ارائه می‌شود؛ در فصل اول پیشینه‌ی تاریخی، جایگاه دیوان عدالت اداری و گستره نظارت قضائی بررسی می‌شود. در فصل دوم صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و در فصل سوم صلاحیت‌های شعب دیوان با تأکید بر بررسی چالش‌های حقوقی مورد بحث قرار می‌گیرد. در نهایت طی فصل چهارم مستندات و جهاتی که دیوان عدالت اداری در صدور آرای خود به آنها تمسک بسته است، تبیین و تحلیل خواهد شد.