

## آشنایی با جایگاه و صلاحیت های دیوان عدالت اداری

عنوان پژوهش

مستندات آراء دیوان عدالت اداری

شماره مسلسل: ۱۳۹۳-۱۵۲

تاریخ: ۱۳۹۳/۱۰/۳



## شناسنامه

عنوان:

**آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری**

**مستندات آراء دیوان عدالت اداری**

مؤلف:

**میلاذ قطبی**

ناظر علمی:

**ابوالفضل درویشوند**

**دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی**

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۵۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۳

پژوهشکده شورای نگهبان

# فهرست مطالب

۲	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱- استناد به قانون
۱۲	۲- استناد به شرع
۱۶	۳- استناد به مصوبات نهادهای حاکمیتی و هنجارهای برتر
۱۷	۳-۱. فرامین و مصوبات مورد تایید رهبری
۲۴	۳-۲. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و نهادهای مشابه
۳۰	۳-۳. شورای عالی فضای مجازی
۳۰	۳-۴. مصوبات شورای عالی امنیت ملی
۳۱	۳-۵. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام
۳۴	۴- استناد به حقوق بنیادین و اصول حقوقی
۳۴	۴-۱. حقوق بنیادین
۳۷	۴-۲. اصول حقوقی
۳۹	۴-۲-۱. اصل داشتن صلاحیت
۴۰	۴-۲-۲. اصل تناسب
۴۲	۴-۲-۳. اصل رعایت سلسله مراتب قانونی
۴۳	نتیجه گیری
۴۵	منابع
۴۵	الف. کتب
۴۶	ب. مقالات
۴۸	ج. اسناد
۴۸	د. سایتها

## چکیده

دیوان عدالت اداری یکی از مهم‌ترین نهادهای متصدی تضمین حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود که در این راستا وظیفه‌ی صیانت از قوانین در مقابل مقررات و تصمیمات دولتی را عهده دار می‌باشد. اگرچه مفهوم حاکمیت قانون در نگاه اول، صرفاً پاسداری از قوانین را به ذهن متبادر می‌کند، لیکن امروزه با توسعه معنایی در این حوزه، از طرفی مصوبات برخی از نهادهای حاکمیتی نیز ذیل عنوان قانون قرار می‌گیرند، و از سوی دیگر التزام به هنجارهای برتر و همچنین رعایت اصول حقوقی و حقوق بنیادین انسان، جزئی از مفهوم حاکمیت قانون تلقی می‌شوند. علاوه بر موارد مزبور، التزام به شرع نیز در نظام حقوقی ایران مطرح می‌باشد. با این توضیح، دیوان عدالت اداری در آراء خود، ضمن ابطال یا عدم ابطال مقررات می‌تواند علاوه بر قانون عادی، به قانون اساسی، فرامین رهبری و مصوبات مورد تأیید ایشان، اصول کلی حقوق و حقوق بنیادین استناد کند. دیوان عدالت اداری در روبه عملی خود مصادیقی از موارد فوق را محقق کرده، هر چند طی این مسیر با چالش‌ها و موانع حقوقی روبرو است. نوشتار پیش رو با هدف تحلیل امکان یا عدم امکان مطلب مذکور و ذکر شاهد مثال‌هایی از روبه دیوان عدالت اداری، مستندات آراء این نهاد را بررسی کرده است.

## کلید واژه‌ها:

مستندات رأی، ابطال مقررات، قانون عادی، قانون اساسی، هنجارهای برتر، اصول حقوقی، حقوق بنیادین، موازین شرع

## مقدمه

در نظام حقوقی ایران علاوه بر قوه مقننه و قوه مجریه، نهادهای دیگری نیز به امور تقنینی می‌پردازند. هر چند لفظ قانون صرفاً به مصوبات مجلس اطلاق می‌شود، لیکن آیین نامه‌های مصوب قوه مجریه، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... نیز قانونگذاری به معنای عام محسوب می‌شوند و البته به لحاظ جایگاه و با توجه به اختلاف نظرهای حقوقی هم عرض قانون، بالاتر و یا پایین‌تر از قوانین عادی قرا می‌گیرند. اما نکته مهم لزوم رعایت آنها با توجه به سلسله مراتب قانونی است. همچنین رعایت اصول کلی حقوقی و التزام به آراء دادگاه‌ها از ارزش‌های لازم الاتباع شناخته می‌شوند و در واقع امروزه مفهوم حاکمیت قانون توسعه یافته و محدود به قوانین مصوب قوه مقننه نمی‌باشد. اما سوال اصلی اینجاست که آیا محاکم قضائی و مشخصاً دیوان عدالت اداری می‌تواند در آراء خود به مواردی غیر از قانون عادی استناد کند؟ و به عبارت دیگر آیا می‌توان مقررات دولتی را به دلیل مغایرت با هنجارهای برتر، اصول حقوقی و ... ابطال کرد یا خیر؟

این مسئله در سایر نظام‌های حقوقی مسئله‌ای پذیرفته شده است؛ به عنوان مثال، اداره در نظام حقوقی انگلستان ملتزم به رعایت اصل "عدالت طبیعی" است و در صورت عدم رعایت آن، دادگاه اختیار ابطال تصمیم اداری را دارد. (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۵۱) مطابق یک اصل کلی در انگلستان که تجدیدنظر قضایی<sup>۱</sup> خوانده می‌شود دادگاه‌های دادگستری بر عملکرد دادگاه‌های اداری نظارت می‌کنند. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸: ۱۱۵) این نظارت دادگاه‌های عادی بر دادگاه‌های اداری با هدف تضمین حاکمیت قانون و تضمین حقوق بنیادین صورت می‌گیرد. (Wade, ۲۰۰۴, ۲۲) در همین راستا قاضی دادگاه ناگزیر به مستند قرار دادن حقوق بنیادین و عرف‌های حقوقی انگلستان خواهد بود. همچنین در مورد استناد به قانون اساسی در محاکم آمریکا، قاضی می‌تواند در مقابل قانونی که مجلس نمایندگان و مجلس سنا تصویب کرده‌اند بایستد و به دلیل عدم انطباق قانون مصوب با قانون اساسی آن را بی اثر کند و البته این صلاحیت به دلیل نظام دادرسی اساسی قضائی آمریکا است که طبق آن قضات می‌توانند به اصول قانون اساسی

استناد کنند و تفاوتی نمی‌کند که اعتراض مطروحه علیه قانون عادی یا مقررات دولتی باشد. (حبیب زاده، ۱۳۹۳: ۲۷۵ و ۲۷۶) اما در کشور فرانسه که الگوی دادرسی متمرکز است اگر شکایتی از قانون عادی به دلیل مغایرت با قانون اساسی طرح شود، مطابق ماده ۶۱ قانون اساسی فرانسه بعد از اصلاحات سال ۲۰۰۸ دادگاه مکلف است مورد را به شورای دولتی و شورای دولتی به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.

در مورد جایگاه مسئله مذکور در نظام حقوقی ایران، ابتدا باید نسبت مصوبات مذکور (مصوبات نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و ...) با مقررات دولتی و جایگاه آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی مشخص شود و بعد از تبیین این موارد می‌توان به سوال اصلی پاسخ داد که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند مستندی به جز قانون عادی داشته باشد یا خیر؟

نوشتار حاضر با هدف تبیین سوالات و ابهامات پیش روی آن، تحلیلی حقوقی از مسئله ارائه داده و نظرات مختلف را نقد و بررسی خواهد کرد. فرضیه ما نیز این است که با توجه به الزام آور بودن مصادیق مطرح شده از جمله موازین شرع، قانون اساسی، اصول حقوقی و ... و همچنین لزوم رعایت آنها و نیل به حاکمیت قانون با معنای موسع و تام آن، دیوان عدالت اداری می‌تواند به این موارد استناد کند.

ساختار بحث نیز به این ترتیب است که به ترتیب راجع به استناد به قانون شامل؛ قانون عادی و اساسی، استناد به موازین شرع، مصوبات نهادهای حاکمیتی و هنجارهای برتر شامل فرامین رهبری، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام بحث خواهد شد و در نهایت نیز امکان استناد به حقوق بنیادین با ذکر چند نمونه مانند حق مکتسب، حق برابری (رفع تبعیض ناروا) و ... و استناد به اصول حقوقی با ذکر مصادیقی از جمله اصل صلاحیت، اصل تناسب و اصل رعایت سلسله مراتب قانونی ارائه خواهد شد.

## ۱- استناد به قانون

دیوان عدالت اداری یکی از نهادهای عهده دار تضمین تحقق حاکمیت قانون بوده و لذا مهمترین مستند این نهاد برای ابطال تصمیمات و اقدامات دولتی متن قوانین است. استناد به قوانین عادی در دیوان عدالت اداری مسئله‌ای روشن است؛ چرا که اصل قانونی بودن، مبنای تشکیل، اقدام و فعالیت اداره است و ضروری است کلیه فعالیت‌ها و اقدامات بر مبنای قانون صورت گیرد. (هداوند، مشهدی، ۱۳۹۱: ۸۵) همچنین از آنجا که ممکن است اداره از موقعیت برتر خود به اتکای قدرت عمومی سوء استفاده نماید، اهمیت حرکت در مسیر قانون دو چندان می‌شود. (ویژه، ۱۳۸۸: ۸۶) اصل ۱۷۰ قانون اساسی به صراحت به این نکته اشاره کرده است. لکن در مورد قانون اساسی که بارزترین مصداق قانون است چالش‌هایی وجود دارد. اولاً باید گفت ضروری است که مانند قوانین عادی که تطابق آنها با قانون اساسی الزامی بوده و شورای نگهبان بر این موضوع نظارت دارد، در تدوین آیین نامه‌ها و تصمیمات دولتی نیز حراست از قانون اساسی انجام شود. این مسئله‌ی مهم به صراحت در قانون اساسی اشاره نشده و صرفاً نظارت بر قوانین مصوب مجلس و اساسنامه‌های دولتی ذیل وظایف شورای نگهبان به ترتیب در اصول ۹۱ و ۸۵ قانون اساسی آمده که شامل اعلام مغایرت و عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است، لیکن در مورد مغایرت و عدم مغایرت آیین نامه‌های دولتی با قانون اساسی صراحتی وجود ندارد. هم اکنون به واسطه اطلاق اصل ۴ قانون اساسی مخالفت با شرع در مورد آیین نامه‌های دولتی از شورای نگهبان استعلام می‌شود که این موضوع در تبصره دوم از ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۲</sup> مورد تاکید واقع شده است؛ بدین صورت که دیوان عدالت اداری با واسطه و مطابق نظر فقهای شورای نگهبان به شرع استناد کرده و مقرره‌های دولتی خلاف شرع را ابطال می‌کند.

۱. اصل ۱۷۰ - قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۲. تبصره ۲ ماده ۸۴- هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم الاتباع است.

اما در مورد استناد به قانون اساسی، اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز توجه چندانی به این مسئله که ممکن است آیین نامه‌های دولتی خلاف قانون اساسی باشد نکرده اند. به عقیده آنها تطابق آیین نامه‌ها با قوانین عادی کفایت کرده و چون آیین نامه‌ها بر اساس قوانین تدوین می‌شوند، احتمال مخالفت آنها با قانون اساسی وجود نداشته است.<sup>۱</sup> (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴: ۱۲۷۳)

به نظر می‌رسد با تفسیر بهتری از اصول قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری می‌توانیم در مواردی که شکایتی از آیین نامه‌های دولتی می‌شود حراست از قانون اساسی در این موارد را بر عهده دیوان عدالت اداری بدانیم. به عنوان اولین استدلال می‌توان چنین مطرح کرد که اصل ۱۷۰ قانون اساسی چنین بیان کرده است که "قضات از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این موارد را از دیوان عدالت اداری بخواهد." در این اصل یکی از محدودیت‌های مذکور برای آیین نامه‌های دولتی رعایت «حدود اختیارات قوه مجریه» است که دیوان عدالت اداری ملزم به نظارت بر رعایت این قید شده است. حال به عنوان نمونه باید گفت که حدود اختیارات قوه مجریه هم در قوانین عادی و هم در قانون اساسی معین شده است و لذا می‌توان گفت دیوان عدالت اداری برای اینکه مقرره‌ای را به استناد خروج از صلاحیت ابطال کند، می‌تواند علاوه بر قانون عادی به قانون اساسی هم استناد کند.

همچنین ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری برخی از جهات و مستندات ابطال آراء دیوان عدالت اداری را بیان کرده است: «مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و

۱. نایب رئیس - فرق نمی‌کند آیین‌نامه‌ها هم همین حالت را دارد ببینید معمولاً مسائل قانونی سلسله مراتبی دارد قانون اساسی داریم که فرع بر آن، قوانین مجلس شورای ملی است و در اینجا معلوم شد که شورای نگهبان برای تطبیق این قوانین با قانون اساسی روی این قوانین نظارت می‌کند. وقتی برای اجرا، این قوانین دست دولت آمد، در راه اجرای قانون یک سلسله مقررات خاص و تفصیلی لازم می‌شود که اینها را هیأت دولت تصویب می‌کند به صورت آیین‌نامه، اینها اصلاً باید منطبق با قوانین باشد یعنی اینها مستقیماً باید با قانون منطبق باشد اگر با قانون منطبق بود خود به خود با قانون اساسی و قوانین شرع هم منطبق هست و اگر با قانون مخالف بود می‌تواند با آنها هم مخالف باشد این را باید آن کسی که مسئول اجرا هست چون مسئولیتش هم به عهده او است در نظر داشته باشد همین‌طور که تهیه و اجرایش به عهده او است مسئولیتش هم به عهده او است و ما گفتیم مسئولیتش به عهده رئیس‌جمهور است



مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.» اصل ۱۶۶ قانون اساسی چنین مقرر کرده است که آراء محاکم باید مستدل و مستند به مواد قانونی باشد همچنین اصل ۱۶۷ هم این اختیار را به قضات محاکم داده است که اگر حکم دعوا در قوانین مدونه موجود نبود قاضی می تواند به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر استناد بکند و نباید به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع کند. علاوه بر این موارد در اصل ۱۷۰ نیز لفظ «قوانین» مطلق بیان شده است. قانونگذار لفظ «قانون» را به صورت مطلق بیان کرده است، بنابراین با استناد به این اطلاق می توانیم بگوییم که «قانون» هم شامل قوانین عادی و هم قانون اساسی می شود. بر این اساس چنانچه در محاکم قضائی به اصول قانون اساسی استناد شود مغایرتی با قانون اساسی پیدا نخواهد شد و چه بسا لفظ قانون به قانون اساسی هم قابل تعمیم است و مطابق با قانون اساسی مراجع قضائی و از جمله دیوان عدالت اداری می توانند به اصول قانون اساسی استناد کنند.

شبهه ای در این زمینه مطرح است راجع به اینکه استناد به اصول قانون اساسی توسط قاضی، مستلزم تفسیر آن می باشد و این تفسیر با تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی در تناقض خواهد بود. در پاسخ باید گفت تفسیری که قضات از اصول قانون اساسی در آراء خود انجام می دهند صرفاً در آن پرونده خاص کاربرد دارد و هیچ تناقضی با تفاسیر رسمی شورای نگهبان که برای همگان لازم الاتباع است نخواهد داشت. همچنین در زمینه ایرادی که به تفسیر اصول قانون اساسی توسط قضات مطرح است باید گفت قاضی ناگزیر از این کار است. به عنوان مثال مطابق با ماده ۸۶ قانون دیوان عدالت اداری رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت اداری مکلف هستند تا مصوبات خلاف قانون یا مصوباتی که محتوا یا صدور آن خارج از اختیارات

۱. اصل ۱۶۶ - احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.

۲. اصل ۱۶۷ - قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.

۳. ماده ۸۶ - در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

مقام تصویب کننده است را به هیئت عمومی اعلام نمایند و ابطال آنرا بخواهند. پر واضح است که تشخیص این امر مستلزم تفسیر قانون اساسی و تعیین حدود صلاحیتی است که قانون اساسی برای مقامات در نظر گرفته است. (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۲۳) در مورد تفسیر قوانین عادی نیز همین استدلال قابل طرح است و تفسیر قاضی از قوانین عادی در مورد همان پرونده نافذ است و منافاتی با تفسیر رسمی مجلس شورای اسلامی به عنوان مقام صالح و مفسر قانون عادی ندارد. این مسئله به صراحت در اصل ۷۳ قانون اساسی مورد تاکید قرار گرفته است: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادستان، در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند نیست.»

اما مستند دیگری که ظرفیت تفسیر موسع در راستای حراست از قانون اساسی در تدوین آیین نامه‌های دولتی را دارد اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. اصل مذکور، مجوز صدور آیین نامه‌های اجرایی و مستقل را به تک تک وزراء و همچنین هیات وزیران داده است و در مورد آنها چنین مقرر کرده است که: «مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.» همچنین در قسمت اخیر این اصل راجع به نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی چنین اشاره کرده است: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستند.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود کلمه "قوانین" در اصل ۱۳۸ به صورت مطلق آمده است و می‌توان از آن چنین برداشت کرد که آیین نامه‌های دولتی نیز باید مطابق با قانون اساسی باشند. کلمه قوانین دوبار در اصل مذکور به کار رفته و در مورد معنای این کلمه نیز از شورای نگهبان سوال شده است،<sup>۱</sup> سوال مزبور صرفاً قسمت اخیر اصل ۱۳۸ را مد نظر داشته و اینکه آیا رئیس مجلس می‌تواند مصوبات دولت را با قانون اساسی تطبیق دهد یا خیر؟ شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ تاریخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ چنین اعلام کرده است: «کلمه "قوانین" مذکور

۱. آیا لفظ «قوانین» مندرج در قسمت اخیر اصل (۱۳۸) قانون اساسی قابل تسری به قانون اساسی نیز بوده و بالتبلیغ ریاست محترم مجلس شورای اسلامی مسئولیت تطبیق مصوبات دولت با قانون اساسی را نیز خواهند داشت یا به دلالت قسمت اخیر اصل (۸۵) قانون اساسی ناظر به قوانین عادی است؟

در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی شود.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۲۳۱) هر چند شورای نگهبان کلمه «قوانین» را به تفکیک تفسیر نکرده اما از سوال مطرح شده می توان نتیجه گرفت که مقصود قسمت اخیر اصل ۱۳۸ بوده و در مقام بیان این مطلب است که رئیس مجلس صرفا صلاحیت تطبیق مصوبات دولت با قانون عادی را دارد نه قانون اساسی، بنابراین با استناد به قسمتی از اصل ۱۳۸ که تصریح می کند آیین نامه ها نباید مخالف متن و روح قوانین باشند می توان نظارت بر آنها از حیث حراست از قانون اساسی را اثبات کرد. (ویژه، کدخدایی، ۱۳۸۸: ۳۲) البته باید این نکته را مورد دقت قرار داد که از تحلیل مذکور، اصل مطلب مبنی بر لزوم ابتدای آیین نامه ها با قانون اساسی مد نظر است اما اینکه چه نهادی متصدی این امر است، باید گفت با عنایت به اصل ۱۶۷ که توضیح آن گذشت هم اکنون می توان دیوان عدالت اداری را به عنوان یک دادگاه قضائی متصدی آن دانست، هر چند شایسته است در صورت اصلاح قانون اساسی شورای نگهبان متصدی این کار باشد. ضمن اینکه نمی توان خلاء نظارتی در حوزه تطابق و هماهنگی مقررات دولتی با قانون اساسی را پذیرفت و ضروری است نهادی متصدی این امر باشد. همچنین باید گفت اگر چه محاکم قضائی وظیفه حراست از قانون اساسی را هم بر عهده دارند اما بررسی تطابق و یا عدم مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی باید در یک مرجع واحد باشد و این وظیفه با توجه به نظام حقوقی ما بر عهده شورای نگهبان خواهد بود.

برخی این وظیفه را طبق رویه عملی کنونی نظام قضائی کشور بر عهده دیوان عدالت اداری دانسته و معتقدند می توان نظارت قضات دیوان عدالت اداری را بر انطباق مصوبات با قانون اساسی، حداقل در اصولی که به حدود اختیارات قوه مجریه مربوط می شود پذیرفت. (تیلا، ۱۳۸۳: ۶۱)

در مورد دیدگاه مخالفین چنین نقل شده است: «اولا در هر جای قانون اساسی که از "قانون" یا "قوانین" استفاده شده، منظور از آن قانون و مقررات عادی بوده است. ثانيا قوه قضائیه تابع قانون اساسی است و نه ناظر حسن اجرای آن، لذا هیچ یک از اصول قانون اساسی حتی به طور ضمنی صلاحیت این قوه (به جز قضات در مقام احقاق حق) و دادگاه های آن در ارزیابی سنجش مطابقت مصوبات قوه مجریه یا قانون اساسی و ابطال آنها را مورد شناسایی قرار نداده است.» (تیلا، ۱۳۸۳: ۶۲) در رد این دیدگاه باید گفت کلمه «قانون» در قانون اساسی مطلق آمده است و نمی توان به

صورت قطعی گفت در همه موارد مقصود فقط قانون عادی است. به عنوان مثال بند ۷ از اصل سوم قانون اساسی که می‌گوید «تامین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون»؛ می‌توانیم کلمه «قانون» را در این بند شامل قانون اساسی هم تلقی کنیم، چه اینکه بسیاری اصول قانون اساسی مبین موارد زیادی از آزادی‌های اساسی ملت است. همچنین اینکه با استناد به اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ و ۱۷۰ دلایلی را برای استناد به قانون اساسی آوردیم و بیان کردیم که؛ اگرچه قانون اساسی صراحتی در این زمینه ندارد لکن می‌توان مجوز استناد به قانون اساسی را از اطلاق برخی اصول استنباط کرد.

برخی دیگر از مخالفین چنین استدلال کرده‌اند که اساساً «قانون اساسی» به غلط ترجمه شده است و در دوران مشروطیت نیز از کلمه کنستیتوسیون استفاده می‌شده که به معنای قانون اساسی نیست بلکه یک هنجار بالادستی و برتر است، همچنین مفاد آن اصل است و نه ماده و احکام دادگاه باید مستند به مواد قانونی باشد بنابراین قانون اساسی قانون نیست و قابلیت استناد در محاکم را ندارد. (گزارش نشست تخصصی، آقایی طوق، ۱۳۹۲: ۳۵) در رد این نظر نیز باید گفت اگر چه به لحاظ تاریخی مطلب صحیحی بیان شده است اما هم اکنون چنین برداشتی از قانون اساسی وجود ندارد.

برخی نیز قابلیت استناد به قانون اساسی را ذیل اصل ۱۶۷ قانون اساسی به گونه‌ای حداقلی تبیین کرده‌اند؛ از آنجا که اختیار استناد به منابع فقهی و فتاوی معتبر در صورت سکوت قوانین به قاضی داده شده است، به طریق اولی می‌توان در مراجع قضائی به قانون اساسی استناد کرد و چه بسا بهتر هم باشد؛ چرا که اصول قانون اساسی مانند فتاوی فقهی دارای تفاوت نیست و شفافیت بیشتری هم دارند. استناد به قانون اساسی در فرض مزبور زمانی است که حکم دعوا در قوانین عادی موجود نباشد و قاضی نمی‌تواند در کنار حکم قانون عادی به قانون اساسی استناد کند و قانون مصوب مجلس که حکم دعوی را بیان کرده نادیده بگیرد. (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، <http://b2n.ir/۷۵۴۹۳>) به عقیده نگارنده این دیدگاه صحیح است با ذکر این نکته که اگر چه روشن است که قاضی نمی‌تواند خلاف قوانین عادی حکمی صادر کند، اما هیچ دلیلی برای عدم استناد به قانون اساسی، در مراجع قضائی وجود ندارد. ضمن اینکه اساساً قانون اساسی بالاتر از قوانین عادی می‌باشد، لیکن در جایی که حکم دعوا مشخصاً در قانون عادی آمده است نمی‌توان بر خلاف آن به قانون اساسی استناد کرد، چرا که قاعدتاً قاضی در ابتدا باید به قانون عادی که مجلس شورای اسلامی جهت استفاده قضات در حل و فصل دعاوی

تصویب کرده است استناد کند؛ مانند قانون مجازات اسلامی و بسیاری از قوانین دیگر، اما اگر موضوعی از دید مجلس قانونگذار مغفول ماند می‌توان برای یافتن حکم به اصول قانون اساسی و فتاوی معتبر هم استناد کرد.

با دقت در رویه دیوان عدالت اداری مشخص می‌شود که دیوان خود را در زمینه استناد به اصول قانون اساسی صالح می‌داند. دیوان عدالت اداری در مواردی بدون ذکری از قوانین عادی صرفاً به اصول قانون اساسی استناد کرده است و در مواردی هم قانون عادی و هم قانون اساسی در آراء ذکر شده‌اند. هیئت عمومی دیوان، در یکی از آراء خود بیان داشته است: «با عنایت به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی، مجرد داشتن رابطه استخدامی با دولت با عنوان کارمند با فرض وجود سایر شرایط مقرر در قوانین مانع عضویت در شرکت‌های تعاونی تولید خصوصی نیست...»<sup>۱</sup>

در رای دیگری اینگونه بیان شده است: «... تصمیم شماره ... نمایندگان ویژه رئیس جمهوری که به عنوان تصمیم هیات وزیران تلقی شده و متضمن واگذاری مالکیت دولت نسبت به ۶۰٪ از سهام و سایر حقوق و امتیازات بانک صادرات ایران به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تامین اجتماعی بوده، مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر قوانین فوق الذکر و خارج از حدود قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود...»<sup>۲</sup>

قابل ذکر است هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رای دیگری به نظر تفسیری شورای نگهبان که در حکم اصول قانون اساسی تلقی می‌شود نیز استناد کرده است: «... مفاد بخشنامه مزبور در قسمتی که اثر ابطال مصوبات قوه مجریه را از تاریخ ابلاغ رأی هیأت عمومی تعیین کرده است مغایر قانون و تفسیر شورای نگهبان و خارج از حدود اختیارات اداره کل دفتر حقوقی وزارت نیرو تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری عبارت «اثر ابطال از زمان ابلاغ رأی دیوان است» از متن بخشنامه مزبور حذف و ابطال می‌شود.»<sup>۳</sup>

ملاحظه می‌شود دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی در موارد مغایرت با قانون اساسی دانسته و رای به ابطال آنها صادر کرده است، ضمن اینکه در ماده ۸۰

۱. دادنامه شماره ۲۷/۷۶ مورخ ۷۶/۳/۳۱ متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/69742>

۲. دادنامه ۱۸۲/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۵/۵ متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/75854>

۳. دادنامه شماره ۱۸۰/۸۴ متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/68225>

«قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲<sup>۱</sup> به صراحت امکان رسیدگی به مصوبات مغایر قانون اساسی رسمیت یافته است. قابل ذکر است در ایرادات شورای نگهبان نسبت به قانون دیوان عدالت اداری، ماده ۸۰ فعلی محل ایراد نبوده است هرچند شورای نگهبان به اضافه کردن قانون اساسی در کنار قانون عادی در بند یک ماده ۱۲ ایراد گرفته است. البته در اصلاحات بعدی مجلس شورای اسلامی عبارت «قانون اساسی» حذف شده و دقیقاً مشخص نیست که چرا در ماده ۸۰ هیچ ایرادی از جانب شورای نگهبان به این عبارت مطرح نشده است.<sup>۲</sup>

## ۲- استناد به شرع

گفته شد علاوه بر مخالفت با قانون، برخی از آراء دیوان عدالت اداری به استناد مخالفت با شرع صادر می‌شود. تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان چنین مقرر کرده است که موارد شکایت خلاف شرع برای اعلام نظر به فقهای شورای نگهبان ارجاع می‌شود و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان لازم الاتباع است.<sup>۳</sup> در این رابطه نکاتی قابل ذکر است؛ اینکه نقش دیوان عدالت اداری در زمینه استناد به شرع چیست؟ آیا دیوان می‌تواند در استعلام شورای نگهبان دخل و تصرف کند یا خیر؟

آنچه که از قانون دیوان عدالت اداری و جمع بین اصول ۴ و ۱۷۰ قانون اساسی قابل برداشت است اینکه اعلام مغایرت با شرع صرفاً بر عهده فقهای شورای نگهبان است و حق ورود به این کار برای مرجع دیگری به رسمیت شناخته نشده است. طبق اصل ۱۷۰ نیز قضات صرفاً می‌توانند از اجرای مقرره‌های خلاف شرع و قانون خودداری کنند. بنابراین باید گفت دیوان عدالت اداری حق ورود به این موضوع را ندارد و صرفاً رای فقهای شورای نگهبان را اعلام کرده و به استناد آن حکم به ابطال یا عدم ابطال می‌دهد.

۱. بند "ت" از ماده ۸۰: «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده»

۲. متن کامل ایرادات شورای نگهبان و سیر تصویب قانون دیوان عدالت اداری در آدرس زیر قابل ملاحظه می‌باشد:  
[http://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/۷۲۰۶۴۴](http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/۷۲۰۶۴۴)

۳. تبصره ۲ ماده ۸۴- هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم الاتباع است.

لذا مرجع تشخیص، صرفاً فقهای شورای نگهبان هستند و دیوان عدالت اداری مرجع ابطال است. برخی تبعیت قضات دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان را مخالف با استقلال قضات تلقی کرده‌اند؛ چرا که نظر فقهای شورای نگهبان مانند نظر کارشناسان برای قاضی نیست که قاضی در عمل به نظرات آنها مختار باشد بلکه قاضی دیوان، مکلف به تبعیت است. (درویشی، ۱۳۸۸: ۲۴۴) راجع به این دیدگاه معتقدیم به لحاظ حقوقی دیوان عدالت اداری باید نظر فقهای شورای نگهبان را بی کم و کاست اعمال کند، اما این ترتیب، با استقلال رای قضات در تنافی است، چرا که قاضی هیچ نقشی در تشخیص حکم ندارد و صرفاً صدور حکم را انجام می‌دهد.

برخی نیز گفته‌اند با پذیرش ترتیب کنونی، جایگاه دیوان عدالت اداری در سطح یک دفتر برای اعلام نظر فقهای شورای نگهبان کاهش می‌یابد و لذا چنین تحلیل کرده‌اند که برای استناد به شرع و ابطال مقررات دولتی؛ فقهای شورای نگهبان، وظیفه دادرسی ماهوی و دیوان عدالت اداری، وظیفه دادرسی شکلی را بر عهده دارند. بنابراین دیوان عدالت اداری می‌تواند قبل از اینکه شکایتی را به فقها ارجاع دهد آن را از نظر شکلی مورد بررسی قرار دهد و لذا اگر خواهان به دلیل مخالفت آیین نامه‌ای با قانون، ادعای خلاف شرع بودن کرده است دیوان می‌تواند این شکایت را رد کند. (با این استناد که به لحاظ دادرسی شکلی دیوان مواردی که خلاف شرع باشد را به فقها ارجاع می‌دهد و موارد خلاف قانون را خود بررسی می‌کند.) همچنین فقهای شورای نگهبان نمی‌توانند راجع به کل یک آیین نامه اعلام رای کنند و صرفاً باید در مورد آن بخشی که از آنها خواسته شده دادرسی شرعی انجام دهند. علاوه بر این موارد بررسی شرایط شکلی دادخواست، اهلیت خواهان، معین بودن خواسته، مستند بودن دعوا و ... از وظایف دادرسی شکلی دیوان عدالت اداری در این زمینه است. (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۰ و ۱۴۱) همان‌طور که بیان شد تحلیل مذکور از منطوق و مفهوم قوانین موجود قابل استنباط نیست و در واقع صلاحیت فقهای شورای نگهبان در این زمینه مطلق است و نمی‌توان به شکل مذکور آن را تبیین کرد. البته ذکر این نکته ضروری است که رای دیوان باید مستند و مستدل بوده و مشخص باشد کدام بخش از یک مقرر و به چه دلیلی ابطال شده است؛ کما اینکه در مواردی شورای نگهبان به صورت کلی اظهار نظر کرده و دیوان عدالت اداری طی مکاتبه با فقهای شورای نگهبان از آنها نظر تفصیلی خواسته است، اما از این مصادیق آن‌طور که برخی بیان کرده‌اند نمی‌توان در راستای تفسیر مضیق

صلاحیت فقه‌های شورا بهره جست.<sup>۱</sup> برخی نیز نقش دیوان عدالت اداری را اینگونه تبیین کرده‌اند که اگر چه نظریه شورای نگهبان صرفاً یکی از ویژگی‌های رای قضائی یعنی اعتبار امر مختومه را دارد، لکن به تنهایی کافی نیست و آثار کامل مترتب بر یک رای قضائی توسط دیوان عدالت اداری ایجاد می‌شود. (کدخدایی، ویژه، ۱۳۸۸: ۴۱) به هر ترتیب نمی‌توان صلاحیت مطلق فقه‌های شورای نگهبان را مضیق تفسیر کرد و از طرفی هم نقش دیوان عدالت اداری را به عنوان صادر کننده رای قضائی نادیده گرفت.

با دقت در نظرات شورای نگهبان مواردی از آراء یافت می‌شود که قابل تامل است. گفته شد فقه‌های شورای نگهبان صرفاً موارد خلاف شرع را برای دیوان عدالت اداری معین می‌کنند و دیوان عدالت اداری رای به ابطال آنها می‌دهد. اما در یک نظر، فقه‌های شورای نگهبان آیین نامه را غیر قابل اجرا تلقی کرده‌اند: «... شمول آیین نامه مذکور نسبت به زمین‌های بائر مسبوق به احیاء غیر شرعی و خلاف قانون اساسی و غیر قابل اجراء تشخیص داده شد...» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۲۹) این ایراد از آن جهت مطرح است که غیر قابل اجرا خواندن یک مقررہ دارای مفهوم حقوقی است و چنین صلاحیتی برای فقه‌های شورا شناخته نشده است. همچنین فقه‌های شورای نگهبان می‌بایست صرفاً موارد خلاف شرع را تعیین کنند و تشخیص مغایرت با قانون اساسی از صلاحیت آنها خارج است که در رای مذکور چنین کاری انجام شده است.

در برخی موارد شورای نگهبان حکم شرعی را اعلام کرده و تشخیص موضوع را بر عهده دیوان عدالت اداری دانسته و آن را خارج از صلاحیت‌های خود تلقی کرده است؛ شورای نگهبان در رای شماره ۳۴۸ مورخ ۶۹/۳/۲۰ چنین اعلام کرده است: «... در صورتی که اجرت المثل متعارف مدیریت کارخانجات مورد بحث، برابر و یا بیش از ۲٪ فروش کارخانه باشد تعیین ۲٪ اشکال شرعی ندارد. بدیهی است تشخیص موضوع خارج از صلاحیت شورای نگهبان است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۸۸) باید گفت شورای نگهبان موظف است در اعلام رای خود دقیقاً

۱. موضوع به نظر فقه‌های شورای نگهبان راجع به "موادی از آیین نامه تشکیل شرکتهای تعاونی مسافربری و آیین نامه اجرایی قانون احداث ترمینال‌های مسافربری" بر می‌گردد. در ابتدا شورای نگهبان به صورت کلی آیین نامه را خلاف شرع اعلام کرده بود، لیکن در ادامه دیوان عدالت اداری طی نامه‌ای از فقه‌های شورای نگهبان خواست تا دقیقاً مواد مورد نظر خود را اعلام کنند. متن کامل رای قابل



حکم مصداق را مشخص کند و می توانست در قالب اخذ نظر کارشناسی این سوال را از دیوان عدالت اداری یا نهاد مرتبط سوال کند اما اینکه تشخیص مصداق را در رای، بر عهده دیوان عدالت اداری گذاشته است صحیح به نظر نمی رسد.

همچنین در دادنامه شماره ۷۹/۳۴۲ نظر شورای نگهبان چنین آمده است که: «... نامبرده از نظر این که این تصمیم را مخالف با قانون می داند آن را خلاف شرع دانسته است و تشخیص این که مخالفت با قوانین دارد یا نه به عهده دیوان عدالت اداری است»<sup>۱</sup> در یک نظر دیگر فقهای شورای نگهبان چنین اعلام رای کرده اند: «نظر شورا در همه جا این بوده که اگر خلاف قانون باشد بالتبع خلاف شرع هم هست و چنین مفهوم کلی ندارد که هر جا خلاف قانون نباشد خلاف شرع هم نیست، بلکه موارد مختلف است؛ ممکن است خلاف شرع باشد ممکن است نباشد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۳۶۹) به علاوه ممکن است مقررهای خلاف شرع نباشد اما با قوانین موجود مخالفت داشته باشد. به عنوان مثال در برخی از آراء که مستند شاکی مخالفت با شرع و قانون بوده، فقها مصوبه را خلاف شرع اعلام نکرده اند اما دیوان به استناد خلاف قانون بودن رای به ابطال مصوبات مذکور داده است»<sup>۲</sup>.

مورد قابل توجه دیگر اینکه در برخی موارد، دیوان عدالت اداری راسا به قاعده ای شرعی استناد کرده است. به عنوان مثال شعبه اول تجدید نظر این چنین رای صادر کرده است: «... وبا استناد به قاعده تسلیط و رعایت حریم حقوق مالکانه اشخاص و مستنداً به مواد ۷، ۱۳، ۱۴ و ۴۷ قانون دیوان عدالت اداری، ضمن نقض دادنامه معترض به، به ورود شکایت شاکیان حکم صادر و اعلام می دارد»<sup>۳</sup> باید گفت در رای مذکور از آنجا که مواد قانونی متناظر با قاعده شرعی بیان شده است مشکلی وجود نخواهد داشت اما قاضی دیوان مجاز نیست بدون استناد به مواد قانونی صرفاً به قاعده شرعی استناد کند. قابل ذکر است طبق اصل ۱۶۷ قانون اساسی قاضی مجاز است اگر حکم دعوا را در قوانین مدون نیافت با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید. قابل ذکر است فقهای شورای نگهبان خارج از سازوکار دیوان عدالت اداری، در پاسخ به استعلامات اشخاص حقیقی و

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/83993>

۲. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/99594>

۳. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

حقوقی نیز راجع به مقررات دولتی اظهار نظر شرعی کرده‌اند، هر چند ابطال مقررات از این طریق ممکن نبوده و فقها صرفاً نظر خود را اعلام کرده‌اند.<sup>۱</sup> به عنوان مثال می‌توان به اعلام عدم مغایرت آیین‌نامه‌ی موقت تنزیل اسناد و اوراق تجاری (خرید دین) با قانون اساسی و موازین شرع که در پاسخ به رئیس کل بانک مرکزی ارائه شده است اشاره کرد.<sup>۲</sup>

راجع به مبانی شرعی و دلایلی که شورای نگهبان با تمسک به آنها مقرره‌ای را خلاف شرع اعلام می‌کنند نمی‌توان به شکلی دقیق اظهار نظر کرد؛ چرا که رویه شورای نگهبان در اکثر مواقع این است که به صورت کلی صرفاً مخالفت با شرع را بیان می‌کند؛ هر چند در برخی آراء مبنای مخالفت با شرع نیز ذکر شده است. به عنوان مثال در نظر فقهای شورای نگهبان در تاریخ ۷۵/۳/۶ چنین آمده است که «تبصره شماره ... با توجه به قاعده لاضرر و لا ضرار و دیگر احادیث و سفارشات بزرگان اولیاء خلاف موازین شرع است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۳۲۳)

لازم به ذکر است در مورد مبنای ایرادات شرعی فقهای شورای نگهبان ذیل اصل ۹۶ قانون اساسی سوالی مطرح شده است مبنی بر اینکه ملاک تشخیص فقهای شورای نگهبان (مطابقت یا عدم مغایرت) چیست؟ تشخیص بر اساس اجماع فقهاء، فتوای مشهور، نظر اجتهادی اعضای شورای نگهبان، فتاوی غیر مشهور ... که شورای نگهبان، جواب سوال مذکور را طی نظری تفسیری ارائه کرده است: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۱۵۰)

بنابر آنچه که گفته شد، دیوان عدالت اداری هم اکنون بر اساس مستندات شرعی (نظر فقهای شورای نگهبان) حکم به ابطال مصوبات دولت می‌دهد.

### ۳- استناد به مصوبات نهادهای حاکمیتی و هنجارهای برتر

در بخش قبل جنبه‌های مختلف استناد دیوان عدالت اداری به قانون عادی، اساسی

۱. ذکر این نکته ضروری است که صلاحیت تشخیص مغایرت و عدم مغایرت قوانین و مقررات با شرع توسط فقهای شورای نگهبان در عمل منجر به بطلان و غیر قابل اجرا بودن یک مقرره می‌شود و چنانچه قانون عادی این وظیفه (ابطال کردن) را بر عهده دیوان عدالت اداری نگذاشته بود فقهای شورای نگهبان مجاز به چنین کاری بودند کما اینکه راجع به قوانین پیش از انقلاب چنین رویه‌ای در شورای نگهبان وجود دارد.

و شرع را مورد بحث قرار گرفت. در این قسمت نیز با توجه به اینکه در نظام حقوقی ایران هنجارهای برتری وجود دارند که بالاتر یا در حکم قانون عادی هستند به چند مسئله خواهیم پرداخت؛ اینکه این هنجارهای برتر دقیقا دارای چه جایگاهی هستند؟ و آیا دیوان عدالت اداری می تواند به آنها استناد کند یا خیر؟

### ۳-۱. فرامین و مصوبات مورد تایید رهبری

رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای دو شان و مقام می باشد؛ اول همان مقام رهبری است که مشروعیت بخش نظام است و دوم اینکه بنا به تصریح اصل شصتم قانون اساسی عهده دار بخشی از قوه اجرائیه کشور است. ضمن اینکه وظایفی که رهبری در هر یک از شئون مذکور بر عهده دارد حصری نبوده و لذا ممکن است فقط بخشی از آنها در اصول قانون اساسی ذکر شده باشند. علاوه بر این، ملاکی برای جداسازی وظایف رهبری و مصوبات و فرامین این مقام از یکدیگر، مبنی بر اینکه از کدام شان ایشان نشأت می گیرند وجود ندارد. به عبارتی می توان چنین گفت که شان رهبری ارجحیت داشته و دارای تقدم است، بنابراین شان اجرایی رهبری نیز داخل در شان رهبری اوست، از همین رو جایگاه مصوبات و فرامین صادره از ایشان غالبا با توجه به شان رهبری وی تحلیل می شود.

جایگاه ولایت فقیه و امامت امت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول دوم، پنجم و پنجاه و هفتم به رسمیت شناخته شده است و اساسا قوای اجرایی، قضائی و تقنینی کشور مطابق با اصل ۵۷ قانون اساسی زیر نظر رهبری هستند و صلاحیت های قوا که طبق اصول قانون اساسی برای آنها معتبر شناخته شده است به واسطه تنفیذ قانون اساسی توسط ولی فقیه است.<sup>۱</sup> بنابر توضیحاتی که گذشت فرامین رهبری و مصوبات مورد تایید ایشان ارزشی بالاتر از قانون عادی خواهند داشت. البته برخی از مصادیق موارد مذکور در قانون اساسی ذکر شده است مانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی که به تصریح اصل ۱۷۶ به تأیید رهبری می رسد، یا صدور حکم حکومتی که از اصل ۵۷ قابل برداشت می باشد، سیاستهای کلی نظام که طبق بند اول

۱. مشروعیت خود قانون اساسی نیز به دلیل امضای مقام رهبری است و این امضا نیز صوری نبوده و دارای ماهیت و آثار حقوقی است. این تحلیل برآمده از پذیرش اصل ولایت مطلقه فقیه در اصول قانون اساسی می باشد. (مصباح یزدی، مشروعیت قانون اساسی، ...، ۱۳۹۲/۲/۲۱)

اصل ۱۱۰ از سوی رهبری تعیین می‌شوند<sup>۱</sup> و ... هم‌چنین ممکن است دستورات و فرامین رهبری ذیل هیچیک از مصادیق فوق قرار نگیرند. به عنوان مثال ایشان به صورت موردی دستور به تاسیس نهادی می‌دهند که این موارد بنابر شان رهبری وی لازم‌الاتباع می‌باشد.

به عنوان نمونه در مورد ارزش حقوقی سیاست‌های کلی نظام اینچنین گفته شده است: «سیاست‌ها از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه ای پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات قرار دارند.» (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰) برخی نیز معتقد هستند روح بند اول اصل ۱۱۰ در حقیقت همان احکام حکومتی است که بنا بر مصلحت ملزمه، توسط فقیه در شرایط غیر عادی صادر می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۴۰) البته همان‌طور که گذشت سیاست‌های کلی نظام و سایر فرامین و مصوبات مورد تأیید رهبری لزوماً حکم حکومتی نیستند، اما چون از جانب ولی فقیه و رئیس کشور (رهبر) صادر می‌شوند الزام آور خواهند بود<sup>۲</sup> ضمن اینکه سیاست‌های کلی در شرایط غیر عادی صادر نمی‌شوند و ویژگی‌های حکم حکومتی را ندارند. شورای نگهبان نیز با همین دیدگاه در بسیاری از موارد در مقام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و تطابق آنها با سیاست‌های کلی نظام ایراد مغایرت با موازین شرع را گرفته است.

به عنوان مثال هیئت عمومی دیوان<sup>۳</sup> در دادنامه شماره ۸۰/۳۲۷/آیین نامه‌های مورد تأیید رهبری را از مقررات دولتی متمایز دانسته و چنین رای داده است: «نظر به این که آیین‌نامه مورد اعتراض در اجرای ماده ۲۰۳ قانون استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و به تجویز تبصره ذیل آن ماده به تصویب مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا رسیده است از مصادیق مقررات و نظامات دولتی مذکور در ماده فوق‌الاشعار نیست، بنابراین اعتراض

۱. در مورد سیاست‌های کلی به عقیده برخی، این سیاست‌ها از مصادیق احکام حکومتی می‌باشند. در مقابل، برخی دیگر آن را در زمره حکم حکومتی نمی‌دانند. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵)

۲. در سایر نظام‌های حقوقی نیز دستورات رئیس کشور در صدر هنجارهای حقوقی و لازم‌الاتباع است.

۳. رای مشابه دیگری در دادنامه شماره ۴۶/۸۵ صادر شده است: «نظر به اینکه آیین نامه انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و از جمله ماده ۱۳۸ آن که مورد اعتراض شاکی قرار گرفته به تأیید و تصویب فرماندهی کل قوا (مقام معظم رهبری) رسیده است. و با این وصف از مصادیق مقررات دولتی موضوع ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، بنابراین اعتراض نسبت به آن ماده قابل طرح و رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد.» متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/38644>

شاکی قابل طرح در رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نمی باشد.<sup>۱</sup>

حال که جایگاه فرامین و مصوبات رهبری مشخص شد به بررسی رویه دیوان عدالت اداری در این زمینه می پردازیم؛ اولاً اینکه دیوان عدالت اداری استناد به فرامین رهبری در آراء خود را صحیح دانسته و آراء زیادی در این زمینه صادر کرده است. در دیوان عدالت اداری، موارد مغایرت مقررده دولتی با فرامین و مصوبات مورد تایید رهبری به فقهای شورای نگهبان ارجاع شده است و فقهای شورای نگهبان نیز دلیل مغایرت با شرع در این موارد را پذیرفته و نهایتاً دیوان با وجود سایر شرایط رای به ابطال مقررده دولتی داده است.

به عنوان مثال<sup>۲</sup>، هیئت عمومی در دادنامه شماره ۴۰۶/۷۸ مورخ ۷۸/۱۲/۲۲ چنین اعلام رای کرده است: «به شرح نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۳۰۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۵ فقهاء محترم شورای نگهبان که عیناً نقل می شود «با توجه به اینکه مقام معظم رهبری امر به حفظ وضع مستفاد از اساسنامه سابق فرموده اند 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 فوق الذکر مستنداً به قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ ابطال می شود.»<sup>۳</sup>

اما علاوه بر این موارد، آراء دیگری وجود دارد که هیئت عمومی راساً و بدون ارجاع به فقها موضوع را بررسی کرده و مقرراتی که مغایر مصوبات رهبری باشد را به استناد تجاوز از صلاحیت ابطال کرده است. به عنوان نمونه<sup>۴</sup>، در دادنامه شماره

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/69848>

۲. همچنین در دادنامه شماره ۳۶۳/۸۳ مورخ ۸۳/۸/۳ چنین استدلال شده است: «بشرح نظریه شماره ... فقهای محترم شورای نگهبان بخشنامه های شماره ... معاون حقوقی ریاست جمهوری و ... وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و نظریه مشاوران حوزه وزارتی بلحاظ مابینت با فرمان مقام معظم رهبری خلاف احکام شرع شناخته شده است. بنابراین به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال موارد فوق الذکر صادر می شود.» متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/39899>

۳. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/55669>

۴. همچنین در دادنامه شماره ۳۴۰/۸۱ چنین استدلال شده است: «نظر به اصل ۸۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مقرر داشته بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر باتصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد. و عنایت به اینکه موافقت مقام معظم

۱۶۹/۷۹ مورخ ۷۹/۶/۹ چنین آمده است: «به صراحت قسمت اخیر اصل ۱۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تبصره ۲ ماده یک قانون دادرسی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴ رسیدگی به جرایم عمومی نیروهای نظامی و انتظامی و همچنین جرایمی که افراد مذکور در مقام ضابط دادگستری مرتکب می‌شوند، در صلاحیت ذاتی محاکم عمومی دادگستری قرار دارد. بنابراین بند ۲ بخشنامه شماره ... سازمان قضایی نیروهای مسلح ... به لحاظ خروج آن از مدلول فرمان فرماندهی معظم کل قوا و مغایرت با قوانین فوق‌الذکر مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»<sup>۱</sup>

در ادامه تبیین رویه دیوان توجه به این نکته جالب توجه است که دیوان عدالت اداری در برخی آراء بدون اینکه به اصول قانون اساسی و یا قانون عادی که مبین اختیارات رهبری است استناد کند، به مصوبات مورد تایید ایشان استناد کرده است. دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۵۱ صرفاً به سیاست‌های کلی نظام استناد کرده است: «به موجب بند ۱۳ از سیاست‌های کلی قضایی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام که در سال ۱۳۸۱ به تایید مقام معظم رهبری مدظله العالی رسیده است، تعیین ضوابط اسلامی برای کلیه امور قضایی از جمله کارشناسی و نظارت مستمر و پیگیری بر حسن اجرای آن به عهده قوه قضاییه محول شده است. نظر به این که آیین نامه نحوه تعیین کارشناسان رسمی موضوع مصوبه شماره ۴۹۳۲۷/ت/۳۹۰۴۰-هـ - ۱۳۸۷/۴/۵ هیأت وزیران در مقام تعیین ضوابط اسلامی برای امور کارشناسی نبوده است، بنابراین مغایر بند

رهبری به شرح نامه ۱/۱۸۵۵۸/م مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۸ متضمن اذن معظم له با معاوضه یا مبیعه اموال مکرر، خارجی یا فاقد ارزش‌های فرهنگی تاریخی مازاد بر نیاز با رعایت شرایط و قیود مذکور در نامه شماره ۳/۱/۴۸ مورخ ۱۳۷۳/۱/۱۸ وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی است، بند ۳ مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی که به موجب آن اجاره یا فروش خانه‌ها و اماکن فرهنگی - تاریخی در اختیار آن سازمان را علی‌الاطلاق و بدون هر قید و شرطی به بخش دولتی، بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی مجاز اعلام داشته است مغایر قانون و خارج از قلمرو اذن مقام معظم رهبری و حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.» متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/68247>

<http://b2n.ir/76697>

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

۱۳ از سیاست های کلی قضایی تشخیص داده نشد و قابل ابطال به نظر نمی رسد.<sup>۱</sup>

همان طور که ملاحظه می شود رویه دیوان گویای این مطلب است که به صورت مستقیم می توان به فرامین و مصوبات مورد تایید رهبری استناد کرد. همچنین گفته شد که فرامین رهبری بالاتر از قانون عادی است، اما چالشی که وجود دارد اینکه دیوان عدالت اداری صرفاً می تواند به قانون و شرع استناد کند و استناد به سیاست های کلی نظام که قانون نیست صحیح نخواهد بود،<sup>۲</sup> همچنان که برخی گفته اند سیاست های کلی از حیث ماهوی و شکلی قانون محسوب نمی شوند بلکه بستری برای وضع قوانین یا لوایح قانونی می باشند (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۶۲) همچنین گفته شده «این سیاست ها بیشتر هدف و آرمان هستند تا قاعده ای حقوقی با حد و حصر مشخص و با امر و نهی معین و منجز» (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۱) و به همین دلایل برخی استناد به سیاست های کلی نظام را به صورت حداقلی پذیرفته و معتقدند که اساساً سیاست های کلی نظام ماهیت جمعی و کلی دارند، موقت هستند و می بایستی از طریق قانونگذاری به منصف ظهور در آیند و اجرا شوند مانند سیاست های کلی اصل ۴۴ که قانون مربوط به آن هم به تصویب رسیده و دیوان می تواند به این قانون استناد کند و لذا نمی توان به سیاست های کلی در مراجع قضائی استناد کرد و صرفاً در مواردی که قوانین مدونه ساکت هستند شاید بتوان به آنها استناد کرد. (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، <http://b2n.ir/۷۵۴۹۳>)

اما به عقیده نگارنده اگرچه سیاست های کلی تحت عنوان قانون مدون نمی گنجد و مطابق نظر مذکور نمی توان به آنها استناد کرد، لیکن اگر صحت استناد به قانون اساسی را بپذیریم به تبع استناد به سیاست های کلی نیز اتفاق می افتد؛ چرا که سیاست های کلی ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است. همچنین در مورد سایر فرامین رهبری می توان به اصول مبین ولایت فقیه و امامت امت تمسک کرد، با این شیوه اگرچه استناد به سیاست های کلی نظام و سایر مصوبات رهبری غیر مستقیم تلقی می شود، لکن در عمل، استناد به محتوای سیاست ها و فرامین رهبری اتفاق می افتد. ضمن اینکه رعایت هنجارهای برتر (در اینجا فرامین رهبری) یک اصل پذیرفته شده در حقوق است هرچند در

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/۳۷۹۲۴>

۲. قابل ذکر است دیوان عدالت اداری در برخی موارد در کنار برخی مستندات قانونی به صورت مجزا به سیاست های کلی نیز استناد کرده است. به عنوان مثال دادنامه شماره ۴۶۴/۸۱ مورخ ۸۱/۱۲/۲۵ مراجعه کنید.

<http://b2n.ir/۳۷۹۵۴>

متن کامل این رای قابل دسترسی در آدرس:

قانون صراحتاً نیامده است و به تعبیر دیگر به قیاس اولویت وقتی رعایت قانون عادی در مقرره‌های دولت الزامی است پس رعایت هنجارهای برتر نیز به طریق اولی لازم خواهد بود. بنابراین به لحاظ ماهوی استناد به سیاست‌های کلی و امثال آن ایرادی نداشته بلکه ضروری است. در این زمینه صرفاً با ایراد شکلی مواجه هستیم؛ چرا که صرفاً متن قوانین می‌تواند مستند آراء باشد و به عنوان مثال سیاست‌های کلی نظام قانون نیست و لذا برای حل این مشکل با استناد رای به یک اصل مرتبط در قانون اساسی مشکل حل خواهد شد، هر چند در واقع امر به محتوای سیاست‌های کلی استناد می‌شود.

لازم به ذکر است برخی از نویسندگان فارغ از این موضوع که ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست و آیا در مراجع قضائی قابل استناد هستند یا خیر؟ از منظر دیگری نیز این موضوع را مورد کنکاش قرار داده‌اند. آنها معتقدند مطابق ماده ۹ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، تشخیص مغایرت‌های موردی تصمیمات، اقدامات و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی با سیاست‌های کلی نظام بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است و در صورت طرح شکایت از مقررات دولتی به دلیل مخالفت با سیاست‌های کلی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موظف به ارجاع مسئله به مجمع تشخیص مصلحت می‌باشد. (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۶۶) ماده ۹ چنین مقرر کرده است: «قوای سه گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صدا و سیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه همکاری لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده مجمع خواهد بود.» راجع به مصوبه مذکور باید گفت این مقررات به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری در رابطه با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام، تدوین شده که در ماده ۱ به آن تصریح شده است.<sup>۱</sup>

۱. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «ماده ۱- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص



در مقام نقض استدلالی که انجام شده باید گفت که از ماده ۹ به هیچ عنوان نمی‌توان لزوم تطابق آیین نامه‌ها و تصمیمات موردی با سیاست‌های کلی را برداشت کرد و صرفاً برخی نهادهای اجرایی ملزم به همکاری با مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شده‌اند. ضمن اینکه در ماده ۷ اصلاحی<sup>۱</sup> مقررات مذکور، به صراحت موضوع تطابق سیاست‌ها با قوانین (طرح و لایحه) مطرح است و صحبتی از مقررات دولتی نیست و لذا وظیفه دیوان عدالت اداری در این زمینه بحث کاملاً مجزایی است. قابل ذکر است در باب انحصار تشخیص مغایرت و عدم مغایرت قوانین عادی با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان استفساری از مقام معظم رهبری داشته که ایشان چنین پاسخ داده‌اند: «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه‌ی ذاتی خود درباره‌ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.»<sup>۲</sup>

به هر ترتیب همان‌طور که بیان شد فرامین رهبری و مصوبات مورد تایید ایشان هر

مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد.»

۱. ماده ۷- رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذریع مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهائی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

تبصره: در صورت لزوم، مجمع می‌تواند تصمیم‌گیری درباره‌ی مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را به کمیسیون نظارت واگذار کند.

۲. قابل دسترسی در آدرس:

چند لازم الاتباع هستند لکن نمی‌توانند مستقلاً مورد استناد دیوان عدالت اداری قرار بگیرند چرا که اطلاق لفظ قانون به آنها صحیح نخواهد بود اما چنانچه بتوان موردی از فرامین یا مصوبات مذکور را به اصلی از اصول قانون اساسی مستند کرد می‌توان به همان اصل استناد جست و در مورد استناد به اصول قانون اساسی در محاکم قضائی هم در بخش نخست چنین توضیح دادیم که تا زمان وجود قانون عادی نمی‌توان به قانون اساسی استناد کرد اما در شرایطی که قانون عادی حکم موضوعی را ندارد می‌توان در کنار استناد به فتاوی معتبر به اصول قانون اساسی استناد کرد.

### ۲-۳. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و نهادهای مشابه

در این قسمت از بحث به این مطلب خواهیم پرداخت که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر نهادهای مشابه مانند شورای عالی فضای مجازی استناد کند یا خیر؟

مجدداً این نکته را متذکر می‌شویم که مطابق قانون دیوان عدالت اداری، مستند آراء دیوان باید قانون باشد. از طرفی هم راجع به مفهوم قانون اختلاف نظرهایی وجود دارد؛ برخی قانون را منحصرماً مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌دانند، «دستور کلی‌ای که مرجع صالح انشاء کرده و در مجالس قانونگذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیت‌دار برسد.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ۵۱۷) و برخی هم مصوبات سایر نهادها که در نظام جمهوری اسلامی ایران قاعده‌گذاری و امور تقنینی را عهده دار هستند در زمره قوانین، طبقه بندی می‌کنند؛ «امروزه هر گونه قاعده‌ای با هر گونه ماهیت ذاتی که از اندام ویژه تقنین برخاسته باشد، همان قانون است.» (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۴۷)

اگرچه قانون به معنای خاص صرفاً مصوبات مجلس قانون گذار است، اما به لحاظ ماهیت باید این نکته روشن شود که مصوبات نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، در چه رتبه‌ای از سلسله مراتب قانونی (مقرره دولتی، قانون عادی، فراتر از قانون عادی) هستند. بعد از تبیین موارد مزبور آنگاه می‌توان راجع به امکان استناد آراء دیوان عدالت اداری به مصوبات شوراهای مورد بحث اظهار نظر کرد.

شورای عالی انقلاب فرهنگی به فرمان امام خمینی (ره) در تاریخ ۵۹/۳/۲۳ تحت عنوان ستاد انقلاب فرهنگی تشکیل شد (موسوی خمینی، ۱۳۸۱، ۱۲: ۴۳۱) و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز ذکری از آن در قانون اساسی به میان نیامد و

لذا منشا تشکیل این شورا حکم ولی فقیه می باشد.

همان طور که از نام شورای مورد بحث پیداست، محور اصلی کارکردهای این شورا مسائل فرهنگی کشور است و محصول کار شورا را می توان در دو بخش کلی «مصوبات» و «تصمیمات» تقسیم کرد.<sup>۲</sup> مقصود از مصوبات، مقررات کلی و الزامی است که ایجاد قاعده حقوقی می کند، و منظور از تصمیمات، تصمیم گیری در امور جزئی یا مسائل موردی و یا اظهار نظر راجع به اشخاص و مانند آن است. (هدایت نیا، ۱۳۸۱: ۵۸)

اما راجع به ارزش و جایگاه مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی نظرات مختلفی وجود دارد.

برخی معتقدند مصوبات این نهاد هم رتبه قانون عادی است. (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۳: ۴) مستند مطلب مذکور بر گرفته از سخنان رهبری است که در مورخ ۹۰/۳/۲۳ در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی فرمودند: «شورای عالی انقلاب فرهنگی از نهادهای قانونی و قطعی نظام و مصوبات آن لازم اجراست». همچنین سخنان رهبر معظم انقلاب در مورخه ۷۶/۱۱/۴ که فرمودند: «این شورا متصدی شناخت مسائل فرهنگی و بحث و تصمیم گیری در مورد آنها و ابلاغ مصوبات برای اجراست. بنابراین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی لازم الاجرا است و همه دستگاهها باید خود را موظف به اجرای تصمیمات این شورا بدانند.»<sup>۳</sup> هر چند قبلا توسط حضرت امام خمینی (ره) نیز لازم الاجرا بودن مصوبات شورای عالی انقلاب

۱. برخی از محورهای اصلی فعالیت های شورای عالی در فرامین حضرت امام خمینی رحمه الله مشخص شده است که به شرح زیر می باشد: تعیین خط مشی فرهنگی آینده دانشگاهها، دبیرستانها و دیگر مراکز آموزش، شناسایی و جذب اساتید و کارشناسان و مربیان مؤمن و متعهد به نظام، یشگیری از نفوذ عناصر منحرف و وابسته به بیگانگان و اصلاح و پاکسازی محیط های آموزشی کشور از اشخاص فاسد. (موسوی خمینی، ۱۳۸۱: ۴۳۱)

۲. ثمره این تقسیم بندی خود را در بحث شکایت از مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی نشان می دهد که طبق قانون جدید دیوان و بر خلاف قانون سال ۱۳۸۵ می توان از آنها به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. بدین ترتیب که از تصمیمات موردی شورا مثل تعیین رئیس دانشگاهها می توان به دیوان شکایت کرد اما راجع به مصوبات صرفا مواردی که خارج از حدود صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد قابل ابطال در دیوان هستند.

۳. همچنین ایشان در دیدار با رئیس و اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورخه ۷۸/۹/۲۴ مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را برای مجریان کار فرهنگی، قانونی و لازم الاجرا خواندند و فرمودند: «همه نهادها باید به این مصوبات به دیده اعتبار بنگرند».

فرهنگی تصریح شده بود. ایشان در تاریخ ۶۳/۱۲/۶ چنین فرمودند که: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب اثر داده شود. (موسوی خمینی، ۱۳۸۱، ۱۹: ۱۷۱)

شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه هشتاد و هشتم خود مورخ ۱۳۶۵/۷/۱۵ چنین بیان کرده که «باید به دولت رسماً و کتبا اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی در حکم قانون است.» (اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۲: ۱۰۷) همچنین در مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۷۶/۱۰/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی این مطلب را آورده است. برخی با عنایت به لفظ "در حکم" معتقدند مصوبات شورای عالی در حکم قانون است و نه قانون، که در این صورت در سلسله مراتب منابع حقوق، در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس قرار می‌گیرند. (هدایت نیا، ۱۳۸۱: ۶۷) هر چند باید گفت در حکم به معنای مرتبه پایین‌تر نیست و اتفاقاً به این معناست که همان آثار را دارد؛ مانند موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که در حکم قانون دانسته شده‌اند.

اما عده‌ای دیگر بر این اعتقاد هستند که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ارزشی در حد مقررات دولتی دارد. (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۶۹) همچنین ممکن است چنین گفته شود که به واسطه فرمان تشکیل این نهاد توسط ولی فقیه، مصوبات آن بالاتر از قانون اساسی و از هنجارهای برتر محسوب می‌شود که بطلان این نظر واضح است، زیرا نمی‌توان تصمیمات اتخاذ شده در شورای عالی انقلاب فرهنگی را به رهبری منتسب کرد، بلکه تصمیمات، منتسب به اعضا و نهاد مذکور است. همچنانکه به نقل از حقوقدان شورای نگهبان<sup>۱</sup> گفته شده «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مافوق قوانین مجلس نیست البته اگر رهبری بر روی یک مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی دست گذاشت شورای نگهبان اعلام می‌کند که چون این مصوبه مورد تأیید رهبری است و حکم حکومتی در مورد آن صدق می‌کند هیچ نهادی از جمله مجلس حق نقض آن را ندارد.» (هدایت نیا، ۱۳۸۱: ۶۸) البته باید گفت شورای نگهبان راجع به همه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی عقیده دارد که مجلس نمی‌تواند آنها را نقض کند.<sup>۲</sup>

۱. دکتر محسن اسماعیلی عضو حقوقدان شورای نگهبان.

۲. نظر شماره: ۳۸۸۳۲/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۲ در رابطه با «طرح حمایت از تأسیس و تقویت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولت»

به نظر می‌رسد دیدگاهی که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را با قانون هم سنگ تلقی می‌کند صحیح باشد. رویه عملی شورای نگهبان نیز موید همین نظر است؛ چرا که شورای نگهبان در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبه‌ای داشته، سایر مصوبات هم عرض مجلس در آن موارد را خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته است.<sup>۱</sup> این ایراد به کرات در نظرات شورا وجود دارد. به عنوان مثال در خصوص لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان تعیین وظیفه برای رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها بدون اذن معظم له بوده، و برخی از وظایف مندرج در لایحه، از وظایف محوله به شورای عالی انقلاب فرهنگی است، که خلاف موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شده است. (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۲۳۵)

این مطلب در مذاکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز به چشم می‌خورد که اینچنین مطرح شده است «در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی در قضیه‌ای ورود می‌کند، مجلس به آن نپردازد و در مواردی که مجلس به قضیه‌ای ورود می‌کند، شورای عالی انقلاب فرهنگی به آن نپردازد. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۳/۳۰)<sup>۲</sup>

در رویه دیوان عدالت اداری هم مواردی وجود دارد که دیوان، دخالت شورای

علاوه بر اشکالات شرعی و قانون اساسی و نیز ابهاماتی که در مواد مختلف این مصوبه وجود دارد، چون اصل طرح متضمن ورود در حیطه صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی است، لذا خلاف موازین شرع و مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/54744>

۱. مقام معظم رهبری در هر دوره طی حکم انتصاب اعضا، وظایف و توصیه‌هایی برای آن دوره تعیین می‌کنند، هر چند خود شورا مصوبه‌ای کلی تحت عنوان «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» را در سال ۱۳۷۶ تصویب کرده است.

برای ملاحظه شرح وظایف صادر شده توسط مقام معظم رهبری در سال ۸۶ به این آدرس مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/49533>

برای ملاحظه مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/47226>

۲. این نکته در دیدار مقام معظم رهبری با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۲۰

توسط معظم له بیان شده است. برای ملاحظه بیانات این دیدار به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/khamenei>

عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که مجلس عهده‌دار آن است را نپذیرفته است. به عنوان مثال در موردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی دست به اصلاح قانون مصوب مجلس زده است چنین اعلام رای کرده «نظر به اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر انفکاک و استقلال قوای عالی کشور از یکدیگر و اختصاص وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن به قوه مقننه بشرح مذکور در دو اصل ۷۱ و ۷۳ قانون فوق الاشعار مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص اصلاح بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.» اما در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی در حدود صلاحیت خود اقدام به امری کرده است دیوان مصوبه شورا را محترم شمرده است؛ به عنوان مثال دیوان با استناد به فرمان مقام معظم رهبری در رابطه با وظیفه‌ای که ایشان در باب سیاستگذاری به شورای عالی انقلاب فرهنگی داده است مصوبه این شورا را صحیح و لازم‌الرعايه دانسته است.<sup>۲</sup> قابل ذکر است مطابق با قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۶۰ رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مجاز بود که رویه‌های مذکور به استناد این قانون می‌باشد اما در قانون

۱. دادنامه شماره ۸۲/۱۹۷. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/23637>

۲. دادنامه شماره ۴۶۴/۸۱: «... به موجب فرمان شماره ۱/۱۰۷۲ مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۲ مقام معظم رهبری مسئولیت تهیه و تصویب مقررات و ضوابط مربوط به شبکه‌های اطلاع رسانی رایانه‌ای در قلمرو سیاست‌های کلی دولت به شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویض شده نظر به متن فرمان مذکور و عنایت به ضوابط مندرج در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در باب سیاست‌های کلی شبکه‌های اطلاع رسانی رایانه‌ای در خصوص ایجاد، ساماندهی و تقویت نظام ملی اطلاع رسانی رایانه‌ای و اعمال تدابیر و نظارت‌های لازم به منظور صیانت از امنیت سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و جلوگیری از جنبه‌ها و پیامدهای منفی شبکه‌های اطلاع رسانی و لزوم ایجاد دسترسی به شبکه‌های اطلاع رسانی جهانی صرفاً از طریق نهادها و مؤسسات مجاز، مواردی از مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع رسانی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی که مورد اعتراض قرار گرفته است مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود صلاحیت قانونی آن شورا در وضع مقررات مذکور براساس دستور مقام معظم رهبری مدظله العالی در این رابطه نمی‌باشد.» قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/37954>

سال ۱۳۸۵ رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی استثناء شده است و مجدداً در قانون سال ۱۳۹۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی از استثنائات خارج شده و می‌توان ابطال مصوبات آنرا از دیوان عدالت اداری درخواست کرد.

اکنون که ارزش مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص شد باید گفت رعایت مصوبات آن در تدوین مقررات دولتی امری ضروری است و پذیرفته نیست که یک مقرر دولتی حکمی خلاف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی داشته باشد. اما در مورد اینکه آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند به استناد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مقررهای را ابطال کند یا خیر؟ به عقیده نگارنده از آنجا که ارزش مصوبات شورا هم سنگ با قانون عادی تلقی شده است، دیوان عدالت می‌تواند به مصوبات این شورا استناد کند، اما اگر کسی این مصوبات را در حکم قانون نداند؛ بالتبع از این دیدگاه نمی‌توان در دیوان عدالت اداری، به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی استناد کرد، هر چند به لحاظ ماهوی رعایت آنها در مقررات دولتی ضروری است. در بحث راجع به سیاست‌های کلی گفته شد که می‌توان به اصل متناظر آن یعنی اصل ۱۱۰ استناد کرد، اما راجع به شورای عالی انقلاب فرهنگی هر چند گفته شد مصوبات این شورا لزوماً مورد تایید رهبری نیستند، اما به این استناد که به حکم رهبری مصوبات آن لازم الاجرا و در حکم قانون تلقی شده است می‌توان به اصل ۵۷ قانون اساسی استناد کرد و دیوان عدالت را صالح در استناد غیر مستقیم به مصوبات شورا دانست. دیوان عدالت اداری، در موردی به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی استناد کرده است برای مثال در دادنامه شماره ۴۶۵ چنین استدلال شده است: «... نظر به اینکه حسب ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی مندرج در نامه شماره ۱۶/۳۹۴۴۳ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۴ دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور، خدمات شرکت‌های ISP و خدمات اطلاع‌رسانی و اینترنت به عنوان خدمات مخابراتی تلقی نمی‌شوند...»<sup>۱</sup> همچنین در رای دیگری که در ارتباط با تعارض آرای شعب دیوان بوده هیئت عمومی دیوان چنین استدلال کرده است: «اولاً: تعارض آراء به شرح فوق محرز می‌باشد. ثانیاً: مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۳ چهارصد و سی و دومین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، ناظر بر ممنوعیت اعطای

مدرک معادل تحصیلی توسط دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی بوده و از آن استفاده الزام تبدیل مدرک تحصیلی معادل به مدرک رسمی نمی‌شود...»<sup>۱</sup>

### ۳-۳. شورای عالی فضای مجازی

مشروعیت تشکیل این شورا نیز مستند به اختیارات رهبری است. مقام معظم رهبری در تاریخ ۹۰/۱۲/۱۷ ضمن دستور برای تشکیل شورای عالی فضای مجازی به ریاست رئیس‌جمهور، اعضای حقوقی و حقیقی این شورا را تعیین کردند. با توجه به تصریح در حکم رهبر معظم انقلاب باید گفت که این شورا از نظر حقوقی در جایگاهی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار دارد، در حکم ایشان چنین آمده است: «... شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود.»<sup>۲</sup> بنابراین توضیحاتی که برای شورای عالی انقلاب فرهنگی گذشت برای این نهاد و سایر نهادهای مشابه صادق خواهد بود.

### ۳-۴. مصوبات شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، شورایی است که به تصریح اصل ۱۷۶ قانون اساسی و به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب ایران و تمامیت ارضی کشور و حاکمیت ملی تشکیل شده است.

وظایف این شورا در اصل مذکور، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور (در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری)، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی است. همچنین طبق تصریح اصل ۱۷۶ مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا خواهند بود، بنابراین می‌توان گفت مصوبات این نهاد جزئی از فرامین و دستورات رهبری است و ارزشی فراتر از قانون عادی نیز خواهد داشت. هرچند برخی ارزش آنها را صرفاً بالاتر از مقررات دولتی می‌دانند. (مزارعی: ۱۳۹۲: ۱۹۲) به هر ترتیب قدر مسلم این است که مقررات دولتی در رتبه‌ای پایین‌تر هستند و لازم است در مقررات دولتی احکام مندرج در مصوبات شورای عالی امنیت ملی رعایت شود. دیوان

۱. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/34265>

۲. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/khamenei.ir>



عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۲/۷۳-۶۳ به مصوبه شورای عالی امنیت ملی استناد کرده است «نامه شماره ۲۲/۱۱۳۹ مورخ ۱۳۷۳/۳/۷ اداره کل دفتر امور حقوقی سازمان ثبت احوال کشور دلالت بر این دارد که سی و هفتمین مصوبه شورای عالی پشتیبانی جنگ در خصوص تعویض شناسنامه متولدین ۳۸ الی ۴۵ به شرط روشن شدن وضعیت خدمت و وظیفه آنان برابر مصوبه شورای امنیت ملی در سال جاری لغو شده و با الغاء مصوبه مورد اعتراض و امکان تعویض شناسنامه گروه سنی مزبور موضوع شکایت منتفی گردیده است، لذا به جهت مذکور مورد قابل طرح و بررسی و امعان نظر قضایی نمی باشد.» به نظر می رسد استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی نیز باید در قالب استناد به اصول مرتبط در قانون اساسی مانند اصل ۱۷۶ یا اصل ۵۷ قانون اساسی باشد؛ و گرنه با اشکال شکلی مواجه خواهیم بود چرا که مصوبات این نهاد "قانون" نیست.

### ۲-۵. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

راجع به ارزش و جایگاه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظر تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۱۱۲ صادر شده است. طبق این نظر «هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۶)

همچنین شورای نگهبان نظر تفسیری دیگری راجع به اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام ذیل اصل ۱۱۲ ارائه کرده است و مبتنی بر اینکه مجمع حق ندارد راسا چیزی به مواد قوانین اختلافی میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان اضافه کند.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۳) برخی معتقد هستند مجمع در عمل چنین کاری را انجام می دهد که خلاف قانون به نظر می رسد. (مزارعی، ۱۳۹۲: ۱۷۰) قابل ذکر است مشکل مزبور با توجه به ماده ۲۹ آیین نامه داخلی مجمع حل شده و این موارد با اذن رهبری صورت می گیرد؛ «در هنگام رسیدگی به مسائل مربوط به تشخیص مصلحت و در مواردی که اعضای مجمع رای دادن به موضوع مورد اختلاف

را مشروط به اصلاح بخشی دیگر از مواد مصوبه نمایند که آن بخش مواجه با مخالفت شورای نگهبان نبوده است، مجمع موضوع را به استحضار مقام معظم رهبری می‌رساند و در صورت موافقت معظم‌له، نسبت به بررسی بخش مورد نظر اقدام خواهد کرد.<sup>۱</sup>

مفاد نظر تفسیری مذکور بدین ترتیب است «۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوبه خود تجدید نظر کند.<sup>۲</sup> تفسیر مواد قانونی مصوب مجمع در محدوده تبیین مراد با مجمع است. اما اگر مجمع در مقام توسعه و تضییق مصوبه خود باشد مستقلاً نمی‌تواند اقدام نماید.<sup>۳</sup> مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد و در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (موضوع صدر اصل ۱۱۲) و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است. لازم به ذکر است که در مورد تعارض مصوبات مجمع با سایر اصول قانون اساسی شورای نگهبان به رأی نرسید.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۳) البته برخی از اساتید نیز معتقدند اگرچه وظایف تقنینی مجمع محدود است اما مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضل نیز اختیار قانونگذاری دارد. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۷۷)

با توجه به نظرات تفسیری مذکور می‌توان چنین استنباط کرد که مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در باب حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان لازم الاجرا بوده و قانون محسوب می‌شوند. به عقیده نگارنده اینکه مصوبه مجمع در موارد اختلاف شورا و مجلس را قانون ندانیم مردود است چرا که مجمع تشخیص مصلحت نظام در این حوزه جزئی از نظام قانونگذاری کشور محسوب می‌شود و مرحله‌ای است که قانون اساسی برای نهایی شدن برخی مصوبات مجلس پیش بینی کرده است. ضمن اینکه بدون ملاحظه گذشت زمان و تغییر مصلحت، مجلس هم حق نقض آنها ندارد و این مصوبات بر سایر قوانین و مقررات حکومت خواهند داشت. در مورد استناد دیوان عدالت اداری به مصوباتی از مجمع که در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای

۱. البته قبل از تصویب آیین نامه داخلی، در سال ۱۳۷۰ همین مسئله توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام از مقام معظم رهبری سوال می‌شود و ایشان در پاسخ چنین فرمودند: «صورت مفروض، یکی از مصادیق «معضل» است و حل آن با مجمع محترم تشخیص مصلحت است. علیهذا مجمع مزبور در چنین مواردی می‌تواند به همه بخشهای مورد نظر در مصوبه بپردازد.» (جواد، ۱۳۸۹: ۵۸۱)

نگهبان است باید گفت از آنجا که این مصوبات قانون هستند بدون شک می توانند مورد استناد قضات محاکم قرار بگیرند. اما راجع به سیاست های کلی نظام که در بخشهای گذشته مورد دقت قرار گرفت، این سیاست ها قانون نیستند، لیکن به تایید رهبری رسیده و در نتیجه از فرامین و مصوبات رهبری محسوب می شوند و می توان با استناد به اصل ۱۱۰ قانون اساسی به آنها استناد کرد. در مورد مصوبات مجمع راجع به حل معضلات نظام، می توان گفت ممکن است تحت عنوان قانون باشند یا تحت عنوان مصوبه مورد تایید رهبری قرار گیرند. هم اکنون اکثر مواردی که به عنوان حل معضل از مجمع تشخیص مصلحت صادر شده مربوط به مواد قانونی هستند و تحت عنوان قانون از آنها یاد می شود. اما به هر ترتیب اگر مصوبات راجع به حل معضلات را قانون هم ندانیم تحت عنوان مصوبه مورد تایید رهبری و ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی می توان به آنها استناد کرد.<sup>۱</sup>

با توجه به مطالبی که گذشت، دولت می تواند بر اساس قانون مصوب مجمع آیین نامه بنویسد هر چند این قانون به واسطه مصلحت تایید شده است، لیکن دولت حق ندارد از مصوبه مجمع تجاوز کرده و به استناد مصلحتی بودن قانون گامی فراتر از مفاد آن بردارد. هیات عمومی دیوان با دقت به مسئله مذکور و با استناد به جایگاه مصوبه مجمع ذیل دادنامه شماره ۱۴۹/۸۱ چنین اعلام رای کرده است:

«سیاق عبارات نظریه شماره ۳۹۳۷/ت/س/ه/۵۶ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ اداره حقوقی سازمان تعزیرات حکومتی مفهوم وضع قاعده آمره در باب محدودیت قلمرو زمانی قوانین مورد تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام و عدم جواز نسخ یا تضییق دایره شمول آنها به موجب مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی و همچنین عدم قابلیت تسری بند یک ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی به تخلفات مشمول قانون تعزیرات حکومتی می باشد که معایر اختیار مطلق آن مجمع در زمینه تعیین مدت اعتبار قوانین موضوعه به شرح مقرر در صدر اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین خارج از حدود اختیارات قانونی اداره حقوقی مذکور است بنابراین مستنداً به

۱. ماده ۲۶ آیین نامه داخلی مجمع: درخصوص معضلات نظام وسایر اموری که از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارجاع می شود و یا تعیین سیاستهای کلی نظام نتیجه بحث و بررسی مجمع به صورت گزارش کامل به استحضار معظم له می رسد و پس از تایید و براساس تدبیر معظم له به مراجع مسئول ذیربط ابلاغ خواهد شد.

قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن صادر می‌شود.<sup>۱</sup> همچنین باید گفت بسیاری از قوانین جاری از جمله قانون دیوان عدالت اداری، قانون تعزیرات حکومتی و ... که از مصوبات مجمع تشخیص محسوب می‌شوند به کرات مورد استناد آرای دیوان عدالت قرار گرفته‌اند.

#### ۴- استناد به حقوق بنیادین و اصول حقوقی

موضوع استناد به حقوق بنیادین در محاکم قضائی و به ویژه دیوان عدالت اداری از مباحثی است که اخیراً بیشتر مورد توجه حقوقدانان قرار گرفته است. البته در سایر نظام‌های حقوقی استناد به حقوق بنیادین و اصول کلی حقوقی به صورت مستقل از قوانین مطرح می‌شود، اما در نظام حقوقی ایران استناد به موارد مذکور به نوعی فرع بر استناد به قانون بوده و به نوعی در قوانین دیگر یافت می‌شوند. هر چند در برخی از آراء دیوان بدون ذکر قانون خاصی به حقوق بنیادین اشاره شده، اما این موارد خارج از حقوقی که در قوانین جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است نیست، به عبارت دیگر در نظام قضائی ایران صرفاً مواردی از حقوق بنیادین و اصول حقوقی که در قوانین جاری ذکر شده‌اند قابلیت استناد دارند و اگر مصداقی از این حقوق و اصول مذکور، در قوانین یافت نشوند قاضی نمی‌تواند به آنها استناد کند. با این توضیح به تبیین مسئله خواهیم پرداخت:

#### ۴-۱. حقوق بنیادین

مقصود ما از حقوق بنیادین همان حقوق بشر یا حقوق انسانی است که تعاریف گوناگونی از آن صورت گرفته است؛ دفتر حقوق بشر سازمان ملل متحد، حقوق بشر را اینچنین تعریف کرده است: حقوق بشر حقوق ذاتی همه انسانهاست و ملیت، محل اقامت، جنسیت، زبان، رنگ، قومیت و ... در آن اثری ندارد. همه انسانها از این حقوق به طور مساوی و بدون تبعیض بهره می‌برند. (<http://b2n.ir/ohchr>) البته باید گفت راجع به مبانی و مصداقی حقوق بشر اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد. راجع به اینکه آیا در محاکم قضائی می‌توان به حقوق مذکور استناد کرد یا خیر نیز رویه‌های کشورها مختلف است و نظرات گوناگونی وجود دارد. برخی معتقدند پذیرش نقض

حقوق بنیادین به عنوان معیار مستقل در نظارت قضائی مستلزم وجود خصائصی در دادرسی اداری است که مبتنی بر آنها می‌بایست پاسداشت ارزش‌های ماهوی در کنار ارزش‌های شکلی (قانون) مهم تلقی شود، ضمن اینکه دادرس باید محتوا و اثرات تصمیم اداری را نیز بررسی کند. (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۱۵۲) علاوه بر این، ضرورت رعایت حقوق بنیادین اساساً مسئله‌ای ضروری است و به عقیده برخی حقوق بنیادین در حفظ و نظام‌مندی حقوق و آزادی‌های ملت بالاتر از قانون اساسی قرار می‌گیرد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۲۹۳) در این زمینه باید گفت که حقوق بنیادین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذیل اصول مختلف و همچنین در قوانین عادی بسیاری مورد تایید قرار گرفته است، اما سوال اینجاست که آیا حقوق بنیادینی که در قوانین ذکری از آنها نشده است می‌توانند به صورت مستقل مورد استناد دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات دولتی قرار گیرند یا خیر؟

همان‌طور که گفته شد این مسئله مستلزم این است که مستندات محاکم فراقانونی باشند و ارزش‌های ماهوی نیز قابلیت استناد داشته باشند، هر چند ممکن است این مسئله دارای معایبی باشد، چه اینکه تعریف حقوق بنیادین و مصادیق آن با تشتت همراه است و ممکن است هر شخصی به بهانه نقض حقوق بنیادین خود، خواسته‌ی ابطال مقررات دولتی را داشته و موجب هرج و مرج شود. اما از طرف دیگر اگر یک حق بنیادین مسلم در قوانین ذکر نشده باشد و نتوان به آن استناد کرد موجبات تضییع حقوق ملت فراهم شده است.

با دقت در اصول قانون اساسی این نتیجه استنباط می‌شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نوعی با بهره‌گیری از عبارات کلی مانند عبارت «تبعیض ناروا» در بند ۹ اصل سوم قانون اساسی<sup>۱</sup> و ... اکثر مصادیق حقوق بنیادین را تحت پوشش خود قراردادده است. ضمن اینکه به صورت موردی در اصول مختلف به حق دادخواهی<sup>۲</sup>، حق آموزش<sup>۱</sup>، حق داشتن وکیل<sup>۲</sup>، منع شکنجه<sup>۳</sup> و ... اذعان کرده است.

۱. اصل ۳ - دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار برد- بند ۹: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۲. اصل ۳۴ قانون اساسی: 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

بنابراین قضات دیوان می‌توانند حقوق بنیادین را به استناد اصول قانون اساسی و قوانین عادی<sup>۴</sup> مورد توجه قرار دهند. ضمن اینکه اگر حقی در موارد مزبور به صورت مشخص به رسمیت شناخته نشده بود می‌توان به اصول کلی قانون اساسی استناد کرد اما اگر مصداقی یافت شود که با کلیات قوانین نیز قابل انطباق نباشد در نظام قضایی ما غیر قابل استناد خواهد بود. با دقت در رویه دیوان عدالت اداری نیز مطالب مذکور تایید می‌شود. دیوان عدالت اداری در آراء مختلفی ضمن اشاره به یک حق بنیادین مقرر دولتی را خلاف قوانین معرفی کرده است.

استناد به رفع تبعیض ناروا (برابری) در بند نهم از اصل سوم قانون اساسی در موارد بسیاری مستند آراء دیوان بوده است؛ به عنوان مثال در دادنامه شماره ۲۱۰/۸۵ چنین اعلام رای شده است: «... تصمیم شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران که در مورد داوطلبان استخدام در آن شرکت بین دانشگاه‌های دولتی روزانه و سایر دانشگاهها از جمله دانشگاه آزاد اسلامی از لحاظ میزان معدل آنان تفاوت قائل شده و با این کیفیت موجب اعمال تبعیض ناروا گردیده است خلاف قانون مزبور و مغایر بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و بدین جهت مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»<sup>۵</sup>

حق مکتسب، از دیگر حقوقی است که در موارد فراوان در آراء هیات عمومی دیوان دیده می‌شود. در تعریف حق مذکور آمده است: «حقی ناشی از قرارداد و قانون



هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

۱. بند سوم از اصل ۳ قانون اساسی: آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه، در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.

۲. اصل ۳۵ قانون اساسی: در همه دادگاهها طرفین دعوا حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل را نداشته باشند باید برای آنها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد.

۳. اصل ۳۸ قانون اساسی: هرگونه شکنجه برای گرفتن اقرار و یا کسب اطلاع ممنوع است، اجبار شخص به شهادت، اقرار یا سوگند مجاز نیست و چنین شهادت و اقرار و سوگندی فاقد ارزش و اعتبار است.

۴. به عنوان نمونه حق داشتن وکیل در ماده ۱۲۸ قانون آئین دادرسی کیفری آمده است. همچنین حقوق بسیاری مانند دادرسی عادلانه، امنیت قضائی و ... در قانون «احترام به آزادیهای مشروع و حفظ حقوق شهروندی» مورخ ۱۳۸۳، ۲، ۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

و در واقع، امتیازی است که به اراده و اختیار صاحب حق، تملک شده و باید در مقابل تغییر قوانین، به عنوان حق مکتسب، مورد حمایت قرار گیرد. (بهنیا، گزارش نشست علمی، ۱۳۹۲: ۲۲) به عنوان مثال هیئت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۲۸/۸۰، ۲۹، ۳۰، ۳۱ به حق مکتسب استناد کرده است: «مفاد بخشنامه‌های شماره الف/۲۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شماره ۰۴۴۳ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۴ بانک تجارت مبنی بر افزایش نرخ سود تسهیلات اعطایی مسکن به اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و قضات دادگستری به میزان ۱۸ و ۱۹ درصد در سال که براساس قراردادهای منعقد شده از تسهیلات مذکور با نرخ سود کمتری برخوردار شده‌اند، با عنایت به نفوذ و اعتبار شرایط قراردادهای خصوصی بین طرفین موضوع ماده ۱۰ قانون مدنی و وحدت ملاک ماده ۴ آن قانون در باب عدم جواز عطف بمسابق شدن مقررات، نافی حق ثابت و مکتسب اشخاص مذکور و نتیجتاً مغایر قانون تشخیص داده می‌شود. بنابراین به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال بخشنامه‌های فوق‌الذکر صادر می‌گردد.»<sup>۱</sup> همچنین در آرای دیوان عدالت اداری استناد به حق دادخواهی<sup>۲</sup>، حق داشتن وکیل و نماینده<sup>۳</sup> و سایر حقوق بنیادین دیده می‌شود.

#### ۴-۲. اصول حقوقی

ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری جهات ابطال مقررات دولتی را این چنین بیان کرده است: «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.»

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در کنار مغایرت با شرع و قانون، عبارات "عدم صلاحیت"، "تجاوز از اختیارات" و ... نیز به صورت جداگانه و با حرف "و" اضافه شده‌اند، می‌توان چنین استنتاج کرد که این موارد لزوماً از مصادیق مغایرت با قانون نیستند و در واقع قانونگذار در مقام ذکر مصادیق نبوده است؛ هر چند ممکن است مصادیق مشابه فراوانی میان مغایرت با قانون و تجاوز از اختیارات یافت شود، اما به هر صورت مصادیق غیر مشابه نیز وجود خواهد داشت. به نظر می‌رسد مقصود

۱. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/62674>

۲. دادنامه شماره ۸۶/۴۲۳ مورخ ۸۶/۶/۱۸. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/64283>

۳. دادنامه شماره ۶۵/۲۹ مورخ ۶۵/۳/۵. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/54998>

قانونگذار از آوردن جهاتی مانند داشتن صلاحیت و عدم تجاوز از اختیارات، توجه به رعایت اصول حقوقی در مقررات دولتی باشد. اصول حقوقی اینچنین تعریف شده است: «اصول کلی حقوق یا اصول عمومی حقوق به عنوان انگاره‌هایی دائمی و به خودی خود حجت و بی نیاز از استدلال، منشا وضع قواعد حقوقی و فی الواقع نماینده ارزش‌های حقوقی حاکم بر جامعه هستند. اصول حقوقی دارای ویژگی‌های الزام آوری، قابلیت استناد خصوصا در حالات شک و تردید و در مواردی که مستند صریحی در قوانین وجود ندارد نقش ویژه‌ای در صیانت از حقوق مردم برابر حاکمیت خواهند داشت.» (آگاه، ۱۳۸۹: ۳۷ و ۳۸) در واقع در نوشتن یک مقرر، ضروری است علاوه بر رعایت شرع و قانون، اصول حقوقی مانند تفکیک قوا، صلاحیت و ... رعایت شود. چه بسا ممکن است رعایت تفکیک قوا در قانون به صراحت نیامده باشد، اما واضح است که دولت باید ملتزم به آن بوده و به عنوان مثال ضمن تدوین یک مقرر به محدوده قانونگذاری قوه مقننه ورود پیدا نکند.

با توجه به برداشتی که ماده ۱۲ قانون دیوان انجام شد، دیوان عدالت اداری می‌تواند به اصول حقوقی استناد کرده و مقررات خلاف آنها را ابطال کند. هرچند برخی معتقدند قانون دیوان صراحتی در این زمینه ندارد، ولی به لحاظ صلاحیت عام دیوان در موارد تخطی از قواعد حقوق عمومی، می‌توان گفت که کنترل تصمیمات اداری نسبت به رعایت اصول کلی حقوقی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۹۰) هنگامی که هیچ گونه پیش بینی در یک پیمان بین المللی، قانون و یا اصل عرفی به رسمیت شناخته نشده است می‌توان با بهره گیری از اصول کلی حقوق شکاف‌های موجود را پر و مسئله حل کرد. (James, ۲۰۰۷: ۱) یکی از منابع حقوق اتحادیه اروپا اصول کلی حقوق است و علت اصلی استفاده از آن پوشاندن خلا قانونی است که در مقررات نوشته وجود دارد. (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۲۴)

بررسی رویه دیوان عدالت اداری نیز موید برداشت مزبور است و دیوان عدالت اداری در آرای مختلفی به برخی از اصول حقوقی استناد کرده، هر چند دیوان عدالت اداری بسیاری از اصول حقوقی را نادیده گرفته است. برخی از اهم اصول حقوقی که مستندی برای آرای قضائی دیوان عدالت اداری قرار گرفته‌اند و یا می‌توانند مستند خوبی برای دیوان باشند را مورد بررسی قرار می‌دهیم:



## ۴-۲-۱. اصل داشتن صلاحیت

رعایت حدود صلاحیت در تدوین مقررات دولتی و اتخاذ تصمیمات از جمله اصولی است که الزاما باید رعایت شود. چرا که در صورت عدم صلاحیت، تجاوز از اختیارات و سوء استفاده از آنها اتفاق خواهد افتاد و البته ممکن است متن مقرر یا تصمیم خلاف صریح قوانین نبوده و صرفا خارج از حیطه اختیارات صادر کننده باشد. در تعریف صلاحیت آمده است «صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مامور دولت داده شده است.» (طباطبائی مومنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱) همچنین گفته شده «صلاحیت تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. به عبارت دیگر صلاحیت، اختیار قانونی یک مامور رسمی برای انجام پاره ای از امور است مانند صلاحیت دادگاهها و صلاحیت مامور دولت در تنظیم سند رسمی است.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۴: ش ۳۲۵۸) رعایت اصل دارا بودن صلاحیت از قواعد آمره است و تخطی از آن موجب بطلان تصمیم می باشد. (صدر الحافظی، ۱۳۷۲: ۲۴۴)

با بررسی آراء صادر شده از دیوان عدالت اداری آراء فراوانی در این زمینه به دست می آید؛ برخی از این آراء به صورت مجزا به خروج از صلاحیت استناد کرده اند که البته خروج از صلاحیت مستند به ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری هم می باشد. بنابراین هیئت عمومی در مواردی صرفا اینگونه اعلام رای کرده که «مقرر مورد اعتراض خارج از حدود اختیارات و مخالف قانون» است و به ماده قانونی خاصی هم اشاره نکرده است. به عنوان مثال در دادنامه شماره ۷۶/۹۷ مورخ ۷۶/۷/۱۹ چنین اعلام رای شده است: «نظر به این که مصوبه مورد اعتراض متضمن وضع قوانین جدید و مغایر آیین نامه شماره ۱۳۹۵/ت ۱۶ هـ مورخ ۷۳/۲/۶ هیأت وزیران نیست بلکه حاوی مواردی از آیین نامه مذکور بوده است، بنابراین بند ۶ مصوب مورد اعتراض خارج از حدود اختیارات و مخالف قانون شناخته نمی شود.»<sup>۱</sup>

البته در موارد بسیاری هم هیئت عمومی دیوان ضمن اشاره به ماده قانونی که اختیارات نهادی را ذکر کرده به همراه خروج از صلاحیت تواما استناد کرده است.<sup>۲</sup> اصل صلاحیت شعبه ای از اصل تفکیک قواست و به عقیده برخی «اصل تفکیک قوا

۱. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/39438>

۲. برای نمونه مراجع کنید به دادنامه شماره ۲۳۵/۷۹ مورخ ۷۹/۸/۱ در ابطال ماده ۱۳ آیین نامه سازمان

تجزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳/۸/۱ هیأت وزیران، قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/93676>

در حقوق عمومی به اصل «صلاحیت» فرو کاسته شده که بر اساس آن فرض می‌شود که مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی به آنها هستند.» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۱۰) اصل تفکیک قوا نیز اینگونه تعریف شده است که تفکیک قوا، واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است. (بشریه، ۱۳۸۴: ۴۹) دیوان عدالت اداری در آرای بسیاری به اصل تفکیک قوا استناد کرده است. به عنوان مثال در دادنامه شماره ۳۵۲/۸۰ اینگونه استدلال شده که «... مصوبه هشتمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری که متضمن ورود در قلمرو حدود صلاحیت و اختیارات سایر مراجع و مقامات نیست، مغایرتی با قوانین و اصل تفکیک قوا ندارد.»<sup>۱</sup> در واقع اصل تفکیک قوا به طور مجزا یک دلیل فرض شده است. همچنین در دادنامه شماره ۱۹۳/۸۱ هیئت عمومی به اصل استقلال و تفکیک قوا استناد کرده است «قانونگذار به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت اصل تفکیک و استقلال قوای حاکم به شرح اصولی دیگر وظایف و اختیارات اختصاصی هر یک از آنها را معین کرده و مطابق اصل ۶۱ و اصول مندرج در فصل یازدهم آن قانون اعمال قوه قضاییه در طریق حمایت از حقوق فردی و اجتماعی و تنظیم و تنسيق کلیه مسائل مربوط به امر خطیر قضا را به ترتیب مقرر در قوانین عادی به قوه قضاییه محول نموده است...»<sup>۲</sup> به نظر می‌رسد اصل تفکیک قوا در رای مزبور با قدری تسامح گفته شده و مقصود همان اصل استقلال قوا، مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی است هر چند ذکری از این اصل در رای نشده باشد.

#### ۴-۲-۲. اصل تناسب

اصل تناسب یکی از اصول حقوقی است که به نوعی ارتباط میان اهداف حقوق عمومی و مشخصا اهداف قانونگذار را با اعمال و تصمیمات متخذه توسط حکومت برقرار می‌کند. به عبارت ساده‌تر «اصل تناسب مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر سازوار باشد و مقامات عمومی و اداری بایستی یک تعادل منطقی میان اهداف حقوق عمومی و منافع خصوصی برقرار سازند. براین اساس نقش دادگاه‌های اداری در اعمال اصل تناسب بررسی روش‌های جایگزین عمل در پرتو

۱. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/۹۹۵۷۳>

۲. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/۵۸۷۷۶>

اهداف اداره است.» (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۰) توضیح اینکه قاضی بررسی می‌کند که آیا عمل و تصمیم جایگزینی که اهداف اداره و حقوق افراد را به نحو مطلوب‌تری محقق کند ممکن الحصول بوده یا خیر؟ و چنانچه به این نتیجه برسد که مقام عمومی می‌توانست تصمیم بهتری اتخاذ کند عمل قبلی را ابطال می‌کند. به عنوان مثال در نظام حقوقی کشورهایی مانند آلمان دادگاه‌های اداری اصل تناسب را در اعمال عمومی و نسبت آنها با اهداف اصلی تصمیم اداری را مورد بررسی قرار می‌دهند. این وظیفه صراحتاً در قوانین آنها بر عهده دادگاه گذاشته شده است. (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۱)

غالباً رسیدگی به صلاحیت‌های اختیاری دولت ذیل اصل حقوقی تناسب بحث می‌شود. در صلاحیت‌های اختیاری دولت ممکن است مقام اداری بین انتخاب چندگزینه مختار باشد و یا قانون بدون معین کردن هیچ شیوه و یا شرایطی، انجام عملی را از مقام اداری خواسته باشد، در این شرایط است که باید بین تصمیم اتخاذی و اهداف اصلی مورد نظر قانونگذار تناسب برقرار باشد. «صلاحیت اختیاری یا گزینشی، اختیار مقام اداری برای اتخاذ تصمیم در راستای انجام وظایف در حالت مطلوب است. بر این اساس، منظور از "اختیار" یا "حق" مقام اداری به اقدام در شرایط و اوضاع و احوال خاص و شخصی، آزادی کامل و بی قید مقام اداری در اخذ تصمیم نیست، بلکه رعایت اصولی چون تناسب، انصاف، و معقولیت و سایر اصول حقوقی در اتخاذ تصمیم ضروری است و سوء استفاده از صلاحیت اختیاری مسئولیت به دنبال خواهد داشت.» (هداوند، مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۸)

البته قاضی برای نظارت بر صلاحیت‌های اختیاری دشواری بیشتری دارد و لازم است فنون زیادی را به کار گیرد. برای مثال در صلاحیت‌های تکلیفی از حق مکتسب صحبت می‌شود، اما در صلاحیت‌های اختیاری چنین وضعی وجود ندارد و شهروند الزاماً نمی‌تواند بگوید باید تصمیم الف به جای تصمیم ب اتخاذ می‌شد. (گزارش نشست علمی، ویژه، ۱۳۹۲: ۶) همچنین اصل تناسب این امکان را به قضات می‌دهد که "وجود ارتباط منطقی" میان تصمیم اتخاذ شده از سوی مقامات با اهدافی که دنبال می‌شده است را بررسی نمایند. (گزارش نشست علمی، برلیان، ۱۳۹۲: ۷) لکن برای این کار قاضی دادگاه اداری باید توانایی و تخصص لازم را داشته باشد و بتواند روش‌های جایگزین را تشخیص دهد.

با بررسی آراء دیوان می‌توان چنین استنباط کرد که دیوان عدالت اداری اصل تناسب را به تنهایی مستندی برای ابطال مقررات دولتی نمی‌داند، هرچند در برخی از

آراء خود ضمن استناد به مواد قانونی به رعایت "هدف قانونگذار" اشاره کرده است. به عنوان مثال در دادنامه شماره ۴۰۳/۸۵ چنین مقرر شده است «بنابه جهات فوق الذکر بندهای ۱۲ و ۱۳ و بند (ب) شماره ... وزیر جهاد سازندگی به لحاظ اینکه در جهت تبیین و اجرای هدف و حکم مقنن تنظیم و انشاء شده است، مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات قانونی مربوط نمی‌باشد.»<sup>۱</sup>

#### ۴-۲-۳. اصل رعایت سلسله مراتب قانونی

هنجارهای حقوقی و قانونی در همه نظام‌ها دارای سلسله مراتبی است و طبیعتاً برای حفظ جایگاه و رعایت این مراتب ضروری است که اسناد بالادستی در سایر اسناد مورد احترام باشند و بر خلاف احکام آنها چیزی به تصویب مراجع ذی صلاح نرسد. به عنوان مثال ضروری است که قوانین عادی مخالفی با قانون اساسی نداشته باشند؛ چه اینکه «قانون مادر و تعیین کننده خط مشی اصلی حیات یک اجتماع قانون اساسی است.» (آزمایش، ۱۳۵۱: ۴) یکی از وظایف اصلی دیوان عدالت اداری نیز همین مسئله است و در واقع پاسداری از قوانین در مقابل مقررات دولتی بر عهده اوست. دیوان عدالت اداری در موارد بسیاری این اصل حقوقی را رعایت کرده و همان‌طور که در بخش‌های قبل گذشت، لزوم رعایت تصمیمات مورد تایید رهبری نیز به عنوان یک هنجار در دیوان عدالت اداری پذیرفته شده و ضروری است که مقررات دولتی مغایرتی با آنها نداشته باشند.

اما مصداقی که محل بحث است راجع به ضرورت رعایت آیین نامه‌ها در تصمیمات موردی و یا بخشنامه‌های ادارات زیر مجموعه است. در این زمینه این چنین گفته شده که هر مقام اداری صلاحیت‌داری می‌تواند با وضع آیین نامه‌ی جدید، آیین نامه سابق خود را نسخ کرده یا تغییر دهد، ولی حق ندارد با تصمیمات و احکام یک جانبه خود آن را نقض کند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۴۰۷)

همان‌طور که گفته شد، دیوان عدالت اداری اصل رعایت سلسله مراتب قانونی را در غالب موارد رعایت می‌کند. هر چند دلیل دیوان عدالت برای این کار مستندات قانونی دیگری هم هست، اما دیوان در زمینه تطابق بخشنامه‌های فرودست با آیین نامه‌ها، چنین اقدامی را صحیح ندانسته است. به عنوان مثال<sup>۲</sup> در دادنامه شماره ۸۵/۱۴ چنین مقرر شده

۱. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/46734>

۲. نمونه دیگری چنین رای‌ی طی دادنامه شماره ۹۹ مورخ ۹۱/۲/۲۵ صادر شده است. متن این رای را در آدرس زیر ملاحظه کنید: <http://b2n.ir/78597>

است: «نظر به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها و سایر نظامات دولتی از حیث مغایرت آنها با احکام اسلامی یا قوانین و یا خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. بنابراین اعتراض شاکی نسبت به بخشنامه به ادعای مغایرت آنها با آیین نامه مصوب هیأت وزیران که از مصادیق ماده فوق الاشعار به شمار نمی‌رود قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد.»<sup>۱</sup> قابل ذکر است استناد به اصول حقوقی دیگری مانند اصل برائت<sup>۲</sup>، اصل منع تشدید مجازات در مرحله تجدیدنظر<sup>۳</sup>، اصل تفسیر به نفع متهم<sup>۴</sup> و ... در آراء دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شود.

### نتیجه‌گیری

امروزه تلقی نظام‌های حقوقی دنیا از مفهوم حاکمیت قانون توسعه یافته و همچنین علاوه بر قانون در هر نظامی هنجارهای لازم الاتباعی وجود دارد. مطابق با اصل سلسله مراتب قانونی ضروری است که هنجارهای پایین دست هنجارهای مافوق خود را نقض نکنند. در این راستا دیوان عدالت اداری طبق قانون موظف است مقررات دولتی مخالف با قوانین را ابطال کند. لفظ «قانون» مفهومی عام است و قانون عادی و اساسی را در بر می‌گیرد. ضمن اینکه مصوبات برخی نهادها مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... در حکم قانون هستند. از طرفی قانون اساسی صرفاً وظیفه حراست از مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب قوه مجریه را بر عهده نهاد شورای نگهبان گذاشته است. لذا در زمینه تطابق مقررات دولتی با قانون اساسی با خلا نظارتی مواجه خواهیم بود. بنابراین با تمسک به اطلاق لفظ «قانون» مندرج در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری و به منظور پر کردن خلا نظارتی حکم به جواز استناد به قانون اساسی در دیوان عدالت اداری داده می‌شود. همچنین فرامین رهبری و مصوبات مورد تایید ایشان از جایگاهی بالاتر از قانون عادی و به طریق اولی بالاتر از مقررات دولتی برخوردار هستند. بنابراین ضروری است که در تدوین مقررات دولتی به فرامین و مصوبات مقام رهبری ملتزم باشند و دیوان عدالت اداری می‌تواند به استناد مخالفت

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

۲. دادنامه شماره ۴۱/۶۹، ۴۰. قابل دسترسی در آدرس:

۳. دادنامه شماره ۷/۶۴. قابل دسترسی در آدرس:

۴. دادنامه شماره ۳۸۱/۷۹. قابل دسترسی در آدرس:

مقررات با آنها اقدام به ابطال آنها نماید. در این زمینه گفته شد از آنجا که این هنجارهای برتر مانند سیاست‌های کلی نظام و یا احکام حکومتی و ... قانون نیستند، استناد به آنها بر خلاف متن صریح قانون است و نمی‌توان به آنها استناد کرد؛ اما چنین استدلال شد که حداقل می‌توان به استناد اصول مرتبط قانون اساسی با این هنجارها، به آنها استناد جست؛ به عنوان مثال استناد به سیاست‌های کلی نظام ذیل اصل ۱۱۰، استناد به حکم حکومتی ذیل اصل ۵۷ و استناد به مصوبات شورای عالی امنیت ملی ذیل اصل ۱۷۶ امکان پذیر خواهد بود. دیوان عدالت اداری در رویه عملی خود به موارد فوق پایبند بوده و در برخی موارد به صورت مجزا نیز به این موارد استناد کرده است. البته دیوان عدالت اداری، استناد به اصول حقوقی در آرای خود را نپذیرفته و صرفاً اصولی را که در قوانین به رسمیت شناخته شده‌اند را مستند آراء خود قرار داده است و ماده قانون مربوطه را نیز ذکر کرده است. همچنین در مورد حقوق بنیادین می‌توان به کلیات اصول قانون اساسی از جمله اصول مندرج در فصل حقوق ملت استناد کرد و مقررات دولتی را ابطال نمود. در مورد استناد به شرع نیز دیوان عدالت اداری ملزم به اخذ نظر فقهای شورای نگهبان است که به استناد اصل چهارم قانون اساسی وظیفه حراست از شرع در قبال کلیه قوانین و مقررات را دارا هستند.

## منابع

## الف. کتب

۱. ارسطا، محمدجواد، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، مؤسسه بوستان کتاب، ۱۳۸۹
۲. آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی؛ در رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۹
۳. امامی، محمد؛ واعظی، سید مجتبی؛ مهستی، سلیمانی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۱
۴. بشیریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۴
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ هفتم، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۴
۶. جوادی، غلام رضا، مصوبات و اسناد و مدارک مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹
۷. حبیب زاده، توکل، آجرلو، اسماعیل، خلف رضائی، حسین، غمامی، سید محمد مهدی، منصوریان، مصطفی، دادرسی اساسی تطبیقی؛ مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت های نهاد دادرسی اساسی، تهران، نشر پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳
۸. حر عاملی، محمد بن الحسن، وسائل الشیعه، ج ۲۷، قم، موسسه آل البیت، ۱۴۰۹
۹. شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۲
۱۰. صدر الحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، ۱۳۷۲
۱۱. طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵
۱۲. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵
۱۴. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
۱۵. کلینی، محمد بن یعقوب، اصول کافی، جلد اول، بیروت، دارالتعارف، ۱۴۰۱
۱۶. مرادی برلیان، مهدی، اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۲

۱۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان؛ تفسیری و مشورتی، تهران، نشر مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱
۱۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان؛ در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۸۳-۱۳۶۱)، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۴
۱۹. مزارعی، غلامحسین، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱
۲۰. مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و شرعی) دوره اول، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۷
۲۱. موسوی خمینی، روح الله، صحیفه امام، جلد ۱۰ و ۱۲ و ۱۹، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۱
۲۲. موسوی زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، چاپ اول، معاونت تدوین، تحقیق و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰
۲۳. نوری، میرزا حسین، مستدرک وسائل الشیعه، قم، مؤسسه آل البیت، ۱۴۰۹
۲۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۰
۲۵. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱
۲۶. James G. Apple, Co-Editor of the International Judicial Monitor and President, International Judicial Academy, ۲۰۰۷

## ب. مقالات

۲۷. آزمایش، علی، مسأله مغایرت قانون با قانون برتر در حقوق ایران، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۱۱ و ۱۰، ۱۳۵۱
۲۸. تیلان، پروانه، تفسیر قضائی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره پنجم، ۱۳۸۳
۲۹. حاجی علی خمسه، مرتضی، سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳، ۰۷۴، ۱۳۹۳
۳۰. درویشی، بابک، مرجع ابطال تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی مغایر با



- موازین شرع؛ شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۱۳۸۸
۳۱. زارعی، محمد حسین، نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، فصلنامه راهبرد، شماره ۳۴، ۱۳۸۳
۳۲. عمید زنجانی، عباسعلی، گفتگو با موضوع حقوق و آزادی های بنیادی، نشریه حقوق اساسی، شماره دوم، سال دوم، ۱۳۸۳
۳۳. فلاح زاده، علی محمد، جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوقی، شماره ۱، ۱۳۸۶
۳۴. کدخدایی، عباسعلی، ویژه، محمد رضا، شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۱۳۸۸
۳۵. مصباح یزدی، محمد تقی، (سخنرانی) «مشروعیت قانون اساسی به ولایت فقیه است»، ۱۳۹۲/۲/۲۱، قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/entekhab>
۳۶. معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، گزارش نشست علمی استاد به قانون اساسی و سیاست های کلی نظام در آرای مراجع قضایی، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.divan-edalat.com/pic/magshow/8.pdf>
۳۷. ملک افضلی، محسن، جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نشریه حکومت اسلامی، شماره ۴۸، ۱۳۸۷
۳۸. موسی زاده، ابراهیم، تاملی بر مفهوم، ماهیت و جایگاه سیاست های کلی نظام، فصلنامه حقوق و مصلحت، شماره ۱، ۱۳۸۷
۳۹. واعظی، سید مجتبی، نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری، مجله مطالعات حقوقی، دوره اول، شماره سوم، ۱۳۸۸
۴۰. ویژه، محمد رضا، اصل قانون مداری در اعمال اداری، مجله آموزه های حقوقی، شماره ۱۲، ۱۳۸۸
۴۱. هدایت نیا، فرج الله، جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۸، ۱۳۸۱

۴۲. James G. Apple, Co-Editor of the International Judicial Monitor and President, International Judicial Academy, ۲۰۰۷

### ج. اسناد

۴۳. اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، جلد اول، تهران، معاونت تدوین، تقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۷۲
۴۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴
۴۵. قانون اساسی فرانسه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران، اداره امور توافق‌های بین‌المللی، ۱۳۹۰
۴۶. گزارش نشست تخصصی، قابلیت استناد محاکم عادی به قانون اساسی، تنظیم کننده؛ مهدی مرادی برلیان، تهران، نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۲
۴۷. گزارش نشست علمی، نظارت قضائی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، تنظیم کننده؛ سید شهاب‌الدین موسوی زاده، تهران، نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۲
۴۸. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹/۳/۳۰)، دوره هشتم، اجلاس سوم، جلسه دویست و دوازدهم. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/28474>

### د. سایتها

۴۹. <http://www.ohchr.org>
۵۰. <http://hvm.ir/lawsearch.asp>
۵۱. <http://www.divan-edalat.com/show.php>
۵۲. <http://rc.majlis.ir>
۵۳. <http://www.shora-gc.ir>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مظهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد  
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir