

سازوکار مطلوب نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر نظارت دیوان عدالت اداری

خیرالله پروین^{۱*}، محمد امین ابریشمی راد^{۲**}

۱. استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدروش: ۱۳۹۷/۵/۲۷

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۱۹

چکیده

پیش‌بینی نکردن سازوکارهایی منظم و مستمر به منظور اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر انطباق مقررات دولتی با موازین شرع سبب شده است تا سازوکار اظهارنظر فقهای شورا در خصوص استعلامات دیوان عدالت اداری، مهم‌ترین و باثبات‌ترین سازوکار در این زمینه به‌شمار آید. بر این اساس، بر طبق رویه‌ی موجود هر گاه از یکی از مقررات دولتی در دیوان شکایت شود و تمام یا بخشی از استنادات شاکی مبنی بر مغایرت آن مقرر با «موازین شرع» باشد، موضوع به منظور اظهارنظر برای فقهای شورای نگهبان ارسال می‌شود و بررسی قانونی بودن موضوع و انشای رأی توسط دیوان پس از اظهارنظر فقها صورت می‌گیرد. در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی و با تأملی بر نظرهای فقهای شورای نگهبان و آرای دیوان عدالت اداری در این زمینه این نتیجه به دست آمد که سازوکار موجود از نظر «عدم بررسی دقیق موضوع شکایت در دیوان، قبل از ارسال مقرر برای فقهای شورای نگهبان»، «بهره‌مند نبودن نظارت فقهای شورای نگهبان از ابزارها و الزامات دادرسی» و نیز «وابسته بودن اظهارنظر شرعی فقهای شورا به اظهارنظر قانونی توسط دیوان»، واجد اشکالات و اختلالاتی است. از این رو به منظور رفع اشکالات و اختلالات مطروحه، تحقق کامل حاکمیت قانون، رعایت سلسله‌مراتب هنجارها، کم کردن از اطاله دادرسی و عدم تحمیل هزینه‌های زائد یا مازاد به نهادهای مرتبط با نظارت شرعی و قانونی، پیش‌بینی تقدم رسیدگی دیوان نسبت به رسیدگی فقهای شورا به عنوان یک ضرورت پیشنهاد شد.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، فقهای شورای نگهبان، مقررات دولتی، نظارت قانونی، هیأت عمومی دیوان.

مقدمه

اصل ۴ قانون اساسی^۱ بر ابتدای کلیه قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران بر موازین شرع تأکید کرده است. عبارت ذیل این اصل نیز صلاحیت رسیدگی به انطباق قوانین و مقررات با موازین شرع را بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده است. از سوی دیگر، به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۲ امکان طرح شکایت از مقررات مخالف با «قوانین» و «مقررات اسلامی» در دیوان عدالت اداری فراهم شده است.

با توجه به امکان طرح شکایت از مقررات مغایر با قانون یا شرع در دیوان عدالت اداری^۳ و از سوی دیگر، نظر به اینکه صلاحیت اظهارنظر در خصوص شرعی بودن یک مقرره با فقهای شورای نگهبان است، براساس رویه قانونی، رئیس دیوان آن دسته از شکایاتی را که تمام یا بخشی از استنادات شاکی حاکی از مغایرت مقررهی دولتی با موازین شرع باشد، جهت اظهارنظر برای فقهای شورا ارسال می‌کند. از این رو براساس رویه موجود، در صورتی که شاکی علاوه بر استناد به مغایرت با موازین شرع، در استنادات خودش به مغایرت مقرره با قانون نیز اشاره کرده باشد، پس از اظهارنظر فقهای شورا، هیأت‌های تخصصی و عمومی دیوان به بررسی قانونی بودن آن موضوع می‌پردازند و در غیر این صورت، هیأت عمومی نظر فقهای شورای نگهبان را اعلام خواهد کرد.

بررسی روند شکایات مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری و ارسال‌شده برای فقهای شورای نگهبان گویای آن است که پس از صدور نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان به شماره‌ی ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸^۴ که اثر نظر فقهای شورا را «ابطال از زمان تصویب» دانست، میزان شکایات مطروحه در دیوان که جهت مغایرت آن‌ها مغایرت با موازین شرع بوده، افزایش چشمگیری داشته است. با شناخته شدن این ظرفیت، این روند در دهه‌ی ۱۳۹۰ به اوج خود رسید و روزبه‌روز بر تعداد پرونده‌هایی که جهت شکایت آن‌ها مغایرت با موازین شرع است، افزوده شده است.^۵ این در حالی است که آسیب‌شناسی سازوکار موجود گویای اشکالات و ضعف‌های مهمی است و اصلاح آن را به‌منظور تأمین هرچه بهتر حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب هنجارها و از سوی دیگر جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی و تضمین هرچه بیشتر عدالت ضروری می‌نماید. براساس مقدمه‌ی ذکرشده، در این پژوهش تلاش خواهد شد تا مبتنی بر مطالعاتی توصیفی-تحلیلی به پرسش‌های ذیل پاسخ داده شود:

سؤال اصلی:

سازوکار مطلوب نظارت فقهای شورای نگهبان از بستر دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی چیست؟

سؤال فرعی:

نواقص و خلأهای سازوکار موجود جهت نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی چیست؟

فرضیه‌ی نگارنده آن است که باید با اصلاح قانون دیوان، سازوکار لازم برای پیشینی‌سازی رسیدگی قانونی توسط دیوان عدالت اداری بر رسیدگی شرعی توسط فقهای شورای نگهبان فراهم شود.

در خصوص پیشینه‌ی این تحقیق، بررسی‌های انجام‌گرفته گویای آن است که بررسی ابعاد حقوقی سازوکار نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی جزء موضوعاتی است که کمتر مورد توجه قرار گرفته و با وجود انجام پژوهش‌های معدود در این زمینه، تاکنون مقاله‌ی جامعی که با بررسی نظرهای فقها در پاسخ به استعلامات دیوان، اشکالات سازوکار موجود را استخراج و برای آن‌ها راهکارهای مشخصی را پیشنهاد کند، نوشته نشده است. از این رو این پژوهش از این نظر بدیع است.

به‌منظور پاسخگویی به پرسش‌های این تحقیق، ابتدا به تبیین شیوه‌ی جاری اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر دیوان عدالت اداری پرداخته می‌شود (بند ۱)؛ سپس، نواقص و خلأهای سازوکار موجود بررسی می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت به جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب پرداخته می‌شود (بند ۳).

۱. شیوه‌ی جاری اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر دیوان عدالت اداری

اهمیت موازین شرع در اندیشه‌ی تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سبب پیش‌بینی اصل ۴ در منظومه‌ی قانون اساسی شد. براساس منطوق اصل مزبور، موازین شرع از چنان اهمیتی برخوردار است که اطلاق و عموم اصل ۴ بر همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم دانسته شده است. با توجه به اهمیت ویژه‌ی اصل ۴، برخی آن را بنیادی‌ترین اصل قانون اساسی معرفی کرده‌اند (یزدی، ۱۳۷۵: ۷۵). همچنین، برخی بیان گسترده‌ی این اصل نسبت به همه‌ی اصول قانون اساسی را موجب فراقانون اساسی^۶ شناخته شدن آن دانسته‌اند (کعبی، ۱۳۹۴، ج ۱: ۲۳۲).

اصول مختلف قانون اساسی تحقق هدف مذکور در اصل ۴ را بر عهده‌ی شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز که انتخاب آن‌ها با مقام رهبری است، قرار داده‌اند.^۷ البته، تاکنون فقهای شورای نگهبان به‌منظور نظارت بر مقررات دولتی، سازوکار فراگیر

و فعالی نداشته‌اند؛ بلکه در عمل، تنها امکان نظارت بر آن دسته از مقرراتی که شخصی ابطال آن‌ها را به سبب مغایرت با موازین شرع از دیوان مطالبه کند، فراهم شده است. در این خصوص، ابتدا در ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۶۰- و سپس در ماده‌ی ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۸۵- بر صلاحیت فقهای شورای نگهبان جهت رسیدگی به مقررات مغایر با موازین شرع تصریح شد. در قانون فعلی دیوان نیز در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۸۴ و ماده‌ی ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۸ -مصوب ۱۳۹۲- بر این نکته تأکید شده است.

با وجود توجه قانونگذار عادی بر لزوم اظهارنظر فقهای شورای نگهبان در خصوص آن دسته از مقرراتی که تقاضای ابطال آن‌ها به استناد مغایرت با موازین شرع می‌شود، تاکنون ضوابط و دقایق مرتبط با شیوه‌ی نظارت این دو مرجع مورد توجه قانونگذار قرار نگرفته است. بر این اساس، در رویه‌ی موجود، پس از اینکه براساس ماده‌ی ۸۰ قانون تشکیلات دیوان، درخواست ابطال مقررات در هیأت عمومی به دیوان ارسال می‌شود،^۹ رئیس دیوان درخواست‌های مزبور را به دفتر هیأت عمومی ارسال می‌کند. در این مرحله، مدیر دفتر هیأت عمومی مکلف است تا درخواست‌های واصله را از نظر رعایت الزامات قانونی مورد نظارت قرار دهد و در صورت ضرورت، حسب مورد قرار مربوطه را صادر کند (ماده‌ی ۸۱). از سوی دیگر، مدیر دفتر هیأت عمومی مکلف است تا نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب‌کننده، ارسال کند تا آن مرجع ظرف مدت یک‌ماه نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند (مواد ۸۲ و ۸۳). پس از این مرحله، به موجب ماده‌ی ۸۴ قانون تشکیلات دیوان در صورتی که تقاضای ابطال مصوبه به استناد مغایرت با قانون شده باشد، آن مصوبه جهت بررسی به هیأت‌های تخصصی ارسال خواهد شد؛ و در صورتی که تقاضای ابطال مصوبه به استناد «مغایرت با موازین شرع» یا «مغایرت با موازین شرع و قانون» شده باشد، به موجب تبصره‌ی ۲ ماده‌ی مزبور، موضوع به منظور اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظر فقهای شورا برای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان لازم‌الاتباع است. علاوه بر این، براساس بند «و» ماده‌ی ۱۵ «آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری» -مصوب ۱۳۹۲- «در مواردی که در جریان رسیدگی به موضوع در هیأت تخصصی، اعلام مغایرت مصوبه با شرع نیز حاصل شود مراتب ابتدا به رئیس دیوان منعکس می‌شود تا مراتب مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه‌ی موضوع درخواست ابطال با شرع، از شورای نگهبان استعلام شود. پس از وصول نظریه‌ی شورای نگهبان، پرونده به هیأت تخصصی مربوط اعاده و ارجاع می‌شود تا حسب مورد اتخاذ تصمیم لازم به عمل آید».

براساس رویه‌ی موجود، پس از طی مراتب گفته‌شده، در صورتی که اظهارنظر در خصوص مقرره‌ای در صلاحیت فقهای شورای نگهبان باشد و استنادات شاکی تماماً یا بعضاً ناظر بر مغایرت مقرره با موازین شرع باشد، درخواست شاکی و پاسخ مشتکی‌عنه (در صورت وجود) طی نامه‌ای از سوی رئیس دیوان برای دبیر شورای نگهبان ارسال می‌شود.^{۱۰} در این مرحله، دبیر شورای نگهبان براساس رویه‌ی داخلی آن شورا، استعلامات دیوان را جهت اظهارنظر برای بازوهای مشورتی حقوقی و فقهی آن شورا ارسال می‌کند. پس از بررسی موضوع شکایت و تهیه‌ی گزارش حقوقی «پژوهشکده‌ی شورای نگهبان» و گزارش شرعی «مجمع مشورتی فقهی شورای نگهبان» و ارسال آن‌ها برای فقهای شورا، فقها اقدام به برگزاری جلسه و اظهارنظر در خصوص پرونده‌های ارسالی می‌کنند. در نهایت، نظر فقهای شورا طی نامه‌ای از طرف دبیر یا قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان خطاب به رئیس هیأت عمومی دیوان برای آن مرجع ارسال می‌شود.^{۱۱}

پس از کسب نظر فقهای شورای نگهبان نیز حسب مورد، موضوع در هیأت‌های تخصصی یا هیأت عمومی دیوان مطرح خواهد شد. توضیح آنکه، در صورتی که نظر فقهای شورا مبنی بر مغایرت مصوبه‌ی موضوع شکایت با موازین شرع باشد یا موضوع از سوی هیأت تخصصی نیازمند طرح در هیأت عمومی از نظر مغایرت با قانون نیز تشخیص داده شود، رأی مربوط توسط هیأت عمومی دیوان انشاء خواهد شد. در غیر این صورت، هیأت تخصصی براساس ماده‌ی ۳۳ «آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری»^{۱۲} -مصوب ۱۳۹۲- و به استناد نظر فقهای شورا، رد شکایت به واسطه‌ی وارد نبودن ادعای مغایرت مقرره با موازین شرع را انشاء خواهد کرد.

با مشخص شدن شیوه‌ی جاری اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی -در مواردی که از آن مقررات در دیوان شکایت شده باشد- و اقداماتی که دیوان عدالت اداری در این فرایند مکلف به انجام دادن آن‌هاست، در ادامه نواقص و خلأهای سازوکار موجود تبیین می‌شود تا زمینه‌ی ارائه‌ی الگویی مطلوب فراهم شود.

۲. نواقص و خلأهای سازوکار موجود

با بررسی استعلامات دیوان عدالت اداری از فقهای شورای نگهبان، نظرهای فقهای شورای نگهبان و همچنین آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان در خصوص پرونده‌های مربوط، نواقص و خلأهایی در سازوکار موجود و شیوه‌ی هماهنگی دیوان و فقهای شورا مشاهده می‌شود. عطف توجه به نواقص و خلأهای مذکور و تبیین دقیق و ظرافت‌های رابطه‌ی دیوان و فقهای شورا در این زمینه می‌تواند مقدمه‌ای باشد تا ضمن کاهش آسیب‌های این سازوکار و

منطبق‌تر کردن آن با قانون اساسی، اشکالات مرتبط با رعایت سلسله‌مراتب هنجارها و اطالهی دادرسی به حداقل برسد. از این‌رو در این بند نواقص و خلأهای سازوکار موجود به‌منظور اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از طریق بستر دیوان عدالت اداری بررسی می‌شود.

۲-۱. عدم بررسی دقیق موضوع شکایت در دیوان، پیش از ارسال مقرره برای فقهای شورای نگهبان

الف) با توجه به اصل ۴ قانون اساسی که صلاحیت فقهای شورای نگهبان را منحصر در تطبیق «قوانین» و «مقررات» با موازین شرع دانسته و بر این اساس، در سازوکار پیش‌بینی شده در قانون تشکیلات دیوان نیز، تنها به صلاحیت نظارتی فقها در زمینه انطباق «مقررات دولتی» با موازین شرع اشاره شده است، در حال حاضر فقهای شورا در زمینه موضوعات قابل طرح در شعب دیوان (شکایت از اقدامات و تصمیمات موردی) واجد صلاحیت نیستند و علی‌الاصول در این موارد نباید این قبیل پرونده‌ها برای فقهای شورا ارسال شوند. این در حالی است که تشخیص خواسته‌ی واقعی شاکی تنها با بررسی دقیق موضوع شکایت و مطالعه‌ی درخواست ایشان حاصل می‌شود و با بررسی اجمالی توسط مدیر دفتر هیأت عمومی و رئیس دیوان این مقصود حاصل نخواهد شد. در این شرایط، ممکن است شاکی تقاضای ابطال مقرره‌ای را از دیوان کند و حال آنکه بررسی پرونده گویای آن است که در واقع شکایت شاکی از اقدام مرجع طرف شکایت بوده است. بنابراین، بهتر است به‌منظور جلوگیری از ایجاد تراکم پرونده‌ها در دیوان و طی فرایند زمان‌بر نظارت فقهای شورا بر مقررات دولتی، دیوان پیش از ارسال درخواست شاکی برای فقهای شورا از متوجه بودن شکایت نسبت به مقرره‌ی مزبور اطمینان حاصل کند.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بند ۳ مصوبه‌ی مورخ ۱۳۸۶/۳/۱ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و بند ۱ صورت‌جلسه‌ی ۱۳۹۱/۵/۱۹ کمیسیون ماده‌ی ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری قم»، فقهای شورا موضوع شکایت شاکی را «اقدام شهرداری» دانستند و در نظر خود بر این مطلب تأکید کردند که: «... در مورد تملک ملک شاکی چنانچه متقاضی مدعی وقوع تخلف از موازین شرعی یا قانونی توسط شهرداری است می‌تواند به مرجع صالح قضایی مراجعه نماید».^{۱۳}
- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۲/۱۶ کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، در حالی که فقهای شورا اظهار داشته‌اند: «اطلاق مصوبه

مذکور خلاف شرع دانسته شد توضیح اینکه چون مصوبه مزبور موجب تجویز تخریب مسجد و عدم احداث مجدد آن در همان مکان سابق بدون ضرورت ملزمه گردیده است بنابراین خلاف موازین شرع می‌باشد؛ با این وجود هیأت عمومی دیوان با این استدلال که «... شاکی مصوبه شماره ۲۱-۱۶/۲/۱۳۸۶ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مستقر در گرگان را از جهت «اعتراض به اقدام برای تخریب مسجد» تقاضای ابطال کرده است و این موضوع منصرف از صلاحیت هیأت عمومی در رسیدگی است»، رسیدگی به موضوع شکایت را خارج از صلاحیت هیأت عمومی دیوان دانسته و رسیدگی به این خواسته را قابل طرح و اتخاذ تصمیم در شعب دیوان اعلام کرده است.^{۱۴}

ب) با عطف توجه به ماده ۸۵ قانون تشکیلات دیوان،^{۱۵} رسیدگی به درخواست ابطال مقررات دولتی تنها در صورتی ممکن است که آن مقررات منتفی نشده باشند و همچنان واجد اثر باشند. لذا، لازم است تا پیش از ارسال مقررات به منظور اعلام نظر فقهای شورا، منتفی شدن یا نشدن مقررات در دیوان بررسی و احراز شود و در صورتی که موضوع شکایت منتفی شده باشد، از ارسال آن برای فقهای شورا خودداری به عمل آید.

نمونه پرونده:

- در پرونده تقاضای ابطال «مصوبه‌ی سی و چهارمین جلسه‌ی شورای عالی نظام پزشکی مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۰»، با اینکه مصوبه‌ی مزبور قبلاً لغو و اساساً رسیدگی به آن منتفی شده بود، دیوان شکایت از این مصوبه را به منظور اظهار نظر شرعی برای فقهای شورا ارسال کرد. در این خصوص، فقهای شورا نیز اظهار داشتند که: «با عنایت به نامه‌ی شماره‌ی ۱۸/۷۹۱۷۷ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۱ رئیس شورای عالی نظام پزشکی مصوبه‌ی مورد شکایت لغو گردیده است، بنابراین موجبی برای اظهار نظر نیست».^{۱۶}

نکته‌ی مهم در خصوص پرونده‌ی مورد اشاره این است که هیأت عمومی دیوان پس از اظهار نظر فقهای شورا اقدام به صدور قرار رد درخواست کرده و در رأی خود به نظر فقهای شورا حتی اشاره هم نکرده است.^{۱۷} این رأی گویای آن است که از نظر خود دیوان نیز تصمیم‌گیری در خصوص این موضوع در صلاحیت خود دیوان بوده است. از این رو بهتر بود پیش از ارسال مقرر برای فقهای شورا و طی فرایند طولانی‌تر، خود دیوان اقدام به بررسی موضوع و اعلام نظر در این زمینه می‌کرد.

ج) علاوه بر موارد قبل، بررسی آرای هیأت عمومی دیوان گویای آن است که این مرجع، در مواردی با این استدلال که مقررهی موضوع شکایت واجد هیچ حکم یا قاعده‌ی خاص و جدیدی

نیست، از رسیدگی به موضوع شکایت خودداری کرده است. از این رو در این موارد لازم است تا پیش از ارسال مقرره برای اظهار نظر فقهای شورای نگهبان، موضوع توسط دیوان بررسی و تعیین تکلیف شود.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بخشنامه‌ی شماره‌ی ۹۰۷۳/۱۶۱۲/۵ - ۹۰۰۰/۱۲۱/۹۰۰ - معاونت اداری و مالی قوه‌ی قضائیه»، فقهای شورا تصریح داشتند که: «بخشنامه‌ی مذکور بالذات خلاف موازین شرع تشخیص داده نشد، تشخیص خلاف قانون بودن با آن دیوان محترم است».^{۱۸} اما هیأت عمومی دیوان اساساً موضوع آن بخشنامه را قابل طرح در هیأت عمومی دیوان تشخیص نداد. در نظر مذکور آمده است: «نظر به اینکه در بخشنامه‌ی شماره‌ی ... معاون اداری و مالی قوه‌ی قضائیه جدول شماره‌ی ۱۶ لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۹۱ جهت اجرا ابلاغ شده است و فی نفسه متضمن وضع قاعده نیست، بنابراین قابل رسیدگی و صدور رأی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».^{۱۹}

بنا بر آنچه گفته شد، می‌توان نتیجه گرفت که به منظور جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی و طی نکردن فرایند طولانی و زمان‌بر رسیدگی توسط فقهای شورای نگهبان و سپس اعلام رأی توسط هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی دیوان، باید از طریق رسیدگی ابتدایی درخواست‌های واصله در دیوان و صدور اخطارها یا قرارهای لازم توسط آن مرجع، اقدام به کم کردن اطاله‌ی دادرسی و جلوگیری از تحمیل پرونده‌های بلاوجه به فقهای شورا کرد. این در حالی است که براساس رویه‌ی موجود، دفتر هیأت عمومی و رئیس دیوان تنها به صورت اجمالی به رعایت شرایط شکلی در درخواست‌های واصله می‌پردازند و بدین سبب بررسی ابعاد جزئی‌تر موضوع مغفول می‌ماند. در این خصوص، نکته‌ی دیگری که بررسی دقیق موضوع شکایت در دیوان، پیش از ارسال مقرره برای فقهای شورا را ضروری می‌نماید، این است که هر چند صلاحیت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان به استناد اطلاق و عموم اصل ۴ قانون اساسی هیچ محدودیتی ندارد (پروین و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۲۴)، سازوکار نظارت شرعی پیش‌بینی شده در قانون تشکیلات دیوان، تنها به حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری منحصر است. (آیین‌نگینی، ۱۳۹۵: ۴۸). از این رو دیوان تنها می‌تواند ابطال آن دسته از مقررات مغایر شرع را که رسیدگی قانونی به آن‌ها در صلاحیتش باشد،^{۲۰} اعلام کند. در صورتی که شکایتی خارج از حدود صلاحیت آن مرجع طرح شود، باید پیش از ارسال آن مقرره برای فقهای شورا، رأساً قرار عدم صلاحیت صادر شود که این

فرض نیز لزوم رسیدگی دقیق به موضوع شکایت در دیوان، قبل از ارسال مقررره برای فقهای شورای نگهبان را ضروری می‌نماید.

۲-۲. بهره‌مند نبودن نظارت فقهای شورای نگهبان از ابزارها و الزامات دادرسی

الف) یکی از ویژگی‌های مثبت مراجع قضایی این است که این مراجع می‌توانند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی و به‌منظور کشف حکم یا موضوع، دستورهای لازم را به مراجع اداری مرتبط با موضوع شکایت بدهند. بر این اساس، در قانون تشکیلات دیوان ظرفیت‌های ویژه‌ای برای دیوان در نظر گرفته شده است تا آن مرجع بتواند به کشف حقیقت بپردازد. برای نمونه، براساس ماده‌ی ۴۴ قانون تشکیلات دیوان، رئیس دیوان یا هر یک از شعب دیوان می‌توانند کلیه‌ی واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آن‌ها را مکلف سازند تا اسناد و پرونده‌های موردنیاز دیوان را برای آن مرجع ارسال کنند و استنکاف از این درخواست می‌تواند به صدور حکم انفصال موقت یا کسر از حقوق و مزایا منجر شود. این در حالی است که در قوانین موجود، چنین ظرفیت‌هایی برای فقهای شورای نگهبان پیش‌بینی نشده و در عمل فقهای شورا نمی‌توانند مانند دیوان به اسناد و مدارک موردنیاز جهت اظهارنظر در خصوص شکایات واصله دسترسی داشته باشند. بنابراین، علاوه بر اینکه این موضوع می‌تواند دقت در رسیدگی توسط فقهای شورا را کاهش دهد، بعضاً مانع از امکان اظهارنظر شرعی توسط آنان شده است. از سوی دیگر، این عامل سبب شده تا در عمل، فقهای شورا به‌منظور اخذ مدارک و مستندات موردنیاز برای اظهارنظر خود به دیوان وابسته باشند که از این نظر سازوکار موجود به افزایش اطالهی دادرسی منجر شده است. توجه به رویه‌ی جاری که در ادامه به آن اشاره خواهد شد، نیز گویای آن است که مواردی که تاکنون فقهای شورا سند یا مدرک خاصی را به‌منظور اظهارنظر ضروری دانسته و آن را از دستگاه خاصی تقاضا کرده‌اند، آن دستگاه خود را مکلف به تبعیت از درخواست مزبور ندانسته و پس از پیگیری موضوع توسط دیوان امکان اظهارنظر در آن خصوص فراهم شده است. مبتنی بر نکات ذکرشده، در صورتی که دیوان به‌صورت ابتدایی به بررسی تقاضای ابطال مقررات دولتی بپردازد، تا حدود زیادی متوجه کمبود اسناد و مدارک موردنیاز برای اتخاذ تصمیم خواهد شد. در نتیجه، زمانی که دیوان به از فقهای شورا استعلام می‌کند، علی‌الاصول پرونده‌ی ارسالی کامل است و اظهارنظر فقها متوقف بر اخذ سند یا مدرک خاصی نخواهد بود.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بند ۲ نامه‌ی شماره‌ی ۴۲/۲/۲۰۰۳۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ اداره‌ی کل امور دانش‌آموختگان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، در نامه‌ی دبیر شورای

نگهبان به رئیس هیأت عمومی دیوان این‌گونه بیان شده است: «با توجه به اینکه علی‌رغم پیگیری از وزارت علوم اوراق لازم به این شورا ارسال نگردید، لازم است وزارت علوم مجوز آن وزارت و نامه‌های مذکور در نامه‌ی به شماره ... و همچنین لایحه‌ی دفاعیه‌ی خود را رسماً به آن دیوان ارسال نماید تا اظهارنظر ممکن گردد».^{۲۱}

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بند ۱ مصوبه‌ی مورخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ شورای شهر زرین‌شهر»، فقهای شورا اظهار داشتند: «نظر به اینکه مصوبه‌ی شورای شهر زرین‌شهر ضمیمه نمی‌باشد، مصوبه‌ی مذکور به این شورا ارسال تا اظهارنظر ممکن گردد».^{۲۲}
- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «مصوبه‌ی ۳۰۶۴ مورخ ۱۳۸۵/۷/۳ سازمان ملی زمین و مسکن»، فقهای شورا بیان داشته‌اند: «پرونده ناقص می‌باشد و شاکی مدعی مطالبی می‌باشد که اسناد آن در پرونده موجود نمی‌باشد و نحوه‌ی مباحثه و معامله نیز چندان روشن نمی‌باشد و صورت‌جلسه‌ی تفکیکی ادعاشده در پرونده موجود نیست. بنابراین لازم است مدارک مذکور ارسال تا اظهارنظر ممکن گردد».^{۲۳}

ب) ملزم نبودن فقهای شورای نگهبان به رعایت اصول بنیادین دادرسی مانند اصل تناظر^{۲۴} نیز از دیگر موضوعاتی است که مقدم ساختن نظارت دیوان بر نظارت فقهای شورا را توجیه می‌کند. در این زمینه، در راستای ایجاد امکان دفاع برای مرجع واضح مقررده‌ی موضوع شکایت، براساس رویه‌ی قانونی دفتر هیأت عمومی به محض دریافت درخواست ابطال مقررات، نسخه‌ای از آن را برای مرجع واضح آن مقررده ارسال می‌کند. این در حالی است که در این مرحله دفتر هیأت عمومی به‌صورت دقیق و کامل به صحت‌سنجی اطلاعات مقرر در درخواست شاکی نمی‌پردازد و این موضوع ممکن است سبب تضییع حق دفاع توسط مرجع واضح مقررده را فراهم کند. توضیح آنکه، در صورتی که شاکی، مرجع واضح مقررده (طرف شکایت) را اشتباه معرفی کند و دفتر هیأت عمومی متوجه این اشتباه نشود، در این صورت، متن درخواست برای مرجع اعلام‌شده ارسال می‌شود و پس از اتمام مهلت قانونی برای ارائه‌ی لایحه‌ی دفاعیه، پرونده به‌منظور رسیدگی به موضوع مغایرت شرعی برای فقهای شورا ارسال می‌شود. از این‌رو در این فرض، مرجع واقعی واضح مقررده از طرح شکایت در دیوان مطلع نخواهد شد و در نتیجه امکان دفاع را از دست خواهد داد.

مهم‌تر آنکه، در صورتی که فقهای شورای نگهبان در جریان رسیدگی به آن پرونده، متوجه اشتباه بودن طرف شکایت شوند، هیچ تکلیفی برای بازگرداندن آن پرونده به دیوان و عدم اظهارنظر در آن خصوص ندارند؛ بلکه با ورود ماهوی به موضوع اقدام به اعلام نظر در آن زمینه می‌کنند. این در حالی است که اگر در جریان رسیدگی در دیوان، چنین اشتباهی کشف شود، با عطف توجه به

تبصره‌ی ماده‌ی ۸۰ قانون تشکیلات دیوان که مقرر می‌دارد: «سایر مقررات مربوط به تنظیم، ارسال و ثبت دادخواست، ... در درخواست ابطال مصوبه نیز جاری است»؛ و با توجه به بند «پ» ماده‌ی ۵۳ قانون مزبور^{۲۵} که متوجه نبودن شکایت نسبت به طرف شکایت را سبب رد شکایت دانسته است، باید انتظار داشت که در این موارد قرار رد شکایت صادر شود.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «ماده‌ی ۵ آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۳ قانون بیمه‌ی اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه»، درحالی‌که مصوبه‌ی موضوع شکایت مصوب «هیأت وزیران» بوده، اما شاکی طرف دعوی خود را «شورای عالی بیمه» معرفی کرده است. اتفاقاً در پرونده‌ی مزبور، «شورای عالی بیمه» به استناد همین اشتباه شاکی، در لایحه‌ی دفاعیه‌ی خود تقاضای رد درخواست را داده است، ولیکن فقهای شورا بدون توجه به این نکته اقدام به بررسی موضوع و اعلام نظر در آن خصوص کرده‌اند.^{۲۶}

۲-۳. وابسته بودن اظهار نظر شرعی فقهای شورا به اظهار نظر قانونی توسط دیوان

الف) با تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران، ابتدای قوانین کشور بر پایه‌ی موازین شرع یکی از اهداف و مبانی نظام قلمداد شد و نظم حقوقی حاکم بر کشور بر پایه‌ی موازین شرع شکل گرفت. بنابراین، می‌توان گفت که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هیچ‌یک از ضوابط اجتماعی که در قالب قانون و توسط مجلس پیش‌بینی شده‌اند، با وجود اعمال نظارت‌های شرعی بر آنها مغایر با موازین شرع نیستند. حتی در خصوص مواردی که مصوبه‌ای با تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام به نظام حقوقی کشور راه یافته باشد، با توجه به شمول اصل ۴ قانون اساسی نسبت به اصل ۱۱۲، آن موارد نیز نباید مغایر با موازین شرع باشند (ارسطا، ۱۳۹۴: ۳۲۲)؛ موضوعی که نظر تفسیری شماره‌ی ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ شورای نگهبان^{۲۷} به‌صراحت بر آن تأکید دارد.

از سوی دیگر، با گسترش مفهوم حاکمیت قانون، در حال حاضر بسیاری از اصول و موازین شرعی در قامت قوانین موضوعه تجلی یافته‌اند و بر این اساس تمایز بین شرع و قانون در نظام جمهوری اسلامی دشوار است. برای نمونه، موضوعاتی مانند اصل «برائت» یا قاعده‌ی «لاضرر» که اتفاقاً در پرونده‌های متعددی به‌عنوان مستند شاکی به‌کار می‌روند و در آن زمینه از فقهای شورای نگهبان استعلام صورت می‌گیرد، به‌ترتیب در اصول ۳۷ و ۴۰ قانون اساسی شناسایی شده‌اند، چراکه براساس نظریه‌ی غالب، «حکومت می‌تواند آن دسته از احکام اجتماعی اسلام را که خود مجری آن است به قانون تبدیل کند» (علی‌اکبریان، ۱۳۹۳: ۱۰).

با توجه به مقدمات ذکر شده، در شرایط موجود تقدم بررسی قانونی بودن مفاد حکم نسبت به شرعی بودن آن یک ضرورت انکارناپذیر به شمار می آید، چراکه با توسعه‌ی جوامع بشری و ورود دولت‌ها به ساحت‌های مختلف زندگی شهروندان که زمانی حیطه‌ی اختیارات انحصاری آن‌ها محسوب می شد، استناد کردن به صورت بسیط و مستقیم به برخی قواعد و اصول شرعی می تواند سبب بروز تعارضاتی بین آن قاعده یا اصل با قوانین مصوب و مورد تأیید خود فقهای شورای نگهبان شود. برای نمونه، هرچند در دوره‌ی زمانی خاصی «اصل تسلیط» مبنای دخل و تصرف ارادی مردم در املاکشان محسوب می شد، در شرایط موجود که تکالیف قانونی متعددی در زمینه‌های شهرسازی و ساخت‌وساز برای مردم مشخص شده و اتفاقاً این ضوابط به تأیید فقهای شورای نگهبان نیز رسیده‌اند، سخن گفتن از اصل تسلیط به معنای اولیه‌ی آن اشکال دارد. از این رو به منظور عدم بروز تعارض در نظرهای فقهای شورا و حفظ انتظام نظام حقوقی کشور، باید در وهله‌ی اول موضوع قانونی بودن مقررات مورد نظارت قرار گیرد.

میزان اهمیت و انکارناپذیر بودن این ادعا به حدی است که همچنان‌که اشاره شد، براساس رویه‌ی جاری در شورای نگهبان، فقهای شورا به منظور اعلام نظر شرعی خود، تا حد امکان نظر حقوقی کارشناسان پژوهشکده‌ی آن شورا را، که به بررسی قانونی استعلامات دیوان می پردازند، اخذ می کنند و با عطف توجه به قوانین موجود اقدام به صدور نظر شرعی می کنند. این در حالی است که تشخیص انطباق مقررات با قانون علی‌الاصول در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و در این موارد باید زمینه را برای تبعیت فقهای شورا از نظر دیوان فراهم کرد.^{۲۸}

در این خصوص، بررسی رویه‌ی موجود گویای آن است که فقهای شورا در موارد متعددی به لزوم تبعیت از نظر دیوان در زمینه‌ی مغایرت با قانون التزام نداشته‌اند و رأساً در نظرهای شرعی خود اقدام به انطباق مقررات با قانون کرده‌اند که در این موارد طبیعتاً هیأت عمومی دیوان الزامی در پذیرش نظر آن‌ها ندارد و می تواند بنا به تشخیص خودش قانونی بودن یا نبودن آن مقرر را بسنجد و براساس آن نظر مقرر را مزبور را ابطال کند یا رأی به رد شکایت بدهد (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۴۳). در این موارد، گاهی فقها با استناد به مغایرت مقرر با قانون، حکم بر مغایرت آن با موازین شرع داده‌اند؛ و بعضاً با تشخیص اینکه مقرر در حدود قانون بوده، آن مقرر را مغایر با موازین شرع شناخته‌اند، حال آنکه در همه‌ی این موارد درست آن است که فقها از نظر هیأت عمومی دیوان به عنوان مرجع صالح جهت تطبیق مقررات با قانون تبعیت کنند.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «مصوبه‌ی مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۳ شورای عالی شهرسازی و معماری» فقهای شورا تصریح داشته‌اند که: «مصوبه ... که به طور مطلق و بدون اشتراط به

تقاضای صاحبان زمین‌های فین برای استفاده از مزایای ورود به محدوده‌ی توسعه و عمران شهر (مذکور در تبصره‌ی ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی) دادن ۵۰٪ زمین‌های آنان را به صورت رایگان تصویب نموده است. خلاف شرع شناخته شد؛ زیرا تبصره‌ی فوق‌الذکر تنها در برابر تقاضای صاحبان زمین، اجازه گرفتن مقداری از زمین آنان را داده است. بنابراین در مواردی که هر یک از صاحبان زمین‌های فین متقاضی استفاده از مزایای ورود به محدوده‌ی توسعه‌ی عمران شهر نباشد، گرفتن رایگان مقدار کمی هم از زمین او خلاف شرع است.^{۲۹}

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بخشنامه‌ی شماره‌ی ۵۳/۰۲۰/۲۳۴۴۲۶ مورخ ۱۳۹۴/۴/۲ سازمان امور اراضی» فقهای شورا مقرر داشته‌اند که: «منع نمودن نقل و انتقال مشاعی اراضی مذکور در بخشنامه‌ی مورد شکایت خلاف موازین شرع شناخته شد، علاوه بر این خلاف نص ماده‌ی (۲) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز می‌باشد».^{۳۰}

در پرونده‌ی تقاضای ابطال «تصویب‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۲۶۰۰/ت/۵۲۷۰۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۲ هیأت وزیران»، فقهای شورا پس از تبیین موضوع شکایت شاکی و بیان فروض قانونی آن، مقرر داشته‌اند که: «... بناء علیہ مصوبه‌ی مذکور هیچ ایراد شرعی یا قانونی نخواهد داشت».^{۳۱} البته در استعلامات متعددی، فقهای شورا به منظور عدم اعلام نظر قانونی، خلاف شرع بودن مصوبه‌ی ارسالی را تابعی از اعلام خلاف قانون بودن آن توسط دیوان اعلام کرده‌اند در این موارد، اگر دیوان بر مغایرت آن مقرر با قانون حکم کند، علی‌الاصول باید آن مقرر را مغایر با موازین شرع نیز اعلام کند و به تبع آن اثر رأی را عطف بماسبق نماید.^{۳۲}

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «تبصره‌ی ذیل بند ۱ دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده‌ی ۱۰ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۵۸/۸/۱ (موضوع ماده‌ی ۱۱ تصویب‌نامه‌ی شماره‌ی ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ هیأت وزیران)»، فقهای شورا بر این نکته تأکید کرده‌اند که: «خلاف شرع بودن تفویض صلاحیت «تشخیص مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز» به «سازمان امور اراضی کشور» متوقف بر خلاف قانون بودن آن است و تشخیص این مطلب که تفویض مذکور خلاف قانون است بر عهده‌ی دیوان عدالت اداری می‌باشد».^{۳۳}

شایان ذکر است که در خصوص نوع اخیر اظهارنظرهای فقهای شورای نگهبان، در سال

۱۳۷۶ رئیس هیأت عمومی دیوان به موجب استعلامی از فقهای شورا، از آن‌ها درخواست کرد تا در پاسخ به استعلامات دیوان، اظهارنظر شرعی خودشان را نقیماً یا اثباتاً به صورت صریح بیان کنند تا دیوان بتواند به وظیفه‌ی قانونی خودش عمل کند.^{۳۴} در پاسخ به استعلام مذکور نیز فقهای شورا مقرر داشته‌اند که: «نظر شورا در همه‌جا 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، البته در پاسخ‌های آینده اظهارنظر صریح خواهد شد».^{۳۵}

از استعلام صورت گرفته و پاسخ ارائه شده که البته در مقام عمل به صورت کامل مورد توجه قرار نگرفته است می‌توان دریافت که: اولاً) از منظر فقهای وقت شورا حکم قانون همانند حکم شرع است و در نتیجه در هر موردی که مصوبه‌ای مغایر با قانون باشد، در واقع مغایر با موازین شرع هم است؛ ثانیاً) با توجه به اینکه حوزه‌ی شمول شرع عام‌تر از قوانین است و تاکنون امکان تبدیل به قانون شدن همه‌ی احکام شریعت فراهم نشده، از این رو شریعت مکمل قانون به‌شمار می‌رود و در نتیجه در مواردی که مصوبه‌ای مغایر با قانون نباشد، ممکن است فقهای شورا آن را مغایر با موازین شرع اعلام کنند. از این رو برداشت اخیر نیز مؤیدی بر لزوم تقدم بررسی قانونی بودن مفاد حکم نسبت به شرعی بودن آن است.

ب) پس از رواج قانون و قانون‌گرایی و برخورداری از قانون اساسی مکتوب در نظام‌های سیاسی مدرن، نهادها و هر دستگاه و سازمانی مکلف به ایفای وظایف قانونی خودشان، در چارچوب قانون و براساس اختیارات اختصاصی خودشان شدند. با گسترش مکتب دستورگرایی و ایجاد قوانین اساسی مکتوب، قوانین اساسی به‌عنوان مهم‌ترین اسنادی به‌حساب آمدند که در مورد حدود اختیارات نهادهای سیاسی و نحوه‌ی اعمال حاکمیت به وضع قاعده پرداختند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۵۸). روشن است که با تشکیل نظام سیاسی و توزیع صلاحیت‌ها در میان مراجع شناسایی شده در قانون اساسی و به تبع آن تبیین آن صلاحیت‌ها توسط قانونگذار عادی، بررسی صلاحیت مراجع در اتخاذ تصمیمات نوعی و موردی مقدمه‌ای برای بررسی مفاد آن تصمیمات محسوب می‌شود. بنا به مراتب مذکور، اگر «اصل صلاحیت» به معنای «اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۴۰۷) در نظر گرفته شود و قانون منبع اعطای صلاحیت به‌حساب بیاید، هیچ مقامی نمی‌تواند خارج از حوزه‌ی وظایف و اختیارات قانونی‌اش اقدام به وضع مقرر یا اتخاذ تصمیم کند و تا زمانی که «اصل وجود صلاحیت» برای مقام یا مرجعی ثابت نشود، سخن گفتن از حدود قانون یا شرع بودن «مفاد» آن مقرر یا تصمیم زائد است. در مقابل، پس از اینکه اثبات شد مقام یا مرجعی جهت وضع مقرره‌ای واجد صلاحیت است (نظارت شکلی)، در

وهله‌ی بعد بررسی مفاد آن مقرر از نظر «خروج از حدود صلاحیت» (مانند تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات و ...) یا مغایرت مفاد آن مقرر با موازین شرعی می‌تواند محل تأمل و بررسی قرار گیرد (نظارت ماهوی). بر این اساس می‌توان گفت که «اصل وجود صلاحیت» اولین موضوعی است که در خصوص تصمیمات مقامات و مراجع قدرت عمومی مطرح می‌شود و پس از اثبات وجود صلاحیت برای آن‌ها، می‌توان انتظار داشت که موضوعاتی مانند عدم تجاوز از حدود قانونی و شرعی و عدم سوءاستفاده از آن صلاحیت مورد نظارت قرار گیرد.

در خصوص تفکیک صورت‌گرفته توجه به این نکته لازم است که هرچند همه‌ی وضعیت‌های مذکور را به‌نوعی می‌توان مشمول عنوان مغایرت با قانون قلمداد کرد، اهمیت این تفکیک سبب شده تا در مواردی همچون بند ۱ ماده‌ی ۱۲ قانون تشکیلات دیوان‌ناوینی مانند «مغایرت با قانون»، «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات» و ... در عرض یکدیگر شناسایی شوند و عناوین نظارت هیأت عمومی دیوان را شکل دهند. در این میان بی‌تردید عنوان «عدم صلاحیت مرجع مربوط» برخلاف عناوینی همچون «تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات» ناظر بر نظارت شکلی بر اصل وجود صلاحیت است و از این نظر می‌توان ادعا کرد که تفکیک مطرح‌شده، حتی مورد پذیرش نظام قانونی کشور نیز است. بنابراین، بی‌شک نظارت بر وجود یا نبود صلاحیت وضع مقرر در حوزه‌ای خاص، در حوزه‌ی تطبیق مقررات با قوانین جای می‌گیرد و این صلاحیت طبیعتاً متعلق به دیوان عدالت اداری است. از این‌رو از طریق مقدم ساختن نظارت دیوان بر فقهای شورای نگهبان می‌توان فقهای شورا را در این زمینه نیز مکلف به تبعیت از نظر دیوان ساخت.

در این خصوص، بررسی نظرهای فقهای شورای نگهبان گویای آن است که حتی خود فقها نیز بر این نکته تأکید دارند که در برخی پرونده‌ها، اعلام خلاف شرع بودن مقررات، متوقف بر نبود صلاحیت جعل مقرر توسط مرجع مربوط است و بر این اساس، تصمیم‌گیری در خصوص موارد مذکور را بر عهده‌ی هیأت عمومی دیوان قرار داده‌اند. بنابراین، بهتر است پس از اعلام نظر هیأت عمومی دیوان در خصوص صلاحیت مرجع واضح مقرر، فقهای شورا در خصوص خلاف شرع بودن یا نبودن آن مقرر به اعلام نظر پردازند.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «مصوبه‌ی شماره‌ی ۹۳/۸۸ مورخ ۱۳۹۳/۶/۴ شورای اسلامی روستای سراب قامیش در خصوص عدم صدور پروانه‌ی ساختمانی برای افراد غیربومی» فقهای شورا تصریح داشته‌اند که: «مصوبه‌ی مذکور در صورتی که شورای روستا حق وضع چنین مقرراتی را داشته باشد فی‌نفسه خلاف شرع تشخیص داده نشد.

ولیکن از جهت خلاف قانون یا خارج از اختیارات شورا بودن تشخیص امر به عهده‌ی دیوان عدالت اداری است.^{۳۶}

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بند (و)» و تبصره‌ی ۶ ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی آموزشی دوره‌ی کارشناسی ارشد ناپیوسته‌ی دانشگاه پیام‌نور، فقهای شورا بیان داشته‌اند که: «در صورتی که مسئولین مربوطه قانوناً حق جعل این مقررات را دارا بوده و با مصلحت‌اندیشی آن را تصویب نموده‌اند، موضوعات مورد شکایت خلاف شرع نمی‌باشد و تشخیص حق جعل این‌گونه مقررات با دیوان محترم اداری است و لازم است دقت شود که آیا مقررات قبلی چنین حقی را به شاکی می‌داده است یا خیر؟»^{۳۷}

البته در مواردی فقهای شورا به این موضوع توجه لازم را نداشته‌اند و به‌صراحت اقدام به اظهارنظر قانونی در خصوص صلاحیت مراجع و مقامات مربوطه کرده‌اند که به‌نظر می‌رسد این نوع تصمیم‌گیری خارج از حدود صلاحیت فقهای شورا است.

نمونه پرونده:

- در پرونده‌ی تقاضای ابطال «بند ۱۳ لایحه‌ی عوارض سال ۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر خرم‌آباد» فقهای شورای نگهبان اظهار داشته‌اند که: «با توجه به قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۷ و با عنایت به مواد ۱، ۵ و ۵۰ قانون مذکور شوراها حق جعل عوارض بر خدمات مذکور را ندارند بنابراین مصوبه‌ی مزبور خلاف قانون بوده و ابطال آن در صلاحیت آن دیوان محترم است»^{۳۸}.

همان‌طور که از نظرهای ذکر شده به‌دست می‌آید، به‌منظور فراهم شدن امکان اظهارنظر صریح فقهای شورای نگهبان در خصوص شرعی بودن یا نبودن مقررات ارسالی به آن شورا و از سوی دیگر، جلوگیری از فراهم شدن فضا برای اظهارنظر فقهای شورا در خصوص وجود یا نبود صلاحیت برای مرجع واضح مقرر، لازم است بررسی موضوع در دیوان مقدم بر اظهارنظر توسط فقهای شورا صورت گیرد و فقهای آن شورا با امعان‌نظر به رأی دیوان، نظر بدهند.

۳. جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب

همان‌طور که بیان شد، سازوکار موجود به‌منظور نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی در بستر نظارت دیوان عدالت اداری نواقص و خلأهای متعددی دارد که ناشی از بی‌توجهی به دقایق و ظرافت‌های شیوه‌ی ارتباط نظارت دو مرجع مربوط، در مرحله‌ی تصویب قانون تشکیلات دیوان بوده است. از جمله مهم‌ترین این اشکالات می‌توان به عدم بررسی دقیق موضوع شکایت در دیوان، پیش از ارسال مقرر برای فقهای شورای نگهبان،

اشاره کرد. این اشکال سبب شده تا در مواردی، پس از بررسی فقهای شورای نگهبان این موضوع کشف شود که شکایت شاکی متوجه مقرره‌ی مورد اشاره نبوده، یا مقرره‌ی موضوع شکایت موضوعاً منتفی بوده، یا اعلام ابطال آن مقرره خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده یا اساساً مقرره‌ی مورد شکایت واجد هیچ حکم خاصی نبوده و امکان رسیدگی به آن در دیوان وجود نداشته است.

از سوی دیگر، بهره‌مند نبودن نظارت فقهای شورای نگهبان از ابزارها و الزامات دادرسی سبب شده است تا فقهای شورا به منظور اخذ مدارک و مستندات مورد نیاز جهت اظهار نظر خود به دیوان وابسته باشند و از این نظر سازوکار موجود به افزایش اطاله‌ی دادرسی منجر شده است. علاوه بر این، سازوکار موجود می‌تواند از جهاتی به رعایت بخشی از اصول بنیادین دادرسی همچون اصل تناظر لطمه وارد کند.

علاوه بر موارد مذکور، وابستگی اظهار نظر شرعی فقهای شورای نگهبان به اعلام نظر قانونی دیوان سبب شده تا تقدم نظارت دیوان نسبت به نظارت فقهای شورا یک ضرورت محسوب شود؛ تا از این طریق فقها بتوانند با اتکای به نظر دیوان در خصوص مفاد حکم مقرره‌ی مزبور اظهار نظر کنند و پیش از ورود به بررسی مفاد حکم، از موضوع صلاحیت مرجع واضع مقرره اطمینان حاصل کنند.

بنا به مراتب مذکور، تحقق کامل حاکمیت قانون، رعایت سلسله‌مراتب هنجارها و در نهایت تأمین هرچه بهتر عدالت در گرو اصلاح سازوکار موجود به منظور نظارت فقهای شورای نگهبان است. بر این اساس، لازم است تا در اصلاحات آتی قانون تشکیلات دیوان، با عطف توجه به نکات ذکر شده در این پژوهش، به صراحت بر تقدم رسیدگی دیوان نسبت به فقهای شورا تصریح شود و طرح شکایات شرعی تنها به صورت شکایت ثانویه و منوط به رسیدگی قانونی به موضوع مقررات دولتی در دیوان و ارائه‌ی نظر قطعی توسط دیوان دانسته شود. با بهره‌گیری از این سازوکار می‌توان انتظار داشت تا علاوه بر مزایای ذکر شده، اولاً) از ارسال بلاوجه مقررات جهت اظهار نظر فقهای شورای نگهبان جلوگیری شود؛ ثانیاً) از اطاله‌ی دادرسی در دیوان کم شود؛ ثالثاً) از تحمیل هزینه‌های زائد یا مازاد به نهادهای مرتبط با نظارت شرعی بر مقررات دولتی کم شود.

راهکار دیگری که می‌توان در این زمینه پیشنهاد کرد و می‌تواند به تقلیل نواقص و خلأهای مطرح شده در این پژوهش منجر شود، این است که در صورت طرح شکایت شرعی، ابتدا موضوع شکایت از نظر قانونی در هیأت تخصصی دیوان رسیدگی شود و استعلام شرعی دیوان به ضمیمه‌ی نظر هیأت تخصصی مربوط برای فقهای شورای نگهبان ارسال شود.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۴- «کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است.»
۲. اصل ۱۷۰- «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است خودداری کنند؛ و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»
۳. در این خصوص، برخی با عطف توجه به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به‌اشتباه دیوان عدالت اداری را به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایت از مقررات مغایر شرع معرفی کرده‌اند و حال آنکه از اصل ۱۷۰ تنها امکان طرح شکایت از مقررات مغایر شرع در دیوان استخراج می‌شود و مرجع رسیدگی به آن را باید فقهای شورای نگهبان معرفی کرد (برای مشاهده‌ی این نظر ر.ک: امیری، ۱۳۹۵: ۸۸).
۴. «نسبت به ابطال آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یکصد و هفتادم به‌خودی‌خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آن‌ها خواهد بود.»
۵. بررسی آمار نظرهای مطروحه توسط فقهای شورای نگهبان (در پاسخ به استعلامات دیوان) در دهه‌های مختلف گویای آن است که تا زمان انجام این تحقیقات (اواسط ۱۳۹۷)، از مجموع ۷۸۵ نظر اعلامی، ۳۹۷ نظر در دهه‌ی ۹۰ و ۲۰۸ نظر در دهه‌ی ۸۰ صادر شده و مجموع نظرهای مطروحه مربوط به دهه‌های ۷۰ و ۶۰ کمتر از ۲۰۰ نظر بوده است (آمار ذکرشده برگرفته از سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir> است).
۶. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص مفهوم «فراقانون اساسی» ر.ک: گرجی از ندریانی، ۱۳۸۸: ۲۸۴.
۷. مستند به اصول ۴، ۹۱ و جزء «الف» بند ۶ اصل ۱۱۰.
۸. به‌منظور رعایت اختصار، از این پس از این قانون با عنوان «قانون تشکیلات دیوان» یاد می‌شود.
۹. براساس ماده‌ی ۸۰ درخواست باید مشتمل بر اطلاعاتی مانند «مشخصات و اقامتگاه درخواست‌کننده»، «مشخصات مصوبه‌ی مورد اعتراض»، «حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده»، «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده» و «امضا یا اثر انگشت درخواست‌کننده» باشد. همچنین به موجب تبصره‌ی ماده‌ی مزبور، سایر مقررات مربوط به تنظیم، ارسال و ثبت دادخواست، «به‌استثنای ذی‌نفع بودن درخواست‌کننده و پرداخت هزینه‌ی دادرسی» در درخواست ابطال مصوبه جاری است؛ بنابراین، ذکر اطلاعاتی همچون «مشخصات طرف شکایت» (مقرر در بند «ب» ماده‌ی ۱۸) نیز در درخواست ابطال لازم است.

۱۰. در این زمینه ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان - مصوب ۱۳۷۹ - مقرر داشته است که استعلامات فقهی دیوان باید از طریق رئیس دیوان برای شورای نگهبان ارسال شوند.
۱۱. در این خصوص ماده‌ی ۳۱ آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان - مصوب ۱۳۷۹ - مقرر داشته است که مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان از طریق دبیر یا قائم‌مقام شورا به مراجع ذی‌ربط اعلام می‌شود.
۱۲. ماده‌ی ۳۳ - «در مواردی که درخواست ابطال مصوبه‌ای در هیأت تخصصی به لحاظ مغایرت با شرع مورد رسیدگی قرار گرفته و هیأت تخصصی نیز به استناد نظر فقهای شورای نگهبان شکایت را رد کرده باشد، این شکایت مشمول اعتراض موضوع بند «ب» ماده‌ی ۸۴ قانون نخواهد بود».
۱۳. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۲/۱۷۷۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۲ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان (در ادامه‌ی مقاله، به‌منظور ارجاع به نظرهای شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری به‌ترتیب از سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir> و تارنمای دیوان عدالت اداری به نشانی <http://divan-edalat.ir> استفاده شده است).
۱۴. دادنامه‌ی شماره‌ی ۶۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶.
۱۵. ماده‌ی ۸۵ - «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه، رئیس دیوان قرار رد درخواست را صادر می‌کند. این قرار قطعی است».
۱۶. نامه‌ی شماره‌ی ۹۰/۳۰/۴۲۵۷۴ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۲ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.
۱۷. دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۱۸ مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان.
۱۸. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۲/۲۵۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.
۱۹. دادنامه‌ی شماره‌ی ۶۱۸-۶۱۹ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۰. ماده‌ی (۱۲) قانون تشکیلات دیوان:
- ماده‌ی ۱۲ - «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:
- ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به‌علت 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».
۲۱. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۰/۲۹۱۲ مورخ ۹۵/۸/۲۴ دبیر شورای نگهبان.
۲۲. نامه‌ی شماره‌ی ۹۲/۳۰/۵۱۸۲۶ مورخ ۱۳۹۲/۷/۳ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.
۲۳. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۲/۱۶۴۱ مورخ ۱۳۹۵/۴/۳۰ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.
۲۴. برابری اصحاب دعوا، لزوم بی‌طرفی دادرس و ضرورت رعایت حقوق دفاع به‌عنوان مبانی حقوقی اصل تناظر محسوب می‌شوند (برای مشاهده‌ی این نظر ر.ک: حیدری، ۱۳۸۹: ۱۲۸ و ۱۲۹).

۲۵. مادهی ۵۳ - «در صورت احراز هر یک از جهات زیر، شعبه‌ی دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمایم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می‌کند:
الف-...
ب- شکایت متوجه طرف شکایت نباشد.»
۲۶. نامه‌ی شماره‌ی ۹۷/۱۰۰/۵۹۳۸ مورخ ۹۷/۴/۲۳ دبیر شورای نگهبان.
۲۷. «منظور از «خلاف موازین شرع» آن است که نه با احکام اولیه‌ی شرع سازگار باشد و نه با احکام عناوین ثانویه و در این رابطه صدر اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت تنها اجازه‌ی تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است.»
۲۸. برخی با پذیرش این فرض که قوانین مصوب مجلس و مورد تأیید فقهای شورای نگهبان معیاری شرعی برای بررسی مقررات دولت هستند، امکان استناد مستقیم فقها به قوانین را ممکن دانسته‌اند (برای مشاهده‌ی این نظر رک: مزارعی، ۱۳۹۲: ۲۱۰).
۲۹. نامه‌ی شماره‌ی ۸۰/۲/۱۷۵۶ مورخ ۱۳۸۰/۴/۲۱ دبیر شورای نگهبان.
۳۰. این نظر فقهای شورای نگهبان مؤید آن است که آن‌ها نیز به لزوم توجه به مصوبات مجلس شورای اسلامی که از منظر حکم ثانویه بودن به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده‌اند و به نظام حقوقی راه یافته‌اند، ملتزم‌اند.
- نامه‌ی شماره‌ی ۹۶/۱۰۲/۲۵۵۸ مورخ ۹۶/۶/۲۵ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.
۳۱. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۰/۵۴۷۶ مورخ ۹۵/۱۲/۲ دبیر شورای نگهبان.
۳۲. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مواردی همچون دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۰۵۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۹ براساس این رویه عمل کرده است؛ هرچند نمی‌توان در همه‌ی موارد چنین رویه‌ای را مشاهده کرد.
۳۳. نامه‌ی شماره‌ی ۹۶/۱۰۰/۱۲۲۱ مورخ ۹۶/۳/۱ دبیر شورای نگهبان.
۳۴. نامه‌ی ۱۷۸/ل مورخ ۱۳۷۵/۹/۸.
۳۵. نامه‌ی شماره‌ی ۷۶/۲۱/۱۰۲۱ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۴ دبیر شورای نگهبان.
۳۶. نامه‌ی شماره‌ی ۹۶/۱۰۰/۱۲۲۹ مورخ ۹۶/۳/۲ دبیر شورای نگهبان.
۳۷. نامه‌ی شماره‌ی ۹۶/۱۰۲/۴۳۰۸ مورخ ۹۶/۱۱/۲۵ قائم‌مقام شورای نگهبان.
۳۸. نامه‌ی شماره‌ی ۹۵/۱۰۲/۱۸۵۱ مورخ ۹۵/۵/۱۹ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.

منابع

الف) مقالات و کتاب‌ها

۱. آیین‌نگینی، حسین (۱۳۹۵)، کلیدواژه‌ی «مقررات» در قانون اساسی (از مفاهیم تا مصادیق)، تهران: خرسندی، چ اول.
۲. ارسطا، محمدجواد (۱۳۹۴)، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: مؤسسه‌ی بوستان کتاب، چ چهارم.
۳. امیری، حسینعلی (۱۳۹۵)، آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران با مطالعه‌ی تطبیقی در حقوق فرانسه، تهران: میزان، چ اول.
۴. پروین، خیراله؛ حمید افکارسرنند و میثم درویش متولی (۱۳۹۱)، «حکومت اصل چهارم قانون اساسی بر عموم و اطلاق سایر اصول، قوانین و مقررات»، حکومت اسلامی، سال هفدهم، ش ۴، پیاپی ۶۶، صص ۱۰۹-۱۳۴.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، چ دهم، تهران: انتشارات گنج دانش.
۶. حیدری، سیروس (۱۳۸۹)، «اصل تناظر در حقوق فرانسه و کامن‌لا»، مجله‌ی مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره‌ی ۲، ش ۱، صص ۱۲۳-۱۵۸.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ سوم.
۸. علی‌اکبریان، حسنعلی (۱۳۹۳)، حیطة‌ی امکان تبدیل حکم شرعی به قانون و ضوابط آن، تأملات فقهی در حوزه‌ی قانونگذاری (مجموعه نشست‌های علمی مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی)، تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۹. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد، چ اول.
۱۰. کعبی، عباس (۱۳۹۴)، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی، تهران: انتشارات پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول، ج ۱.
۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چ دوم.
۱۲. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران: خرسندی، چ اول.

۱۳. واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مطالعات حقوقی، ش ۱، صص ۱۲۵-۱۵۲.

۱۴. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.

ب) قوانین و مقررات

۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۶. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰.

۱۷. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵.

۱۸. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲.

۱۹. آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان، مصوب ۱۳۷۹.

۲۰. آیین‌نامه‌ی اداره‌ی جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲.

ج) تارنماهای اینترنتی

۲۱. تارنمای دیوان عدالت اداری به نشانی: <http://divan-edalat.ir>

۲۲. سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>