

بررسی تحلیلی دادرسی اداری

در حقوق ایران

تألیف

دکتر حواد محمودی

استادیار دانشگاه شهرکرد

انتشارات جنگل

سرشناسه	: محمودی، جواد، ۱۳۵۵ -
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام
عنوان و نام پدیدآور	: بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران / جواد محمودی.
مشخصات نشر	: تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۰
مشخصات ظاهری	: ۲۳۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۹۶۴-۹۸۱-۷۸۹-۷
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
موضوع	: ایران. دیوان عدالت اداری - - قوانین و رویه‌ها
موضوع	: رویه قضایی - - ایران
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۹۰ م ۳/۵۹۵/د ۱۴۴۲/ک MH
رده‌بندی دیوینی	: ۳۴۷/۵۵۰۳
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۳۸۷۱۰۸



عنوان کتاب: بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران

مؤلف: دکتر جواد محمودی

ناشر: انتشارات جنگل، جاودانه

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۰

قطع و تیراژ: وزیری، ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۹۸۱-۷۸۹-۷

email://Info@junglepub.org

http:// www.junglepub.org

تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۹، ۶۶۴۸۲۸۳۰

۰۳۱۱-۳۲۰۵۰۶۷، ۳۲۰۳۸۰۰-۹

«حق چاپ برای ناشر محفوظ است»

فهرست مطالب

پیشگفتار

۱	فصل نخست: بنیان‌های نظارت بر اداره
۲	بخش نخست: مردم‌سالاری
۲	گفتار نخست: کارکرد نظام مردم‌سالار دربارهی زمامداران
۳	گفتار دوم: کارکرد نظام مردم‌سالار دربارهی حق‌های شهروندان
۴	بخش دوم: دولت قانون‌مند
۴	گفتار نخست: چیستی دولت قانون‌مند
۵	گفتار دوم: بنیانهای دولت قانون‌مند
۵	قسمت نخست: اصل حاکمیت قانون
۶	قسمت دوم: اصل مسئولیت دولت
۶	اول: ابعاد مسئولیت دولت
۷	دوم: بنیان‌های مسئولیت مدنی دولت
۷	الف - نظریه‌ی تقصیر (خطا)
۸	ب - نظریه‌ی خطر (مسئولیت بدون تقصیر)
۸	سوم: گستره‌ی مسئولیت مدنی دولت
۸	الف - اعمال حاکمیت
۹	ب - اعمال تصدی
۱۰	بخش سوم: تفکیک قوا
۱۰	گفتار نخست: چیستی تفکیک قوا
۱۰	گفتار دوم: رابطه‌ی متقابل تفکیک قوا و نظارت قضایی بر اداره
۱۰	قسمت نخست: نقش تفکیک قوا در بسترسازی برای نظارت قضایی
۱۲	قسمت دوم: نقش نظارت قضایی در تضمین تفکیک قوا
۱۳	فصل دوم: نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی مشروطیت
۱۴	مقدمه
۱۵	بخش نخست: بررسی مراجع نظارت قضایی در نظام حقوقی مشروطیت
۱۵	گفتار نخست: دیوان‌عالی کشور
۱۵	قسمت نخست: گستره‌ی نظارت دیوان کشور
۱۵	اول: حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی «حکمت متازعه در حدود ادارات»
۱۶	دوم: رسیدگی به شکایات استخدامی «حکمت متازعه در مشاغل دولتی»
۱۶	قسمت دوم: تحولات مربوط به صلاحیت‌های دیوان‌عالی کشور
۱۷	گفتار دوم: نظارت قضات دادگاه‌ها
۱۷	قسمت نخست: موضوعات نظارت
۱۸	قسمت دوم: چگونگی نظارت

- قسمت سوم: بررسی صلاحیت قضات دادگاهها در نظارت بر انطباق قوانین عادی با قانون اساسی... ۱۹
- اول: دیدگاه مخالفان..... ۱۹
- دوم: دیدگاه موافقان..... ۲۱
- بخش دوم: تحلیل نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی مشروطیت..... ۲۳
- گفتار نخست: فراگیر نبودن نظارت قضایی..... ۲۳
- قسمت نخست: نبود نظارت بر اعمال اداری پادشاه..... ۲۳
- قسمت دوم: نبود نظارت قضایی بر اعمال اداری در قوای مقننه و قضائیه..... ۲۴
- گفتار دوم: بررسی سطح نظارت قضایی، الگوی آن و تحولات مربوطه..... ۲۵
- قسمت نخست: سطح نظارت قضایی و تحولات آن..... ۲۵
- قسمت دوم: الگوی نظارت قضایی و تحولات آن..... ۲۶
- فصل سوم: نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی جمهوری اسلامی..... ۲۷**
- مقدمه..... ۲۸
- بخش نخست: نظارت قضات دادگاهها..... ۲۹
- گفتار نخست: گستره‌ی نظارت قضات دادگاهها..... ۲۹
- قسمت نخست: گستره‌ی زمانی..... ۲۹
- قسمت دوم: گستره‌ی موضوعی نظارت..... ۳۰
- اول: موارد مشمول نظارت در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸..... ۳۰
- دوم: موارد مشمول نظارت در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸..... ۳۰
- گفتار دوم: ارزیابی انتقادی صلاحیت‌های قضات دادگاهها..... ۳۱
- قسمت نخست: گستره‌ی صلاحیت‌های قضات دادگاهها در اصل یکصد و هفتادم..... ۳۱
- اول: عدم اجرای مقررات دولتی منافی با قانون و مقررات اسلامی..... ۳۱
- الف- بررسی استقلال یا عدم استقلال قاضی در نظارت بر انطباق مقررات دولتی با قانون..... ۳۲
- ب- بررسی صلاحیت قضات در نظارت بر انطباق قوانین عادی با قانون اساسی..... ۳۳
- دوم: عدم اجرای مقررات دولتی خارج از اختیارات قوه‌ی مجریه..... ۳۶
- قسمت دوم: انتقادات وارده بر نظارت قضات دادگاهها..... ۳۷
- اول: محدود بودن موارد نظارت به تصویب‌نامه و آئین‌نامه‌ی دولتی..... ۳۷
- دوم: محدود بودن گستره‌ی نظارت به مصوبات قوه‌ی مجریه..... ۳۸
- سوم: مشکلات فنی نظارت قضات دادگاهها بر مقررات دولتی..... ۳۹
- چهارم: نقدی بر نظارت قضات دادگاهها در نظارت بر انطباق مصوبات دولتی با شرع..... ۴۱
- پنجم: اختصاص نظارت قضایی در مقام اجراء به دادرسان دادگستری..... ۴۲
- بخش دوم: نظارت دیوان عدالت اداری..... ۴۴
- گفتار نخست: دیوان؛ نهادی اداری یا مرجعی قضایی؟..... ۴۶
- گفتار دوم: پاره‌ای از دستاوردهای مثبت قانون نوین دیوان..... ۴۹
- قسمت نخست: تقویت کادر قضایی دیوان..... ۴۹
- قسمت دوم: شفافیت استفاده از کارشناسان مشاور..... ۵۰
- قسمت سوم: ممنوعیت تکرار تصمیم یا اقدام ابطال شده از سوی واحدهای دولتی..... ۵۱

- قسمت چهارم: اختصاص وکالت به وکلای رسمی دادگستری ۵۱
- قسمت پنجم: روشن سازی چگونگی اجرای آرای دیوان ۵۲
- قسمت پنجم: رفع خلأ ناشی از سکوت قوانین پیشین درباره ی مقررات ورود، جلب، اعتراض ثالث یا استماع شهادت شهود ۵۳
- قسمت ششم: قرار گرفتن رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان در جایگاه شاکی ۵۳
- گفتار سوم: سمت اصحاب دعوا و تحولات آن ۵۴
- گفتار چهارم: بررسی تحلیلی صلاحیت های دیوان ۵۶
- قسمت نخست: صلاحیت های ماهوی ۵۶
- اول: رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی ۵۷
- الف - چستی واحد دولتی ۵۸
- ب - گستره ی واحدهای دولتی ۶۰
- ج - ماهیت اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی ۶۴
- دوم: رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی در امور راجع به وظایف آن ها ۶۴
- الف - مفهوم مأمور دولتی ۶۴
- ب - مفهوم و گستره ی امور راجع به وظایف مأموران ۶۶
- ج - بررسی مسئولیت مأمور بر اساس ماده ی ۵۴ قانون استخدام کشوری ۶۸
- د - بررسی مسئولیت حقوقی و کیفری مأمور دولتی و تبیین صلاحیت دیوان ۶۹
- سوم: رسیدگی به شکایت از آئین نامه و تصویب نامه خلاف قانون و شرع یا خارج از حدود اختیارات قوه ی مجریه ۷۵
- چهارم: رسیدگی به شکایات استخدامی ۷۶
- پنجم: رسیدگی به آرای قابل تجدیدنظر شعب دیوان ۷۸
- الف - نظام تجدیدنظرخواهی در قوانین و مقررات پیشین ۷۸
- ب - نظام تجدیدنظرخواهی در قانون نوین دیوان ۸۰
- ششم: صدور دستور موقت ۸۴
- هفتم: اعاده ی دادرسی ۸۵
- قسمت دوم: صلاحیت های شکلی ۸۶
- اول: نظارت بر آرای دادگاه های اداری ۸۶
- دوم: نظارت بر تصمیمات هیأت های بازرسی ۸۹
- سوم: نظارت بر تصمیمات کمیسیون های مالیاتی ۸۹
- چهارم: نظارت بر کمیسیون ماده ی ۱۰۰ قانون شهرداری ها ۹۱
- پنجم: نظارت بر آرای مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما ۹۱
- ششم: نظارت بر تصمیمات کمیسیون ماده ی ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع ۹۲
- الف - بررسی تحولات مربوط به نظارت دیوان بر آرای کمیسیون ماده ی ۵۶ ۹۳
- ب - نقدی بر رویه دیوان مبنی بر قضایی بودن تصمیمات هیأت جایگزین کمیسیون ماده ی ۵۶ ۹۴
- گفتار پنجم: بررسی نظریه ی حصری نبودن مراجع اختصاصی در بند ۲ ماده ی ۱۳ قانون دیوان ۹۶
- قسمت نخست: دلایل و بنیان های نظریه ۹۶

- اول: اصل جامعیت حاکمیت قانون..... ۹۶
- دوم: وجود واژگان تمثیلی در قانون دیوان..... ۹۷
- سوم: رویه‌ی عملی دیوان..... ۹۷
- چهارم: مفهوم مخالف تبصره‌ی ۲ بند ۳ ماده‌ی ۱۳..... ۹۸
- قسمت دوم: آثار عملی نظریه‌ی حصری نبودن مراجع اختصاصی بند ۲ ماده‌ی ۱۳..... ۹۸
- اول: شمول نظارت دیوان بر کلیه‌ی مراجع اختصاصی اداری..... ۹۸
- دوم: ضعف موضع دیوان در حصری دانستن مرجع اختصاصی در بند ۲ ماده‌ی ۱۳..... ۱۰۱
- سوم: شمول نظارت دیوان بر آرای صادره از مراجع موضوع قانون دیوان محاسبات کشور..... ۱۰۲
- گفتار ششم: بررسی صلاحیت دیوان درباره دعای مربوط به قراردادها..... ۱۰۵
- قسمت نخست: بررسی نظریات راجع به صلاحیت دیوان درباره‌ی نوع دعای مطروحه..... ۱۰۶
- اول: نظریه‌ی صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به مطلق دعای علیه دولت و مأموران آن..... ۱۰۶
- دوم: دیدگاه حصر صلاحیت دیوان به رسیدگی به دعای تخطی از قواعد حقوق عمومی..... ۱۰۷
- سوم: نظریه صلاحیت عام در رسیدگی به مطلق دعای ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی..... ۱۰۸
- قسمت دوم: بررسی رویه‌ی قضایی درباره‌ی مرجع رسیدگی به دعای مربوط به قراردادها..... ۱۰۹
- نخست: رویه قضایی دیوان عالی کشور..... ۱۱۰
- دوم: رویه قضایی دیوان عدالت اداری..... ۱۱۱
- سوم: ارزیابی رویه‌ی قضایی..... ۱۱۳
- قسمت سوم: راهکارهای نوین در نظام‌های حقوقی معاصر..... ۱۱۵
- قسمت چهارم: تبیین صلاحیت ذاتی دیوان درباره‌ی دعای مربوط به قراردادها با نگاهی به نظام‌های حقوقی معاصر..... ۱۱۷
- گفتار هفتم: تحلیل ضمانت اجرای آرای دیوان..... ۱۱۸
- اول: انفصال مستتکف از اجرای دستور موقت دیوان..... ۱۱۹
- دوم: انفصال نماینده‌ی اشخاص حقوقی به دلیل عدم حضور در دیوان..... ۱۱۹
- سوم: انفصال به دلیل عدم تعیین نماینده، توسط طرف شکایت یا عدم حضور شخص مسئول در مهلت اعلام شده از سوی شعبه‌ی دیوان..... ۱۱۹
- چهارم: انفصال به دلیل عدم ارسال اسناد و مدارک..... ۱۲۰
- پنجم: انفصال به دلیل عدم اجرای رأی شعبه..... ۱۲۰
- ششم: انفصال به دلیل عدم اجرای رأی هیأت عمومی دیوان..... ۱۲۰
- بخش سوم: بررسی مسایل مشترک نظارت قضات دادگاه‌ها و نظارت دیوان..... ۱۲۱
- گفتار نخست: نقدی بر انحصار معیارهای نظارت بر اعمال اداری به قانون و شرع..... ۱۲۱
- گفتار دوم: بررسی رابطه‌ی متقابل نظارت قضات دادگاه‌ها و نظارت دیوان..... ۱۲۲
- قسمت نخست: نظریه‌ی جدایی مطلق نظارت قضات دادگاه‌ها و نظارت دیوان..... ۱۲۳
- قسمت دوم: نظریه‌ی برتری نظارت دیوان بر نظارت دادرسان..... ۱۲۵
- قسمت سوم: ارزیابی دو نظریه..... ۱۲۶

گفتار سوم: بررسی دیدگاه‌های مربوط به نظارت قضایی بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی.....	۱۲۶
قسمت نخست: بررسی دیدگاه‌های مربوط به نظارت قضایی بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۱۲۷
اول: دیدگاه مبتنی بر قانون بودن تمام مصوبات مجمع.....	۱۲۷
دوم: دیدگاه مبتنی بر مادون قانون بودن مصوبات مجمع.....	۱۲۸
سوم: دیدگاه مبتنی بر قانون بودن مصوبات مجمع در چارچوب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی.....	۱۲۸
قسمت دوم: بررسی نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.....	۱۲۹
سخنی با شورای عالی انقلاب فرهنگی.....	۱۳۲
مقدمه.....	۱۳۲
قسمت سوم: بررسی نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی.....	۱۳۴
فصل چهارم: بررسی گستره‌ی نظارت قضایی بر اعمال اداری در قوای سه‌گانه.....	۱۳۷
مقدمه.....	۱۳۸
بخش نخست: گستره‌ی نظارت قضایی در حوزه‌ی اختیارات عالی‌ی مقام رهبری.....	۱۴۰
قسمت نخست: گستره‌ی اختیارات عالی‌ی مقام رهبری.....	۱۴۰
اول: گستره‌ی اختیارات عالی‌ی در قانون اساسی.....	۱۴۰
دوم: اختیارات عالی‌ی در قوانین عادی و مقررات دولتی.....	۱۴۱
قسمت دوم: تحلیل اختیارات عالی‌ی و بررسی گستره‌ی نظارت قضایی در آنها.....	۱۴۱
بخش دوم: بررسی گستره‌ی نظارت قضایی بر اعمال جاری در حوزه‌ی قوه‌ی مجریه.....	۱۴۳
گفتار نخست: گستره‌ی اعمال مقام رهبری در قوه‌ی مجریه.....	۱۴۳
قسمت نخست: فرماندهی کل نیروهای مسلح.....	۱۴۴
اول: اختیارات مرتبط در قانون اساسی.....	۱۴۴
دوم: اختیارات مرتبط در قوانین عادی.....	۱۴۴
سوم: اختیارات مرتبط در مقررات دولتی.....	۱۴۵
قسمت دوم: امضای حکم رئیس جمهوری.....	۱۴۶
قسمت سوم: عزل رئیس جمهوری.....	۱۴۷
گفتار دوم: تحلیل اعمال صادره از مقام رهبری و بررسی گستره‌ی نظارت قضایی در آنها.....	۱۴۷
قسمت نخست: تحلیل اعمال صادره از مقام رهبری.....	۱۴۷
قسمت دوم: بررسی گستره‌ی نظارت قضایی در حوزه‌ی اختیارات مقام رهبری در قوه‌ی مجریه.....	۱۴۸
اول: دیدگاه مخالفان نظارت قضایی.....	۱۴۸
دوم: دیدگاه موافقان نظارت قضایی.....	۱۴۹
سوم: ارزیابی دو نظریه و تحلیل نظارت قضایی بر مقررات مصوب مقام رهبری.....	۱۵۲
گفتار سوم: بررسی گستره‌ی نظارت قضایی در حوزه‌ی اختیارات رئیس جمهوری و وزیران.....	۱۵۲
قسمت نخست: بررسی گستره‌ی نظارت قضایی در حوزه‌ی اختیارات رئیس جمهوری.....	۱۵۲
اول: اعمال سیاسی رئیس جمهور.....	۱۵۸

- دوم: اعمال اداری رئیس جمهور ۱۵۸
- الف- اعمال اداری در قانون اساسی ۱۵۹
- ب- اعمال اداری در قوانین عادی و مقررات دولتی ۱۵۹
- قسمت دوم: بررسی گستره نظارت قضایی در حوزه اعمال اداری رئیس جمهوری ۱۶۰
- قسمت سوم: بررسی گستره نظارت قضایی در حوزه اعمال وزیران ۱۶۱
- اول: اعمال وزیران ۱۶۱
- دوم: گستره نظارت قضایی بر اعمال وزیران ۱۶۲
- گفتار چهارم: بررسی گستره نظارت قضایی در حوزه اعمال نیروهای مسلح ۱۶۳
- قسمت دوم: گستره نظارت قضایی بر اعمال نیروهای مسلح ۱۶۵
- بخش سوم: بررسی گستره نظارت قضایی در حوزه اعمال قوه قضائیه ۱۶۷
- گفتار نخست: گستره اعمال قوه قضائیه ۱۶۷
- قسمت نخست: اعمال قضایی ۱۶۷
- قسمت دوم: اعمال اداری ۱۶۸
- گفتار دوم: گستره نظارت قضایی بر اعمال قوه قضائیه ۱۶۹
- بخش چهارم: بررسی گستره نظارت قضایی در حوزه اعمال قوه مقننه ۱۷۲
- گفتار نخست: گستره اعمال قانونگذاری در قوه مقننه و بررسی گستره نظارت قضایی در آنها ۱۷۲
- ۱۷۳
- گفتار دوم: گستره اعمال اداری در قوه مقننه ۱۷۵
- قسمت نخست: اعمال اداری در مجلس شورای اسلامی ۱۷۵
- اول: اعمال اداری رئیس مجلس شورای اسلامی ۱۷۵
- دوم: اعمال اداری هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی ۱۷۶
- سوم: اعمال اداری کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی ۱۷۷
- قسمت دوم: اعمال اداری در شورای نگهبان ۱۷۸
- گفتار سوم: بررسی گستره نظارت قضایی در قوه مقننه ۱۷۹
- نتیجه گیری و پیشنهادها ۱۸۱
- فهرست منابع و مآخذ ۱۸۵
- پیوست ها ۱۹۵
- پیوست شماره (۱): لایحه پیشنهادی: قانون چگونگی اجرای اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی ۱۹۷
- پیوست شماره (۲): قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ۲۰۱
- پیوست شماره (۳): تأملی بر مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی درباره صلاحیت های دیوان عدالت اداری ۲۱۳

نظارت بر اداره به دلیل رابطه‌ی مستقیم با حق‌های شهروندان و امکان سوء استفاده‌ی زمامداران از اختیارات عمومی در زمره‌ی دستاوردهای مهم جنبش‌های آزادی‌خواهی است. اما باید دید مفهوم اداره به مثابه موضوع نظارت قضایی در این کتاب چیست؟ قلمرو آن کدام است؟ و مستثنیات آن چه می‌باشد؟

به‌طور کلی دو برداشت از مفهوم اداره،^۱ وجود دارد. نخست، برداشت فرانسوی‌ها که مطابق آن، واژه‌ی «اداره»، برگرفته از واژه‌ی لاتین «اداره کردن»،^۲ در قرن چهاردهم میلادی است و در معنای «عمل اداره، رهبری کردن امور عمومی و خصوصی و دارایی و اداره‌ی یک اجتماع است». «برداشت دیگر، موسوم به «برداشت امریکای شمالی»، اداره را در مفهوم «اداره، مدیریت و رهبری امور مؤسسات دولتی و اجرای قوانین و مقررات» می‌داند.^۳ برخی نویسندگان در بیان گستره‌ی اداره، بر برداشت امریکای شمالی از آن، تکیه نموده و آن را به معنای مجموعه‌ی دستگاه اداری، سازمان‌ها، مقامات و اشخاصی می‌دانند که قوانین کشور، سیاست‌ها، برنامه‌ها و خط‌مشی عمومی حکومت را اجرا می‌کنند. از این حیث، امور سیاسی، قضایی و تقنینی از صلاحیت این مجموعه، خارج‌اند، ولی اموری که جنبه‌ی اجرای یکنواخت و تکراری قوانین را دارند، به این مجموعه مربوط می‌شوند. مجموعه‌ی واحد یاد شده، «نظام اداری»، خوانده می‌شود. اگرچه بخش زیادی از نظام اداری، شامل قوه‌ی مقننه و قضائیه نیز می‌شود.^۴

تقسیم‌بندی مفهوم اداره به مادی، سازمانی و اعم یا اخص نیز در فهم آن، مؤثر است؛

1- Administration.

2- Administate.

۳- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوقی اداری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۷۴، ص ۳۸.

4- Noah Webster, Webster New Twentieth Century, Dictionary Unbridge, Publisher: Simon and Schuster, 2nd ed, 1974, p. 25.

۵- انصاری، همان، ص ۴۰.

اداره در مفهوم مادی به «فعالیت‌هایی گفته می‌شود که دولت به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم برای حفظ نظم و یا تأمین نیازهای عمومی، انجام می‌دهد».^۱ در این مفهوم، اداره به اعمال قوه‌ی مجریه به استثنای اعمال سیاسی، گفته می‌شود؛ زیرا اعمالی که قوای دیگر، انجام می‌دهند - قانون‌گذاری و دادرسی - از مفهوم اداره، خارج‌اند. مفهوم سازمانی اداره نیز شامل اشخاص حقیقی یا حقوقی است که به انجام اعمال مادی اداره می‌پردازند.^۲

در بیان معیار دیگر، یعنی تقسیم‌بندی اداره به مفاهیم اعم و اخص نیز، چنین گفته شده که «اداره در مفهوم عام خود، در حکم واحدهای سازمان یافته‌ای است که وظیفه‌ی آن‌ها تأمین منافع و نیازمندی‌های عمومی است، معادل با مجموع نظام اداری در یک کشور بوده و بخش‌های اداری قوای سه‌گانه را دربرمی‌گیرد. در برابر آن، قوه‌ی مجریه و واحدهای زیر مجموعه‌ی آن، بر اساس مفهوم اخص اداره، موضوعیت دارند».^۳

شناخت صحیح گستره‌ی اداره، ما را بر آن می‌دارد که ضمن بازشناسی مراجع نظارت قضایی بر اعمال اداری در کشورمان، حوزه‌های اعمال حاکمیت خارج از شمول مفهوم اداره و به تبع آن، مشمول نظارت قضایی و در زمره‌ی اعمال سیاسی، تقنینی و قضایی به دقت، مشخص کنیم. بدین منظور در فصل نخست، بنیان‌های پیدایش نظارت بر دولت و اعمال آن، بیان می‌شود و نظارت قضایی بر اعمال دولت در مفهوم نظارت مراجع قضایی، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در فصل دوم، سازمان نظارت قضایی بر اداره و گستره‌ی صلاحیت‌های آن‌ها در نظام حقوقی مشروطیت، بیان می‌شود؛ بررسی نظارت دیوان عالی کشور و نظارت قضایی دادگاه‌ها به همراه تحولات مربوطه و نیز نقد نظارت قضایی در نظام مشروطیت از مباحث اصلی این فصل است. در فصل سوم، سازمان نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در دو بخش کلی نظارت قضایی بر مقررات دولتی و نیز نظارت دیوان عدالت اداری، مورد بررسی و تحلیل، واقع می‌شود. موضوع فصل چهارم با تکیه بر مفهوم اداره، درک

۱- علاوی الجبوری، ماهر صالح، القانون الاداری، دارالکتب للطباعة و النشر، چاپ ۱۹۸۹، ص ۱۱.

۲- مدنی، سید جلال‌الدین، مبانی و کلیات علم حقوق، نشر همراه، ۱۳۷۵، ص ۹۵.

۳- انصاری، همان، ص ۴۰.

گستره‌ی نظارت قضایی بر اعمال قوای سه‌گانه و تعیین گستره‌ی اعمال سیاسی، قضایی و تقنینی به عنوان مستثنیات از نظارت قضایی می‌باشد. از آن‌جا که پیشینه‌ی مطالعات صورت گرفته درباره‌ی موضوع رساله^۱ بیش‌تر بر شرح قانون دیوان و یا آئین دادرسی آن، متمرکز بوده است و علاوه بر آن، نظارت قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی (موضوع اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی) به عنوان بخش مهمی از نظارت قضایی، اصولاً بررسی نشده و یا به‌طور سطحی، مورد مطالعه قرار گرفته، نگارنده کوشیده است که با استفاده از پیشینه‌ی مطالعات یاد شده با توجه به تحولات قانون‌گذاری مرتبط با نظارت قضایی و به ویژه با عنایت به رویه‌ی قضایی موجود در دیوان، از آغاز تأسیس تا زمان نگارش این کتاب، در کنار استفاده از رویه‌ی قضایی دیوان عالی کشور و شعب آن، در موضوعات مرتبط با نظارت قضایی و پرداختن به نکات و جزئیات کم‌تر، بررسی شده و نیز پرداختن به اصلاحات به عمل آمده در قانون و آئین دادرسی دیوان، در حدّ توان درباره‌ی نظارت قضایی بر اداره، تحقیقی جامع، ارائه نماید. از آن‌جا که هدف نهایی از نظارت بر دولت و اختیارات آن، به ویژه، نظارت قضایی بر اعمال اداری آن، حفظ و گسترش حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و حراست از آنان در برابر قدرت حاکمیت است، ضمن تحلیل مراجع نظارت قضایی در ایران، کاستی‌های آن مراجع و انتقادهای وارد بر کارکرد و صلاحیت آن‌ها بررسی شده تا نهادها و مراجع صلاحیت‌دار به رفع کاستی‌های یاد شده، اقدام نموده و با قدرت‌مند کردن نظارت قضایی بر اختیارات اداری، عملاً از تضعیف روزافزون اصل محوری مسئولیت دولت، جلوگیری نموده و مانع از بازگشت استبداد شوند. امید آن که با استواری نظارت قضایی و استمرار آن، هرچه بیش‌تر به آرمان دولت قانون‌مند، نزدیک شویم.

نوشتار پیش‌رو، متن بازنگری شده رساله‌ی دوره‌ی کارشناسی ارشد نویسنده در سال ۱۳۸۰ در پردیس قم به راهنمایی استاد فرزانه‌ی حقوق اداری، دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی است. بر خود، لازم می‌دانم که زحمات ایشان را ارج نهاده و از هم‌کاری صمیمانه‌ی مسؤولان کتابخانه‌ی دانشگاه یاد شده نیز، سپاس‌گزاری کنم.

۱- کلهر، جواد، نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۸؛ صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۷۳؛ واسعی، فریدون، نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، سال تحصیلی ۷۷-۱۳۷۶.

به خواننده گرامی، یادآور می‌شود که در نوشتار پیش‌رو در پارهای از موارد برای اشاره به عنوان «دیوان عدالت اداری» به‌طور اختصاری از واژه‌ی «دیوان» استفاده شده و در برابر، عبارت «دیوان عالی کشور» برای نام بردن از مرجع اخیر به‌طور کامل به کار رفته است.

علاوه بر آن، لازم به تذکر است که قانون دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۸۵ - که در این کتاب از آن با عنوان «قانون نوین»، یاد می‌شود- در مواردی با تغییر مواد مربوط به صلاحیت‌های سلبی و ایجابی دیوان، این مطالب را با برخی تغییرات، در موادی با شماره‌های متفاوت با مواد مندرج در قانون دیوان، مصوب ۱۳۶۰ آورده است. برای مثال، بسیاری از آرای پیشین دیوان که به استناد مواد ۱۱ و ۲۵ قانون اخیر، صادر شده و در این کتاب، مورد استناد قرار گرفته‌اند، در قانون نوین، جای خود را به مواد ۱۳ و ۱۹ داده‌اند.

همچنین خاطرنشان می‌شود که در آخرین ویرایش‌های کتاب حاضر، مجلس شورای اسلامی، طی مصوبه‌ی مورخ اول دیماه ۱۳۸۹ اقدام به تصویب اجرای آزمایشی لایحه‌ی تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری نمود، لایحه‌ای که با وجود برخی نقاط مثبت، دربردارنده‌ی اشکالات اساسی نیز بوده و خوشبختانه از سوی شورای نگهبان، رد شد. اگرچه پرداختن به این مصوبه، منطقی است ولی در خلال مطالب مربوطه، برخی جزئیات آن- به عنوان آخرین تلاش قانون‌گذار در حوزه‌ی ساختار و صلاحیت‌های دیوان- مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

در پایان از همه‌ی صاحب‌نظران، دادرسان گرامی در دادگستری و دیوان عدالت اداری و نیز استادان ارجمند دانشگاه، خواهشمند است که کاستی‌های این نوشتار را به نگارنده، یادآوری فرمایند.

Javadm Mahmoudi55@yahoo.com

جواد محمودی

بهار ۱۳۹۰