

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Judicial Oversight of the Guardian Council from the Perspective of Legal Standards

Iraj Ahmadi Rad¹, Moien Sabahi Goraghani^{*2}, Tayebbeh Balvardi³

1. PhD student, Department of Public Law, Sirjan Branch, Islamic Azad University, Sirjan, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Law, Kerman Branch, Islamic Azad University, Kerman, Iran.

3. Associate Professor, Department of Public Law, Sirjan Branch, Islamic Azad University, Sirjan, Iran.

* Corresponding Author's Email: moiensabahi@yahoo.com

ABSTRACT

Among the essential components of human rights within any administrative and political system is the guarantee of human dignity and respect in interactions with governmental institutions. In this regard, the protection of citizens' rights necessitates the moderation of power, accountability and responsibility of the government and state authorities, and their subjection to the rule of law. Therefore, the incorporation of various oversight mechanisms, such as judicial supervision through ordinary or administrative courts, is foreseen in statutory law. In the Romano-Germanic legal system, or countries inclined toward this model, the High Administrative Court bears the responsibility of judicial review over the enactments and decisions of governmental bodies. The legal system of Iran has likewise followed this approach; however, certain institutions, such as the Guardian Council, have been excluded from the judicial oversight of the Administrative Justice Court. In light of the current legal framework, statutory law provides explicit and unequivocal provisions that allow no room for interpretation. Specifically, according to the note of Article 12 of the Law on the Administrative Justice Court, the enactments and decisions of the Guardian Council are not subject to judicial review. Nevertheless, any statutory provision is open to free legal interpretation, and legal doctrine can serve as a catalyst for transformation in this regard. This implies that the reasons for the Guardian Council's immunity from oversight, as well as the necessities and requirements for its accountability, must be clarified. In this article, the authors adopt a descriptive-analytical method to examine the issue. As a conclusion, it may be stated that the rule of law, the principle of separation of powers, and the principle of legitimate expectation constitute the foundational justifications for the necessity of subjecting the Guardian Council to judicial review. Preventing the abuse of power, avoiding judicial error, curbing unreasonable decisions, adhering to the principle of proportionality, and prohibiting conduct based on ill intent are all cases that may render oversight over this institution necessary.

Keywords: Oversight, Accountability, Guardian Council, Administrative Justice Court

How to cite: Ahmadi Rad, I., Sabahi Goraghani, M., & Balvardi, T. (2025). Judicial Oversight of the Guardian Council from the Perspective of Legal Standards. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 3(1), 1-16.



تاریخ ارسال: ۴ اسفند ۱۴۰۳
تاریخ بازنگری: ۳ اردیبهشت ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۱۰ اردیبهشت ۱۴۰۴
تاریخ چاپ: ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۴

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقه

نظارت قضایی بر شورای نگهبان از منظر موازین حقوقی

ایرج احمدی راد^۱، معین صباحی گراغانی^۲، طیه بلوردی^۳

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

۲. استادیار، گروه حقوق، واحد کرمان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران.

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران.

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: moiensabahi@yahoo.com

چکیده

از جمله مؤلفه‌های حقوق بشری برای هر نظام اداری و سیاسی تضمین حیثیت و کرامت انسان در مواجهه با نهادهای حکومتی است. در این بین حمایت از حق‌های شهروندی با تعدیل قدرت و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مجموعه دولت و مقامات دولتی و در شمول قانون قرار گرفتن آنها ملازمه دارد؛ از این رو پیش‌بینی انواع سازوکارهای نظارت، همانند نظارت قضایی توسط دادگاه‌های عادی یا دادگاه اداری در قانون موضوعه پیش‌بینی شده است. در نظام حقوقی رومی ژرمنی یا کشورهای متمایل به این مدل، دادگاه عالی اداری مسئولیت «نظارت قضایی» بر مصوبات و تصمیمات دستگاه‌های دولتی را بر عهده دارد. در نظام حقوقی ایران نیز از این رویه پیروی شده است؛ اما برخی نهادها نظیر شورای نگهبان از حیطه نظارت قضایی دیوان عدالت اداری مستثنی شده‌اند. در پرتو توجه به وضع موجود، قانون موضوعه صراحت و شفافیت داشته و تاب هیچ گونه تفسیری را بر نمی‌تابد؛ در حقیقت از مصوبات و تصمیم‌های شورای نگهبان طبق تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری میسر نیست. اما هر قانون موضوعه‌ای تاب تفسیر حقوقی آزاد را داشته و دکترین می‌تواند در این خصوص مسبب تحول به شمار آید؛ بدین معنا که دلایل نظارت ناپذیری و الزامات و بایدهای نظارت‌پذیری شورای نگهبان باید مشخص شوند. در این مقاله نویسندگان به روش توصیفی تحلیلی به تبیین این موضوع خواهند پرداخت. به عنوان نتیجه می‌توان گفت حاکمیت قانون، اصل تفکیک قوا، اصل انتظار مشروع به لحاظ مبانی توجیه‌گر ضرورت نظارت‌پذیری شورای نگهبان به شمار می‌روند. جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، پیشگیری از وقوع خطای قضایی، ممانعت از اتخاذ تصمیم‌های نامعقول و رعایت اصل تناسب، منع رفتار مبتنی بر سوءنیت مصداق‌هایی است که ممکن است بحث نظارت بر این نهاد را ضروری سازد.

کلیدواژگان: نظارت، نظارت‌پذیری، شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری

نحوه استناددهی: احمدی راد، ایرج، صباحی گراغانی، معین. و بلوردی، طیه. (۱۴۰۴). نظارت قضایی بر شورای نگهبان از منظر موازین حقوقی. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۳(۱)، ۱۶-۱.

رو نگارنده در این نوشته با رویکرد باید انگارانه به تحلیل موضوع اشاره خواهد داشت.

۱- تبیین مفهومی نظارت قضایی

نظارت قضایی، بیانگر چگونگی نظارت دادگاهها، بر اختیارات و اجرای وظایف، توسط وزرای وزارتخانه‌های دولتی، سازمان‌های اداری، مقامات محلی یا دیگر نهادهای عمومی است. بنابراین، نظارت قضایی صرفاً یک ابزار است (البته ابزاری بسیار قدرتمند) که بوسیله آن بکارگیری نامناسب اختیارات، قابل جبران است (Hadavand, 2002).

بر مبنای یک تعریف فنی: «نظارت قضایی، شیوه‌ای است که به وسیله آن، قضات دادگاه عالی، اعمال حقوق عمومی که با طرح دعوی نزد آنها مطرح می‌شوند را به توجه به صلاحیت دادگاه در صدور رأی به ابطال، ممانعت، الزام، وضوح بخشیدن و جبران خسارت، به دقت مورد بررسی قرار می‌دهند؛ نه به منظور قضاوت در مورد درستی و حسن تصمیم‌گیری مقام عمومی، بلکه با تکیه بر اختیار دادگاه در تشخیص خطای حقوق عمومی، با استناد به یکی از دلایل: غیر قانونی بودن، غیر معقول بودن، یا غیر منصفانه بودن. خواهان شخصی است که باید دارای منفعت کافی باشد، دسترسی به دیگر وسایل حمایتی جایگزین مناسب نداشته باشد و دادخواست خود را فوراً تسلیم کند.» (Fordham, 1997).

نظارت قضایی در همه موارد اصولاً اعمال می‌شود و موارد معافیت از شمول باید مشخص شوند. بنابراین نهادها و مؤسسات حکومتی اصولاً تحت شمول اصل نظارت پذیری قضایی قرار دارند. اما در موارد ذیل می‌توانند به عنوان استثنا تلقی شوند؛

قرار داشتن موضوع خارج از صلاحیت دادگاه؛

در حیطه صلاحیت دادگاه بودن اما در زمره اعمال حاکمیتی بودن؛
صالح بودن دادگاه از نظر موضوعی و عدم صلاحیت از منظر سازمانی؛

دادگاه دلیلی بر بازنگری نبابد؛

نظارت قضایی نهادهای اجرائی یکی از سازوکارهای مؤثر تضمین حاکمیت قانون و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری در نظام اداری است. قوه قضائیه به عنوان حافظ و مرجع نهایی عدالت، مشروعیت و قانونی‌بودن تصمیم‌های اداری را به واسطه تجدید نظر و «نظارت قضایی» مورد ارزیابی قرار خواهد داد. تنوع و تعدد سازوکارهای نظارت قضایی بر این اساس توجیه می‌شود که نارسایی‌های موجود در هر سازوکار نوعی باعث می‌شود امکان بررسی و نظارت فعالیت‌های رو به افزایش دولت که بر منافع شهروندان اثر گذار است، وجود نداشته باشد و در نتیجه نیازمند سازوکارهای نظارتی متعدد و متنوع هستیم. این سازوکارها به جهت ارتقاء کیفیت تصمیم‌گیری توسط نهادهای اجرائی به وجود آمده‌اند و با فراهم آوردن امکان بررسی مجدد تصمیم‌های اتخاذشده در شرایط خاص، عادلانه‌بودن آن‌ها را تضمین می‌کنند.

در نظام حقوقی ایران یکی از وجوه تضمین‌کننده حقوق شهروندی در مقابل قدرت دولت، نظارت قضایی بر دستگاه‌های اداری و اجرایی است. به نظر می‌رسد مستثنی نمودن برخی از نهادها و سازمانها در برابر این شکل از نظارت توجیه پذیر نبوده و فلسفه عدم شمول نظارت قضایی باید مشخص گردد. طبق قانون موضوعه مجلس یعنی قانون دیوان عدالت اداری و نسخ اصلاحی آن تا به امروز، در خصوص شورای نگهبان نظارت قضایی اعمال نشده است. در واقع مصوبات و تصمیم‌های این نهاد قابل طرح در دیوان عدالت اداری نبوده و هیچ نوع نظارت قضایی دیگری نیز بر آن وجود ندارد. از این رو با رویکرد موجود بحث نظارت متنفی است و صراحت قانون بر این ادعا صحه می‌گذارد. اما تفسیر قانون فقط به آنچه هست ناظر بوده و آنچه را که باید باشد را پوشش نمی‌دهد. هر چند قانون در نظام‌های رومی ژرمنی یا متمایل به این سیستم، فصل الخطاب است اما فرض نقص یا اشتباه قانون یا پیشنهاد برای اصلاح و تعدیل آن همواره مطرح بوده است. از این

ادله کاملی در اختیار دادگاه نیست تا بر مبنای آن اظهار نظر نماید (Groves & Lee, 2007).

مبنای این شکل از مصونیت، اصل تخصص یا اصل تخصیص می‌باشد. از این رو مصونیت از نظارت قضایی به دلیل ماهیت نظارت ناپذیر برخی از اعمال دولت یا تصمیم قانونگذار بر نظارت ناپذیری برخی از اعمال و مصوبات و تصمیم‌ها می‌باشد (Gorji Azandaryani & Shafiei Sardasht, 2013). برای مثال می‌توان به موضوعات مرتبط با انعقاد معاهدات فراملی، دفاع از کشور، امنیت و امور نظامی و روابط خارجی اشاره داشت.

۲- نظارت پذیری شورای نگهبان در نظم حقوق فعلی

در رابطه با شورای نگهبان این امر کاملاً واضح است که نظریات نهاد مزبور به عنوان نظریه تفسیری یا نظریات راجع به انطباق قوانین مجلس با قانون اساسی و شرع، همچنین نظریاتی که در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت تصمیمات اداری، در راستای رسیدگی به شرعی بودن تصمیم‌های اداری دیوان عدالت اداری ارسال می‌کند،^۱ قابل شکایت در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع ناظر قضایی در ایران نیست (Amini, 2014). بنابراین اگر صلاحیت دیوان در رابطه با شورای نگهبان قانون اساسی مطرح شود، به نظر می‌رسد منظور صلاحیت دیوان نسبت به تصمیم‌های اداری این نهاد است. متأسفانه تا به حال رایی در مورد تصمیم‌های اداری شورای نگهبان در دیوان عدالت اداری مطرح نشده است تا بر اساس آن، نظر دیوان عدالت اداری نسبت به امکان خوانده واقع شدن این نهاد در دیوان مورد بررسی قرار گیرد. در میان آراء دیوان، دو رأی در خصوص نظریات شورای نگهبان مطرح شده که در هر دو مورد هیات عمومی دیوان عدالت اداری رأی به عدم صلاحیت خود بر طبق قانون صادر کرده است. در دادنامه شماره ۹۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری اعلام کرده است:

«نظر به اینکه رسیدگی به موضوع اعلام تعارض نظرات شورای نگهبان با عنایت به مقررات قانون دیوان عدالت اداری از جمله ماده ۲۵ قانون مذکور در قلمرو صلاحیت دیوان قرار ندارد، بنابراین شکایت و اعتراض در این زمینه قابل رسیدگی و امعان نظر در هیات عمومی دیوان نمی‌باشد.» همچنین در دادنامه شماره ۱۸۳ به تاریخ ۱۳۷۹/۳/۸ نظر هیات عمومی دیوان عدالت اداری بدین شرح اعلام شده است:

«نظر فقهای شورای نگهبان در خصوص تشخیص مغایرت یا عدم مخالفت مقررات و نظامات دولتی با احکام اسلامی و همچنین آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض و رسیدگی و امعان نظر در هیات عمومی دیوان نیست و موردی برای اجابت درخواست شاکی در این زمینه وجود ندارد.»

در تبصره ماده ۱۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در آخرین اقدام قانونگذار، نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و مصوبات شورای نگهبان را خارج از شمول صلاحیت خود دانسته است. در مقام توضیح و تفسیر باید گفت با تحلیل هست انگارانه و آنچه در نظام حقوقی ایران حکومت دارد، نمی‌توان قائل به نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و مصوبات شورای نگهبان شد. اما با رویکرد باید انگارانه می‌توان پیشنهاداتی را برای نظارت بر این نهاد مطرح نمود. در ذیل و در ادامه بحث به مبانی نظارت و مصادیق ضرورت نظارت با رویکرد مطرح شده اشاره خواهیم داشت.

در مورد نظارت پارلمانی بر شورای نگهبان هم تاکنون مباحثی مطرح بوده است.

این مبحث ضروری است با توجه به آن چه که در دوره پنجم مجلس شورای اسلامی راجع به اعمال اصل ۷۶ قانون اساسی از سوی مجلس در خصوص مجموعه تحت پوشش دفتر رهبری رخ داده است مطالبی را بازگو نماییم. با این توضیح که اطلاق و عموم اصل فوق الذکر شامل دفتر رهبری و مجموعه تحت پوشش آن

^۱ تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون جدید دیوان عدالت اداری

اظهار نظر می‌نماید: «عموم امور مذکور در ماده ۱۹۸ چون شامل دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند و یا خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز می‌شود، با توجه به تفسیر معموله توسط شورای نگهبان، خلاف اصل ۷۶ قانون اساسی است».

به دنبال وصول نظریات شورای نگهبان از سوی مجلس شورای اسلامی، نمایندگان در مقام بازنگری در ماده ۱۹۸ بر رأی قبلی خویش - یعنی مستثنی نکردن نهادهای گفته شده - اصرار ورزیده و مورد جهت حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. شایان ذکر است که مجلس پنجم علی‌رغم این که ماده ۱۹۸ را به طور مطلق آورده بود، در ماده ۲۰۱ پیشنهادی، در مورد نهادهای تحت امر رهبری این گونه چاره‌اندیشی کرده بود که: «تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از نهادهایی که تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری است، با اطلاع معظم له انجام خواهد شد».

شورای نگهبان نیز در بند ۳۰ نامه فوق‌الاشاره راجع به این ماده چنین اظهار نظر می‌نماید که: «ماده ۲۰۱ که مجرد اطلاع مقام معظم رهبری را کافی دانسته خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است». در پی این اعلام نظر، مجلس این ماده را از آیین نامه حذف می‌نماید، چرا که اصرار بر ماده ۱۹۸ به نحو بهتری نظر نمایندگان را تأمین می‌نمود.^۳ در پی ارجاع مورد به مجمع تشخیص مصلحت، این مجمع در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۰ ماده ۱۹۸ آیین نامه داخلی مجلس را به شرح زیر تصویب نمود:

«در اجرای اصل هفتاد و ششم (۷۶) قانون اساسی، به استثنای دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند و مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان، هر گاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در مورد هر یک از امور کشور را لازم بداند...».

نیز می‌شود و حق تحقیق و تفحص تنها ابزار نظارتی مجلس است که با آن می‌تواند بر این مجموعه نظارت نماید. چرا که سایر ابزارهای نظارتی مجلس در مورد مقامات اجرایی کشور کاربرد دارد. در واپسین ماه‌های فعالیت دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، نمایندگان ملت در مقام تغییر و اصلاح آیین نامه داخلی مجلس برآمدند و سرانجام در تاریخ ۱۳۷۸/۷/۱۸ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مشتمل بر ۲۴۲ ماده و ۶۵ تبصره به تصویب رسید. اما نکته مهم آنکه مواد ۱۹۲ و ۱۹۸ آن که مورد اختلاف شورای نگهبان و مجلس بود، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع با تأمین نظر شورای نگهبان به تصویب نهایی رسید. با بیان این نکته که موضوع بحث ما حول ماده ۱۹۸ قانون آیین نامه داخلی مجلس می‌باشد. به بررسی این ماده می‌پردازیم:

ابتدا موضوع این ماده - یعنی تحقیق و تفحص مجلس - در قالب ماده ۱۹۸ پیشنهادی با ۲۰۰ رأی موافق. به شرح زیر و بدون هیچ بحث و صحبت موافق یا مخالفی به تصویب مجلس رسید:

ماده ۱۹۸ - در اجرای اصل هفتاد و ششم^۱ (۷۶) قانون اساسی، هر گاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند، درخواست خود را کتباً از طریق هیأت رئیسه مجلس به کمیسیون که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید...». همان گونه که ملاحظه می‌شود، نمایندگان مجلس با اخذ اطلاق اصل ۷۶، این ماده را نیز به طور مطلق و بدون هیچ گونه استثنایی تصویب نمودند. در پی تصویب قانون آیین نامه داخلی در صحن مجلس و ارسال آن به شورای نگهبان جهت اعلام نظر در مورد انطباق آن با شرع و قانون اساسی،^۲ این شورا در بند ۲۹ نامه شماره ۴۵۵۱ / ۲۱ / ۷۸ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲، در خصوص ماده ۱۹۸ چنین

۱. اصل ۷۶ ق.ا: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

۲. ماده ۱۸۵ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی‌شود. شورای

نگهبان، در صورت رد مصوبات مجلس موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید تا بلافاصله تکثیر و توزیع شود».

۳. مشروح مذاکرات جلسه شماره ۲۶۸ دوره پنجم مجلس شورای اسلامی.

ملاحظه می‌شود که مجمع تشخیص مصلحت نظر شورای نگهبان را تأمین نموده است. لکن سؤال مهم این است که به چه مصلحت اندیشی، مجمع به این نظر دست یافته است؟ در پاسخ به این سؤال می‌باید گفت، اولاً ایراد شورای نگهبان ایراد شرعی نبوده است تا آن که بگوییم ماده ۱۹۸ مصوب مجلس خلاف شئون و مبانی ولایت فقیه بوده است، بلکه ایراد این شورا در خصوص نقض قانون اساسی بوده است؛ ثانیاً هر چند شورای نگهبان در مقام بررسی این ماده به تفسیر اصل هفتاد و ششم نشسته است و از این جهت که تفسیر قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان می‌باشد و برای همگان لازم‌الاتباع است، دیگر جای هیچ بحث و شبهه‌ای باقی نمی‌ماند؛ لکن در مقام نقد و بررسی از اصل ۷۶ و تفسیری که شورا از آن نموده است باید گفت اطلاق این اصل - که هیچ تردیدی در آن نیست - شامل تمام امور کشور می‌شود و این گونه استثنائات رفته رفته موجب تخصیص اکثر می‌گردد و در نتیجه این اصل از قانون اساسی بی‌خاصیت خواهد شد.

نظر مقام معظم رهبری را در خصوص نظارت بر دستگاه‌ها و مجموعه‌های تحت نظر ایشان نیز محل بحث است. ایشان در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۶ در دیدار با هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی «با تأکید بر ضرورت نظارت در نظام اسلامی، بر لزوم وجود نداشتن تفاوت در نظارت بر دستگاه‌ها تأکید کردند»^۱.

همچنین معظم له در جمع دانشجویان دانشگاه امیر کبیر، در پاسخ به این سؤال که: آیا نهادها و دستگاه‌های مربوط به رهبری تحت نظارت و بازرسی هستند یا فوق نظارتند؟ و آیا نمایندگان شما در نهادها و استان‌ها نظارت می‌شوند؟ فرمودند:

«من عرض می‌کنم، هیچ کس فوق نظارت نیست، خود رهبری هم فوق نظارت نیست، چه برسد به دستگاه‌های مرتبط به رهبری، بنابراین همه باید نظارت بشوند. نظارت بر آن کسانی که حکومت می‌کنند - چون حکومت به طور طبیعی به معنای تجمع قدرت و

ثروت است؛ یعنی بیت المال و اقتدار اجتماعی و اقتدار سیاسی در دست بخشی از حکام است - برای این که امانت به خرج دهند و سوء استفاده نکنند و نفسشان طغیان نکند، یک کار لازم و واجب است و باید هم باشد. البته این تقسیم بندی نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای غیر زیر نظر رهبری - تقسیم بندی غلطی است؛ ما چنین چیزی نداریم.»

طبق قانون اساسی سه قوه مجریه و قضائیه و مقننه زیر نظر رهبری‌اند؛ دستگاه‌های دیگر هم همین طوراند. زیر نظر رهبری بودن به معنای این نیست که رهبری، دستگاهی را مدیریت می‌کند. اما به هر حال فرقی نمی‌کند؛ باید نظارت شوند. البته نظارت‌ها در کشور ما متأسفانه هنوز تخصصی، علمی و کارآمد نیست؛ در مواردی بی‌طرفانه هم نیست؛ این را بایستی اعتراف کنیم. البته همه نهادهای دولتی و عمومی باید از محاسبه باکی نداشته باشند. گفت: «آن را که حساب پاک است از محاسبه چه باک است». حسابشان را پاک کنند تا از محاسبه باکی نداشته باشند. بنابراین این طور نیست که دستگاه‌های مربوط به رهبری از نظارت معاف باشند؛ نه به نظر ما بازرسی‌ها لازم است.^۲ به درستی که این سخنان فصل الخطاب همه گفت و گوها و بحث و جدل‌ها در این زمینه می‌باشد. نکته جالب توجه در این سخنان اذعان مقام معظم رهبری به نبود یک سیستم نظارتی تخصصی، علمی کارآمد در کشور است. پس می‌طلبید که مسئولان امر نسبت به رفع این خلاء اساسی اقدام جدی و سریع به عمل آورند. بنابر آنچه بیان شد حداقل می‌توان گفت نمایندگان ملت با استناد به سخنان فوق تغییر آیین نامه داخلی مجلس در خصوص حق تحقیق و تفحص مجلس نسبت به مجموعه‌های استثنا شده را، می‌توانند در دستور کار قرار دهند. در وضعیت فعلی دستگاه‌های تحت پوشش دفتر و تحت امر وی از نظارت کافی برخوردار نیستند.

۳- مبانی نظارت پذیری قضایی شورای نگهبان

^۲. روزنامه جمهوری اسلامی مورخ ۱۳۷۹/۱۳/۱۲

^۱. روزنامه جمهوری اسلامی، مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۲

۳-۱- حاکمیت قانون

دروازه ورود به حقوق عمومی و حقوق اداری، اصل حاکمیت قانون است و مرز افتراق بین دنیای حقوقی و غیرحقوقی را این اصل تعیین می‌کند. امروزه بسیاری باور دارند که رشد سیاسی، مدرنیته سیاسی، حمایت از حقوق بشر و دیگر حقایق ارزشمند، همه و همه کوچک‌ترین بخش حاکمیت قانون هستند.^۱ حقوق‌دانان، اغلب اصطلاح «حاکمیت قانون» را برای توصیف نمونه‌ای مشخص از رژیم حقوقی سیاسی به کار می‌برند. «حاکمیت قانون» برگرفته از عبارتی فرانسوی^۲ به معنای دولت مبتنی بر قانون یا «دولت حقوقی» است.^۳ «حاکمیت قانون» به معنای جریان امور در کشوری است که در آن، قانون حکومت می‌کند و هیچ شخص یا نهادی از دایره شمول قانون خارج نیست. پس حکومت قانون یعنی تبدیل قدرت به صلاحیت نهادینی که با حقوق، محدود و محصور شده باشد. در اصطلاح حقوقی، رژیمی را که بر پایه اصل حاکمیت قانون باشد «رژیم قانون»^۴ یا «حکومت قانون» در برابر «رژیم اتوکراسی یا حکومت اراده فردی»^۵ می‌نامند (Tabatabai Motameni, 2003). در صورت حکومت قانون از حقوق شهروندان در برابر استبداد و سوءاستفاده از قدرت دولت حمایت شده و حاکمیت قانون به ابزاری برای کاستن از خودسری قدرت حاکم در تصمیم‌سازی بدل می‌گردد (Rahimi, 1978).

اداره نمی‌تواند به تعیین آزادانه فعالیت‌ها یا اعمال خود اقدام کند و تصمیم‌ها و رفتارهای نهادهای اداری باید بر اساس قواعد حقوقی از پیش تعیین شده صورت گیرد. قلمرو اصل قانونی بودن اصولاً به اعمال نهادهای اداری و مأموران دولتی محدود می‌شود و

به صورت فرعی اعمال اشخاص غیرعمومی را نیز در بر می‌گیرد (Gorji Azandaryani & Shafiei Sardasht, 2013).

تابع کردن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی به قانون، باعث می‌شود افراد، در برابر دولت، امنیت داشته باشند و مأموران عمومی نتوانند حقوق مردم را تضییع کنند. حاکمیت قانون وقتی به وجود می‌آید که قدرت موجود و مشروع جامعه، اجرا شود و اعمال آن را چنان‌که هست، تضمین کند. به عبارت دیگر، اجرا و اعمال آن لزوماً باید مستقل از اراده مقنن و مجری آن باشد و حتی مقنن نیز تحت نفوذ اجرای قانون تدوین شده از جانب خود قرار می‌گیرد (Gorji Azandaryani & Shafiei Sardasht, 2013).

اما قانونی که قصد حاکم کردن آن وجود دارد باید دارای مؤلفه‌هایی باشد. «عمومیت»،^۶ «صریح بودن»،^۷ «عقلایی بودن»، «اثبات بودن»، «انطباق با اصول کلی حقوق»، «قابلیت اجرا» و «داشتن ضمانت اجرا» مؤلفه‌های اصلی قانون‌اند؛ زیرا بدون چنین مشخصه‌هایی، قانون مجال حاکمیت نمی‌یابد (Zarei, 2001).

عمومیت: یعنی قوانین باید عام و کلی باشند. به عبارت دیگر، ناظر به فرد یا گروه خاصی نباشند و به طور عمومی اعلام شوند.^۸ پس برای مستثناکردن شخص یا گروهی از شمولیت قانون عام، نیاز به ارائه دلیل عقلایی قانونی است؛ مثلاً معافیت از پرداخت مالیات یا هزینه دادرسی باید موجه و منطقی باشد.

صریح بودن: صریح بودن دیگر ویژگی این اصل به شمار می‌رود؛ یعنی قانون نباید به گونه‌ای تدوین شود که بتوان از آن استنباط‌های کاملاً متفاوت کرد. قوانین همچنین باید ثبات نسبی داشته باشند.^۹

droit نامیده می‌شود. همگی در نظام‌های حقوقی و سیاسی، مشتمل بر رعایت قانون در وجه حداقلی هستند.

4. reigne of law

5. regime of police

6. generality

7. clarity and sleafity

8. promulgatidn

9. stability

^۱. به لحاظ تاریخی ارسطو، جان لاک، منتسکیو، دایسی، هایک و فولر از جمله مهم‌ترین نظریه‌پردازان حاکمیت قانون بوده‌اند. برای اطلاعات بیشتر نک:

<https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>

^۲. La principe de legalite

^۳. اندیشه حاکمیت قانون یا دولت قانون‌مدار در زبان‌های انگلیسی و آمریکایی Rule of law، در آلمانی Rechtsstaat و در فرانسه État de

به علت وجود تعبیر و تفسیرهای گوناگون، پایه‌های قوانین مبهم و چندوجهی لرزان بوده و توان حاکمیت نمی‌یابند.

عقلایی بودن: قانونگذار باید بر اساس منطق و عقلانیت دست به وضع قانون بزند. در غیر این صورت، عمل وی نتیجه‌ای جز شر و فساد نخواهد داشت و فرض همنوایی و پذیرش عمومی چنین قانونی دور از ذهن است. بنابراین قانونگذار غایات و اهدافی را از وضع قانون در ذهن دارد که باید با وضع قانون به آن نزدیک شود. وضع قانون به لحاظ عقلی نیز باید منطبق با اوضاع و احوال اجتماع باشد.

باثبات بودن: قانون اصولاً برای دوره زمانی طولانی نوشته می‌شود و تغییر مداوم آن می‌تواند به حاکمیت قانون خدشه وارد نماید. اگرچه بر اثر تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، به طور طبیعی، قانون نیز دچار تحول و تغییر می‌شود؛ ولی این تغییرات نباید به گونه‌ای باشد که از آن استنباط بی‌ثباتی شود.

انطباق با اصول کلی حقوق: «اصول حقوقی، اصول کلی و دائمی هستند که منشأ وضع چند قاعده جزئی و نماینده ارزش‌های حاکم بر جامعه به شمار می‌روند».^{۲۱} اصول کلی حقوقی نقطه متعالی سلسله‌مراتب منابع در علم حقوق به شمار می‌روند. تجلی ارزش‌های اجتماعی و اخلاقی در قواره اصول کلی حقوق، این منبع را برجسته می‌سازد؛ در صورتی که قانون موضوعه‌ای، توسط مرجع صلاحیت‌دار به تصویب برسد، قانونگذاری تنها به لحاظ شکلی موجه است؛ و اگر با اصول کلی حقوقی در تعارض باشد، به لحاظ ماهوی فاقد اعتبار است؛ به این لیل، قانون موضوعه باید با معیار ماهوی یعنی با اصول کلی حقوق نیز منطبق باشد تا بتوان

^۱. برخی از اصول حقوقی با توجه به تقسیم‌بندی‌های علمی و آکادمیک، خاص شاخه‌ای مستقل از علم حقوق‌اند؛ برای مثال می‌توان به اصول خاص حقوق جزا، حقوق بین‌الملل، حقوق خصوصی یا حقوق عمومی اشاره کرد و اما پاره‌ای اصول، بنا به موضوع، مرزهای مشترکی در شاخه‌های مختلف حقوق پیدا می‌کند.

^۲. این اصول در خانواده «حقوق نوشته» در راستای دستیابی به عدالت تعبیه شده‌اند. از آنجا که عدالت در خانواده رومی‌ژرمی همواره جزء حقوق بوده و

از قانون به معنای واقعی کلمه سخن گفت (Abbasi Lahiji, 2009).

قابلیت اجرا: قانون باید از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی قابلیت اجرا داشته باشد؛ قانونی که به دلایل مختلف قابلیت اجرا نداشته باشد، شأن قانونگذاری را پایین می‌آورد. اگر قانونگذار بدون در نظر گرفتن منابع قابل دسترسی جامعه، قانون وضع نماید، درحقیقت دستوری صادر کرده که یا امکان وقوع آن وجود ندارد یا اینکه تلاش برای اجرای آن، قطعاً موجب بروز مشکلات و پیچیدگی‌های فراوانی در زندگی افراد و جامعه خواهد گردید.

داشتن ضمانت اجرا: اصولاً قاعده حقوقی یا قانون، واجد ضمانت اجرا از نوع حقوقی، کیفری یا اداری است. البته به صورت استثنایی ممکن است قوانین ضمانت اجرای اخلاقی داشته باشند؛

۳-۲- اصل تفکیک قوا

اصل تفکیک قوا به این معناست که هیچ‌یک از قوای مقننه، مجریه و قضائیه نباید در قوه دیگر اعمال قدرت کنند. سه قوه باید متمایز و مجزا باشند، مستقل از هم عمل کنند و هریک تنها دارای صلاحیت اعمال قدرت در یک بخش باشند. در عصر حاضر تفکیک قوا به عنوان یکی از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی از سوی نظام‌های مختلف به رسمیت شناخته شده است. وظیفه اصلی مجلس قانونگذاری است، مجریه اجرای قانون، و قضائیه حل و فصل اختلاف‌ها بین اشخاص. البته امکان دارد به طور استثنائی یکی عهده‌دار وظیفه دیگری شود. برای مثال قوه مقننه کار قضائی انجام دهد یا قوه مجریه با وضع آیین‌نامه اقدام به

حقوق دانان این خانواده حاضر نبوده‌اند راه‌حلی را که از نظر آن‌ها غیرعادلانه باشد بپذیرند، انعطاف‌پذیری ویژه‌ای مبنی بر پذیرش اصول حقوق نزد آنان آشکار است. آنجایی که رجوع به اصول کلی به صراحت در قانون پیش‌بینی شده است، قاضی بر اساس اختیاراتی که قانونگذار به او تفویض کرده اقدام می‌کند؛ اما در صورتی که این امر در قانون پیش‌بینی نشده باشد، تحقق بخشیدن به عدالت در جامعه در نتیجه پیروی از نظم ناشی از قواعد حقوقی است که قضات در اعمال این اصول، تردیدی از خود نشان نمی‌دهند.

اجرایی تفویض نماید. یکی دیگر از توجیهاتی که برای تفویض قدرت قانونگذاری آورده شده است، کارایی و اثربخشی بخش اجرایی دولت است (Aberham & Desta, 2009).

۳-۳-۱- اصل انتظار مشروع

انتظارات مشروع، به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات دولتی، در اثر تصمیمات، اطلاعات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده، به‌نحوی که انصراف از آن‌ها یا عدم توجه به آن‌ها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی‌نفع می‌شود. به این جهت، انتظارات یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند (Zarei & Behnia, 2011). مطابق دکرین، انتظارات مشروع تصمیمات دولت برای شهروندان ایجادکننده انتظاری حقانی در پابندی او به تصمیمات و آثار مترتب بر این تصمیم‌هاست. شهروندان بر پایه این تصمیم‌ها جنبه‌های مختلف زندگی خود را سامان می‌بخشند و بایسته است دولت از چنین انتظار موجهی که خود ایجاد نموده حمایت نماید. نه تنها انتظار معقول پیش‌شرط اولیه انتظار مشروع است، بلکه اصولاً گستره و دایره شمول آن از انتظار مشروع وسیع‌تر است؛ زیرا درحالی‌که هر انتظار مشروع، بر پایه یک انتظار معقول و متعارف شکل می‌گیرد، اما از آنجا که همه انتظارات معقول، مورد پذیرش و تحت حمایت نظام حقوقی قرار نمی‌گیرند، هر انتظار متعارفی منجر به تحقق یک انتظار مشروع نمی‌شود (Behnia, 2007). انتظار مشروع را باید یک اصل کلی حقوق اداری محسوب کرد؛ زیرا ازیک‌سو محصول تحول اندیشه‌های مرتبط با مفهوم اداره و نحوه تعامل و کنترل اعمال و رفتارهای آن با شهروندان است و ازسویی دیگر، جنبه فراگیر و عام‌الشمول دارد، باید آن را نه منحصرأ نوعی حق یا منفعت پنداشت؛ بلکه ماهیتاً یک اصل کلی حقوق اداری محسوب می‌شود. با رشد دولت رفاه و جامعه اطلاعاتی در قرن بیستم، مفهوم و ماهیت ارتباط میان

قانونگذاری نماید که البته هر مورد در چارچوب و محدوده مشخصی تحقق یافته و توجیه معینی در پس آن وجود دارد. بنابراین بر مبنای تئوری تفکیک قوا هیچ‌یک از شعبه‌های قدرت، حق دخالت و اجرای وظایف دیگری را ندارد.

چنانچه اصل تفکیک قوا با شدت و حدت در هر کشوری اجرا شود، توسعه نهادهای اداری مدرن، غیرممکن خواهد شد. بنابراین، تفکیک قدرت دولت به سه بخش مقننه، مجریه و قضائیه یک تقسیم‌بندی دقیق و کلاسیک نیست و تا حدی حالت انتزاعی و کلی دارد و همان‌گونه که در تئوری امکان تفکیک این سه قوه وجود ندارد، در عمل هم امکان تفکیک کامل، منتفی است. امروزه تفکیک قوا به جریانی رایج در ساختار شکلی کشورها بدل شده است. درهرحال بدون تفکیک قوا نمی‌توان به وجود یک حکومت مردمی در شکل حداقلی آن اندیشید. علاوه بر توجه به تفکیک قوا از حیث شکلی، از منظر ماهوی هم‌اکنون تعداد قوای موجود در کشورهای مختلف بیش از سه موردی است که مدافعان کلاسیک این نظریه بیان داشته‌اند. نهادهایی مانند بانک مرکزی، مراجع مستقل اداری، شوراهای مختلف تصمیم‌گیری و حتی سازمان‌های عمومی غیردولتی یا بین‌المللی هرچند به لحاظ رسمی قوه محسوب نمی‌شوند اما به لحاظ ماهوی باید آن‌ها را در شمار قوای سیاسی قلمداد کرد (Behnia, 2007). پس تفکیک بین قانونگذاری و مقررات‌گذاری و اجرا در حال کم‌رنگ‌شدن است و در مدل‌های جدید حکمرانی بر جدایی و تفکیک، اصراری نمی‌شود؛ بلکه تأکید بر تعامل و رفت‌وبرگشت‌های پویا میان این مراحل مهم تلقی شده‌اند (Zarei & Shojanian, 2014).

تفویض قدرت قانونگذاری توسط قانونگذار کاملاً برخلاف اصل تفکیک قوا و البته قابل توجیه است. نبود وقت و تخصص کافی در قوه مقننه و به تبع آن نبود امکان تصویب قانون‌هایی در جهت برطرف‌نمودن مشکلات اجتماعی و اقتصادی خاص، قانونگذار را متقاعد می‌کند که بخشی از قدرت قانونگذاری خود را به نهادهای

مقامات عمومی و افراد متبوع آن، دچار تغییر و تحول گشت و این تغییر و تحول باعث ایجاد تزاخم بین منافع فردی و اجتماعی عمومی شد. به عبارت دیگر، مفهوم انتظارات مشروع در مقام رفع تزاخم و تعارض میان منافع فردی و عمومی است (Waldron, 2008).^۱ اصل انتظار مشروع، مشابه مفهوم حق مکتسب و از اصول بنیادین حقوق اداری است. اگر قدرت مقام اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، مقام مذکور در افکار عمومی، مرجعی مشروع و قانونی تلقی خواهد شد. این امر، زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداری را فراهم می‌سازد؛ زیرا انگیزه شهروندان برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری، همراهی با تصمیم‌های مقامات عمومی و تبعیت از اصول و قواعد دولتی افزایش می‌یابد. در فرانسه در قضیه انترپرایز این اصل به رسمیت شناخته شد.^۲

۴- فرآیند نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و مصوبات شورای نگهبان

در نظام‌های رومی ژرمنی بر خلاف نظام کامن لا بیشتر اختیار مرتبط با نظارت قضایی به دادگاه‌های اداری داده شده است. به نظر می‌رسد بهتر است در صورت طرح اعمال نظارت بر شورای نگهبان از این رویه پیروی شود. در واقعشان این نهاد و فلسفه وجودی تشکیل دیوان شاهی بر این مدعاست. «نظارت قضایی» بر شورای نگهبان به معنی قدرت دستگاه قضایی و به طور خاص

دیوان عدالت اداری برای نظارت بر فعالیت‌های این نهاد بر پایه قوانین و اصول حقوق عمومی است.

بنابراین باید گفت نظارت قضایی بر شورای نگهبان، به منزله قدرت قضات برای بررسی و نظارت فعالیت‌ها و تصمیم‌های اتخاذ شده توسط این نهاد است. بنابراین «نظارت قضایی» رویه‌ای در حقوق اداری است که به موجب آن دادگاه‌ها بر اعمال قدرت عمومی شورای نگهبان نظارت می‌کنند. فردی که حس می‌کند اعمال چنین قدرتی توسط شورای نگهبان به دلیل تعارض با حقوق و منافع وی غیرقانونی است، می‌تواند به دیوان عدالت اداری مراجعه کرده و تقاضای «نظارت قضایی» نماید.

نظارت قضایی بر شورای نگهبان باید یک بررسی فنی و تکنیکی باشد؛ به این معنا که بررسی تصمیم‌های موجود به موجب فرآیند پیش بینی شده در قانون، مشخص‌کننده قانونی بودن یا نبودن تصمیم مورد نظر خواهد بود. اگر دیوان عدالت اداری به این نتیجه برسد که تصمیم مورد نظر قانونی است، نباید هیچ اقدامی در رابطه با آن صورت دهد، حتی اگر دیوان، به این نتیجه برسد که تصمیم مورد نظر ارجح نیست و گزینه‌های بهتری هم وجود دارد. از سوی دیگر، اگر دیوان عدالت اداری به این نتیجه رسد که تصمیم مورد بررسی غیرقانونی یا مصداق سوءاستفاده از قدرت است، می‌تواند آن را ملغی اعلام نموده و به شورای مذکور دستور دهد که تصمیم خود را براساس دستورالعمل‌ها و موارد مد نظر دادگاه

^۱. با ذکر یک مثال، مسئله بهتر تبیین خواهد شد. فرض کنید شخصی با اخذ مجوز از مقامات ذیصلاح، به دنبال نوسازی و اضافه نمودن یک طبقه به ساختمان خویش است. شخص با صرف هزینه‌ای، مجوز را اخذ نموده و شروع به نوسازی و اضافه نمودن یک طبقه می‌کند؛ اما تصمیم مقامات، به دلیل یک منفعت عمومی و با اتخاذ سیاست جدید شهرسازی، تغییر می‌کند و مجوز مذکور، لغو می‌شود. در اینجا تعارضی میان اصل منافع عمومی و اصل انصاف فردی به وجود می‌آید. از یک طرف اگر دولت یا مرجع صادرکننده مجوز بخواید اصل انصاف فردی را رعایت کند و مجوز را لغو نکند، مغایر با سیاست جدید است که در جهت منافع عمومی است و اگر هم بخواید از منافع عمومی و اجتماعی حمایت کند، اصل انصاف فردی را زیر پا می‌گذارد.

^۲. در این پرونده در سال ۱۹۹۲ واردکننده فصولات از آلمان به فرانسه از مقررات جدید دولت فرانسه مبنی بر ممنوعیت ورود فصولات متضرر شد و شکایتی مطرح کرد به این درخواست که یک سوم درآمد او کاهش یافته و باید خسارت بگیرد. پیش از ۱۹۹۲ قانون مصوب پانزدهم جولای ۱۹۷۵ واردات برخی از انواع فصولات را مجاز دانسته بود و خواهان سالیان زیادی به این کار مشغول بود. دادگاه اعلام کرد مقررات موصوف بدون توجه به منافع واردکنندگانی که به مقررات اعتماد کرده‌اند ابلاغ شده و لذا انتظار مشروع واردکننده نقض شده و او متضرر گردیده است. مقررات جدید نباید به طور ناگهانی و با تأثیر فوری بر منافع واردکنندگان موجود که به قوانین اعتماد کرده‌اند وضع می‌شد Hadavand, M., & Mashhadi, A. (2010). *Principles of Administrative Law in Light of the Judgments of the Administrative Justice Court*. Khorsandi Publishing

حقوقی «نظارت قضایی» اصل سوءاستفاده از قدرت یا همان عمل خارج از حدود اختیارات قانونی است (Wade & Forsyth, 2004). دیوان عدالت اداری می‌تواند در اعمال ظرفیت و صلاحیت «نظارت قضایی» به بررسی امکان وقوع سوءاستفاده از قدرت توسط شورای نگهبان بپردازد. واژه «Ultra Vires» که به معنی سوءاستفاده از قدرت است در انگلیسی به معنای بدون قدرت و مخالف آن یعنی واژه «Intra vires» به معنای در حیطه قدرت می‌باشد. اگر شورای نگهبان خارج از حوزه قدرت خود عمل نماید، دیوان، دارای صلاحیت مداخله می‌باشد. سوءاستفاده از قدرت در حقوق اداری به معنای اتخاذ تصمیم توسط مقامات اجرائی است بدون اینکه مقامات مذکور صلاحیت اتخاذ چنین تصمیمی را داشته باشند یا اینکه در اتخاذ این تصمیم خارج از حدود قدرت‌های تفویض شده عمل کرده‌اند. یک تصمیم دولتی، ممکن است به دلیل مباحث مرتبط با رویه تصمیم‌گیری یا مباحث مرتبط با ماهیت تصمیم، به عنوان مصداق سوءاستفاده از قدرت مشخص گردد.

مورد دوم «سوءاستفاده از قدرت ماهوی»^۲ است. سوءاستفاده از قدرت در وجه ماهوی به نقض‌های اساسی در تصمیمات باز می‌گردد که در مقابل بی‌نظمی‌ها و اشتباه‌ها در رویه‌های اتخاذ تصمیم قرار می‌گیرد. یک تصمیم دولتی زمانی مصداق سوءاستفاده از قدرت در وجه ماهوی است که تصمیم‌گیرنده از قدرتی که به وی در جهت حفاظت از منافع عمومی داده شده است تخطی کرده باشد یا اینکه موضوع و ماهیت تصمیم اتخاذ شده خارج از حوزه اختیارات تصمیم‌گیرنده باشد. این مسئله در انطباق با اصلی است که به موجب آن هر قدرتی محدودیت‌های خاص خود را دارد. زمانی که تصمیم‌گیرنده در مورد مسائلی اقدام به تصمیم‌گیری می‌کند که خارج از مرزهای قدرت‌های تفویض شده به وی هستند امری اتفاق می‌افتد که به عنوان سوءاستفاده از قدرت ماهوی از آن

تغییر دهد. دیوان در این فرآیند، تصمیم خود را جایگزین تصمیم اتخاذ شده توسط نهاد مذکور نمی‌کند هر چند تصمیم اولیه غیرقانونی باشد. براساس اصل اساسی «نظارت قضایی» داشتن تمام قدرت هم محدودیت‌های خاص خود را دارد و زمانی که تصمیم‌گیرندگان در رده نهادهای اجرائی خارج از این حدود عمل می‌کنند باید به آنان به وسیله قوه قضاییه هشدار دارد. «نظارت قضایی» از اتخاذ تصمیم‌های اشتباه جلوگیری نمی‌کند بلکه باعث می‌شود که از وقوع بی‌عدالتی در اتخاذ این تصمیم‌ها جلوگیری شود. از این‌رو، اهمیتی ندارد که قاضی بررسی‌کننده تصمیم به نتیجه‌ای متفاوت برسد. در بررسی تصمیم مذکور تنها این نکته مورد توجه قرار می‌گیرد که آیا در فرآیند اتخاذ آن موردی غیرقانونی وجود داشته است یا خیر. حوزه صلاحیت دادگاه محدود به ملغی نمودن تصمیم و ارجاع آن به تصمیم‌گیرنده اصلی برای اعمال موارد مورد نظر قانون است.

۵- مصادیق ضروری توجیه گر نظارت قضایی بر تصمیم‌های شورای نگهبان

مبنای انجام «نظارت قضایی» می‌تواند بدین شکل توسط قانون موضوعه مشخص شود؛ بدین ترتیب موارد زیر از جمله مصادیقی تلقی گردد که امکان نظارت بر مصوبات و تصمیم‌های شورای نگهبان را میسر می‌سازند. در ذیل به شرح این موارد اشاره خواهیم داشت.

۵-۱- جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت

«سوءاستفاده از قدرت می‌تواند به سه شکل محدود و ماهوی و سوء استفاده در رویه تصمیم‌گیری باشد. «سوءاستفاده از قدرت به صورت محدود»^۱ اولین مورد از مصادیق سوء استفاده از قدرت است. گزاره ساده‌ای که به موجب شورای نگهبان نباید خارج از حوزه قدرت خویش عمل نمایند (سوءاستفاده از قدرت) همیشه به عنوان اصل و هسته حقوق اداری مطرح بوده است. مبنای

² Substantive Ultra Vires

¹ Simple (Narrow) Ultra Vires

یاد می‌شود (در مفهوم محدود و خاص که در مقابل مفهوم کلی قرار می‌گیرد). اصل زیربنایی مفهوم سوءاستفاده از قدرت ماهوی این است که هر قدرتی که در جهت برآوردن منافع عمومی تفویض شده است دارای محدودیت‌های خاص خود می‌باشد. در نتیجه، زمانی که مقام تصمیم گیرنده در شورای نگهبان اقدام به اتخاذ تصمیمی می‌کند که خارج از حدود اختیارات تفویض شده به وی می‌باشد، «نظارت قضایی» امری امکان‌پذیر می‌شود.

«سوءاستفاده از قدرت در رویه تصمیم‌گیری»^۱ سومین نوع سوء استفاده است. حتی اگر شورای نگهبان در حدود و حیطه قدرت‌های تفویض شده به وی اقدام به تصمیم‌گیری نماید، باز هم ممکن است که تصمیم اتخاذ شده به عنوان مصداق سوءاستفاده از قدرت مطرح باشد و این مسئله به دلیل وجود بی‌نظمی‌ها و بی‌قاعدگی‌هایی باشد که در رویه تصمیم‌گیری این نهاد اتفاق افتاده‌اند. سوءاستفاده از قدرت در وجه رویه‌ای توسط شورای نگهبان به تصمیم‌هایی بازمی‌گردد که بدون رعایت الزام‌های رویه‌ای رسمی و اجباری اتخاذ شده باشند. زمانی که رویه‌های قانونی و رسمی خاصی برای اتخاذ تصمیم وجود دارند و اعمال آن‌ها اجباری است، عدم توجه به این الزام‌ها در اتخاذ تصمیم مصداق سوءاستفاده از قدرت در وجه رویه‌ای است. این اصطلاح برای اشاره به نادیده گرفتن الزام‌های رویه‌ای اجباری و همچنین زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که تصمیم‌گیرنده قوانین اصول حقوقی را مورد بی‌توجهی قرار دهد.

۵-۲- پیشگیری از وقوع خطای قضایی

«خطای قضایی»^۲ در تفسیر قانون مصداق دیگر از مصادیق اشتباه است. به عنوان یک قانون کلی، اشتباه‌هایی که توسط تصمیم‌گیرنده اصلی اتخاذ شده‌اند، توسط دادگاه اصلاح نمی‌شوند. این موارد به عنوان اشتباه‌هایی که در حوزه صلاحیت تصمیم‌گیرندگان اتفاق می‌افتند، پذیرفته شده‌اند. مانند هر حوزه دیگری امکان وقوع اشتباه

و خطا برای تصمیم‌گیرندگان در نظر گرفته شده است. مباحث مرتبط با حقایق عموماً مباحثی هستند که به بررسی محاسن و مزایای یک تصمیم می‌پردازند تا قانونی بودن آن. تفاوتی ندارد که تصمیم‌گیرنده صلاحیت اتخاذ تصمیمی را داشته باشد یا نداشته باشد، امکان «نظارت قضایی» هیچ گاه منتفی نمی‌شود. تصمیم‌گیرنده‌ای که به اشتباه، قانونی را تعبیر و تفسیر می‌کند و بنابر قدرتی عمل می‌کند که به موجب آن قانون وجود ندارد، مرتکب خطای قضایی در تعبیر قانون شده است. هر نوع اشتباه در فهم یا تفسیر حقایق مرتبط با تصمیم هم در صورتی که دارای ابعاد قضایی باشند به عنوان خطای قضایی در نظر گرفته می‌شوند. خطای قضایی در ارتباط با حقایق زمانی حادث می‌شود که وجود حالت یا وضعیتی خاص (به عنوان پیش‌شرط برای اتخاذ تصمیم توسط تصمیم‌گیرنده) مشتمل بر وجوه قضایی باشد (Amini, 2014). باتوجه به مباحث فوق، خطای قضایی زمانی اتفاق می‌افتد که تصمیم‌گیرنده به دلیل تعبیر و تفسیر اشتباه قوانین یا درک اشتباه حقایق فکر کند صلاحیت‌دار برای تصمیم‌گیری در مورد اموری خاص است، درحالی که قانوناً مجاز به انجام چنین کاری نباشد. خطای قضایی در ارتباط با قوانین زمانی صورت می‌گیرد که به دلیل تعبیر و تفسیر اشتباه قوانین، تصمیم‌گیرنده نسبت به اعمال قدرت در مورد موضوعی اقدام کند که واقعاً در حوزه صلاحیت وی قرار نمی‌گیرد. از سوی دیگر خطای قضایی در مورد حقایق زمانی به وقوع می‌پیوندد که تصمیم‌گیرنده گمان کند که در مورد موضوعی خاص دارای صلاحیت تصمیم‌گیری است درحالی که حقایق خاصی که به عنوان پیش‌شرط چنین حقایقی مطرح هستند وجود نداشته باشند. به صورت خلاصه می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری نمود که خطای قضایی یکی از انواع سوءاستفاده از قدرت است که منجر به اعمال «نظارت قضایی» می‌شود.

نتیجه‌گیری

² Jurisdictional Error

¹ Procedural Ultra Vires

گرفتن یک نهاد در حکمرانی است و ممنوعیت سوء استفاده از قدرت را تجویز می‌کند، تاکید مجددی بر نظارت پذیر بودن شورای نگهبان می‌باشد. اصل انتظار مشروع نیز ایجاب می‌کند که بتوان مصوبات و تصمیم‌های این نهاد را تحت نظارت قرار داد. با بررسی مصادیق بایدهنگارانه نظارت بر شورای نگهبان، می‌توان استدلال‌هایی را بر لزوم پذیرش نظارت پذیر این دستگاه تئوریزه کرد. به هر روی توصیه مقامات عالی حکومتی از جمله رهبری در ایران که بر استثناء ناپذیر بودن از نظارت و تخصصی شدن نظارت تاکید شاهی بر این مدعا است.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

Judicial oversight is a central mechanism in administrative law that serves to preserve the rule of law and ensure that public authorities do not overstep their mandates. In the context of the Islamic Republic of Iran, the Guardian Council, a constitutional body vested with the authority to supervise elections and interpret the Constitution, has been legally excluded from judicial review by the Administrative Justice Court under Article 12 of the 2013 Act. This exclusion, while explicit in statutory language, raises significant jurisprudential and constitutional debates, particularly when analyzed through the lens of legal standards such as the rule of law, separation of powers, and the doctrine of legitimate expectations. As articulated in administrative law theory, judicial oversight refers to the process by which courts review the legality of actions and decisions undertaken by public bodies—not on the merit or wisdom of those decisions but rather to ensure they conform to the law and do not violate fundamental rights or exceed

با توجه به ادله مورد بحث از منظر حقوقی، شورای نگهبان نهادی است که در نظام حقوقی ایران مصون از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. فلسفه این مصونیت در مذاکرات وضع قانون و همچنین با منطق حاکم بر تعهدات و تکالیف دولت در عصر حاضر مبهم است. چرایی نظارت ناپذیری شورای نگهبان بیشتر با توجیهات سیاسی همراه بوده تا با استدلال‌های حقوقی؛ و به نظر می‌رسد چنین دیدگاهی ناشی از رویه‌ای است که نهاد مزبور در حیات حقوقی و سیاسی کشور در پیش گرفته است. به هر روی از حیث مبنایی، اصل حاکمیت قانون اقتضاء دارد همه نهادها و مقامات در شمول دایره قانون قرار گیرند. قانون با مؤلفه‌ای عدالت و انصاف چنین الزام عمومی را در عرصه زمامداری بهینه به وجود می‌آورد؛ در غیر این صورت تبعیت از هر قانونی نمی‌تواند مبین شکل‌گیری نهادهای اداری منصف و بی‌طرف در عرصه اجرای قانون باشد. اصل تفکیک قوا نیز که ضامن جلوگیری از قدرت

jurisdictional boundaries (Fordham, 1997). The debate is not limited to Iran's legal system but resonates with comparative insights from Romano-Germanic legal traditions, where High Administrative Courts actively oversee government actions. The absence of such oversight in Iran, particularly regarding the Guardian Council, prompts critical inquiry into whether political expediency has unduly replaced legal rationality in the structure of governance.

From a doctrinal perspective, judicial oversight exists to correct unlawful exercises of power, prevent arbitrary or unreasonable decisions, and secure a procedural framework that guarantees the rights of citizens in their interactions with the state. It operates under specific exceptions—such as decisions falling outside court jurisdiction, matters of state sovereignty, or national security—but these exceptions must be narrowly defined (Groves & Lee, 2007). The current legal framework in Iran grants immunity to the Guardian Council in both its interpretative and supervisory

capacities, including decisions concerning the conformity of parliamentary laws to Islamic standards and constitutional norms. However, this exemption is not without controversy. Scholars argue that the justification for excluding such a powerful institution from oversight lacks sufficient legal grounding and often relies on ambiguous political or religious rationales (Gorji Azandaryani & Shafiei Sardasht, 2013). Moreover, no precedent-setting judicial opinion has challenged this immunity, creating a jurisprudential vacuum that perpetuates unchecked institutional authority. This lack of oversight contradicts key principles of administrative justice and opens the door for the Guardian Council to operate beyond the reach of legal accountability mechanisms that apply to all other government entities.

The rule of law constitutes the foundational basis for requiring judicial oversight of all public institutions, including the Guardian Council. Rooted in both legal positivism and natural law traditions, the rule of law demands that all public conduct, decision-making, and governance conform to established legal norms, be clear, general, and predictable, and offer equal protection to all citizens (Tabatabai Motameni, 2003). Without this, governance degenerates into arbitrariness and undermines the legitimacy of public authority (Rahimi, 1978). Under the rubric of the rule of law, no institution—no matter how powerful or constitutionally entrenched—should stand above legal scrutiny. Key characteristics of a valid legal system include general applicability, clarity, rationality, stability, enforceability, and compliance with overarching legal principles (Zarei, 2001). These features are essential in constraining public power and ensuring legal coherence. If the Guardian Council can interpret laws, supervise elections, and effectively veto legislation without legal challenge, it not only undermines citizen rights but also subverts the

broader principle of legal equality. Furthermore, placing the Council beyond judicial review compromises the judiciary's role in preventing abuse of power and ensuring fairness in governance.

Equally vital is the principle of separation of powers, which posits that legislative, executive, and judicial functions must remain distinct and balanced to prevent the consolidation of authority and the emergence of autocracy (Behnia, 2007). While modern governance acknowledges some functional overlaps—such as administrative rulemaking or judicial interpretation—the core idea remains that no branch should dominate the others or escape oversight. The Guardian Council's exemption from judicial scrutiny violates this principle by creating a quasi-fourth branch of government that is neither fully judicial nor legislative but exercises elements of both without the accountability inherent in either. The increasing presence of hybrid or quasi-independent agencies in modern governments has already blurred traditional boundaries, but this only amplifies the need for robust oversight mechanisms rather than diminishes them (Zarei & Shojaian, 2014). Moreover, the principle of delegated rulemaking supports the need for oversight, as even the legislature may empower executive bodies to regulate within limits—yet these bodies remain reviewable. The logic should apply even more forcefully to the Guardian Council, which shapes constitutional interpretation and political representation through its functions but remains unchecked. The principle of legitimate expectation further justifies the necessity of judicial oversight. Citizens interacting with state institutions develop expectations based on laws, practices, and administrative precedents. When these expectations are ignored or unilaterally overridden without recourse, it results in legal and moral injury to the public trust (Zarei & Behnia, 2011). Legitimate expectation has

become a normative doctrine in administrative law, emerging from the necessity to mediate between state authority and individual autonomy. It is more than a procedural right; it represents a substantive safeguard against arbitrary revocation of legal norms and a means to ensure predictability and fairness in administrative decisions (Behnia, 2007; Waldron, 2008). The Guardian Council's interpretive authority can profoundly affect individual rights and political participation, and the absence of oversight mechanisms deprives citizens of any remedy when those decisions appear arbitrary or ideologically motivated. The Council's exemption essentially strips citizens of their ability to challenge decisions that may directly contravene legitimate legal expectations, especially in election vetting or legislative disqualifications. This contradicts the very ethos of participatory governance and legal responsiveness.

The mechanisms for judicial oversight—if established—need not infringe upon the Guardian Council's essential constitutional roles but can be calibrated to focus on procedural legality, jurisdictional overreach, and abuse of power. The concept of judicial review does not mean that courts replace the Council's judgment with their own; rather, they ensure that its decisions fall within the scope of its legal authority and conform to principles of fairness and proportionality (Wade & Forsyth, 2004). For instance, abuse of power can manifest in three forms: ultra vires decisions beyond legal authority, material misuse of jurisdiction for impermissible ends, or procedural irregularities that compromise the integrity of the decision-making process. All three are potentially applicable to the Guardian Council's actions, particularly in light of its wide discretion. Furthermore, judicial oversight serves not only to correct illegal actions but also to prevent judicial errors, especially in the interpretation of

constitutional or statutory texts. Misinterpretations or misapplications of law without corrective mechanisms can entrench injustice and propagate systemic errors (Amini, 2014). This further supports the call for limited, focused, and principled judicial scrutiny of the Council's administrative and interpretive acts.

In conclusion, the current exclusion of the Guardian Council from judicial oversight creates an anomaly in Iran's legal system that undermines core principles of modern administrative justice. As constitutionalism and the rule of law continue to evolve globally, Iranian legal discourse must critically re-examine institutions that enjoy immunity from judicial review. The integration of oversight mechanisms—while respecting the Council's constitutional prerogatives—could enhance legal legitimacy, prevent misuse of power, and foster greater public trust. The insistence on such oversight is not merely a theoretical exercise but a pragmatic necessity in the pursuit of good governance, equity, and democratic accountability. Only through balanced legal reform and open juridical debate can Iran ensure that all institutions, including the Guardian Council, operate within the constitutional framework and uphold the values of justice and transparency that are the cornerstones of any lawful society.

References

- Abbasi Lahiji, B. (2009). *Foundations of Constitutional Law*. Jungle Publishing; Javdaneh.
- Aberham, Y., & Desta, G. M. (2009). *Administrative LawPB - Teaching Material, Prepared under the Sponsorship of the Justice and Legal System Research Institute*.
- Amini, S. (2014). *The Oversight Authority of the General Assembly of the Administrative Justice Court over the Legality of Government Actions* [Tehran University (Central Campus)]. Tehran.
- Behnia, M. (2007). *Legitimate Expectations* [Pardis Qom University].
- Fordham, M. (1997). *Judicial Review Handbook*. John Wiley & Sons LTD.
- Gorji Azandaryani, A. A., & Shafiei Sardasht, J. (2013). Non-Reviewable Judicial Oversight of

- Government Actions. *Public Law Knowledge Quarterly*, 2(5), 23.
- Groves, M., & Lee, H. P. (2007). *Australian administrative law: Fundamentals, principles and doctrines*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139168618>
- Hadavand, M. (2002). *Judicial Oversight of Administrative Actions from the Perspective of Good Governance* [Shahid Beheshti University].
- Hadavand, M., & Mashhadi, A. (2010). *Principles of Administrative Law in Light of the Judgments of the Administrative Justice Court*. Khorsandi Publishing.
- Rahimi, M. (1978). *Iranian Constitution and Principles of Democracy*. Amir Kabir Publishing.
- Tabatabai Motameni, M. (2003). *Public Freedoms and Human Rights*. University of Tehran PublishingER -.
- Wade, H. W. R., & Forsyth, C. F. (2004). *Administrative Law*. Oxford University Press.
- Waldron, J. (2008). *the concept of rule of law*.
- Zarei, M. H. (2001). The Process of Democratization, Accountability, and Public Administration. *Journal of Qom Higher Educational Complex*, 3(9).
- Zarei, M. H., & Behnia, M. (2011). Reflection on the Applicability of the Principle of Legitimate Expectations in the Administrative Justice Court. *Rahbord Journal*(61).
- Zarei, M. H., & Shojaian, K. (2014). The Principle of Irrationality in Administrative Law and Its Reflection in the Judgments of the Administrative Justice Court. *Public Law Research Quarterly*, 16(45).