



مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی

آیت مولائی*، بهروز سعادت‌راد**

چکیده

از جمله معیارهای اصلی نظام مردم‌سالار، تضمین حقوق و آزادی‌های افراد جامعه است. این مهم از طریق اعمال حاکمیت قانون نسبت به سازمان‌ها و مقاماتی که عهده‌دار امر عمومی‌اند، انجام می‌گیرد. نظارت قضایی به‌عنوان یکی از ابزارهای حاکمیت قانون، به تحدید قدرت حکومت به‌منظور احقاق حقوق شهروندان می‌پردازد. منظور از نظارت قضایی، رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از دستگاه‌های اجرایی است. سازمان تبلیغات اسلامی نیز به‌عنوان یکی از نهادهای انقلابی، به دلیل برخورداری از اقتدار ناشی از قدرت عمومی، از این امر نمی‌تواند مستثنا باشد. نظارت قضایی می‌تواند یکی از ابزارهای مؤثر جهت پاسخ‌گو کردن و تضمین حقوق افراد جامعه در برخورد با این سازمان باشد.

در نوشتار حاضر، با استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی، این سؤال طرح شده است: مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی چیست؟ در پاسخ به این سؤال، نظارت قضایی بر سازمان تبلیغات اسلامی از دو طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی به بحث گذاشته شده و چنین نتیجه‌گیری شده که نظارت قضایی بر این سازمان با محدودیت‌هایی مواجه است. از جمله آن‌ها می‌توان به دوگانگی شخصیت حقوقی این سازمان اشاره کرد که خود نیاز به تبیین دارد؛ چراکه، باعث بروز مشکلاتی در نظام حقوق اداری و نظارت قضایی بر سازمان مذکور شده است.

واژگان کلیدی: حاکمیت قانون، نهادهای انقلابی، سازمان تبلیغات اسلامی، نظارت قضایی

a.mulaaee@basu.ac.ir

* استادیار گروه حقوق دانشگاه بوعلی سینا (نویسنده مسئول)

behrouzsaadatirad@yahoo.com

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۰۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۱۱

مقدمه

تغییر نقش‌پذیری دولت در اداره امور عمومی منجر به ایجاد مؤسسات عمومی با حفظ کارکردهایی در حوزه حقوق عمومی گردید؛ از جمله این مؤسسات در کشور ما می‌توان به تشکیل نهادهای متعددی با ریشه‌ها و مناسبت‌های انقلابی یا در پی برخی رخدادهای ناشی از تغییر نظام اشاره کرد که تحت عنوان نهادهای انقلابی شناخته می‌شوند. این نهادها امروزه در انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله به آن‌ها، به‌نوعی عهده‌دار امور عمومی بوده و به سبب ارتباطشان با مردم از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی برخوردار هستند. به همین دلیل، قانون‌گذار در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، در چهارچوب مواد ۵ و ۱۳۰، تکلیف این‌گونه نهادها را مشخص کرده است. به این نحو که اولاً در تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور، به الزام همه نهادها و مؤسسات انقلابی جهت تطبیق وضعیت حقوقی خود با یکی از ارگان‌های موضوع مواد ۲ تا ۵ این قانون تصریح شده است. ثانیاً برخی از این نهادها به مؤسسه عمومی غیردولتی تبدیل شده است. به موجب ماده ۵ قانون محاسبات عمومی (مؤسسه عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود.) در تبصره ماده مذکور نیز عنوان شده است: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» در راستای اجرای قانون فوق، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس رسید که به موجب آن «سازمان تبلیغات اسلامی» به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شد. همچنین با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸، این نهادها با تغییراتی در ماده ۳ قانون مذکور به این صورت تعریف شده‌اند: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

از یک سو، با نگاهی به قوانین مربوطه مشاهده می‌شود که ارگان‌های انقلابی یا از اساس تعریف نشده‌اند، در این خصوص، دو سند «قانون احتساب سوابق خدمت مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در نهادهای انقلاب اسلامی و مأموریت کارکنان نهادهای مزبور به وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۰۶ و «قانون شمول مقررات قانون کار و حفاظت فنی و بهداشت کار در مورد کارکنان و اتباع خارجی نهادهای انقلاب و مؤسساتی که تولیدات غیرتسلیماتی دارند» مصوب ۱۳۶۹/۰۹/۱۹ مطرح است که در آن‌ها نهادهای انقلابی تعریف نشده است، یا اینکه در تبصره ۲ ماده واحده «لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره نهادهای انقلابی»، مصوب ۱۳۵۹، چنین آمده است: «نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می‌گردد که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران (۲۲ بهمن سال ۱۳۵۷) به بعد با تصویب مراجع قانون‌گذاری بوجود آمده است.» همان‌طور که مشاهده می‌شود،

تعاریف قانون‌گذار از نهادهای انقلابی جهت ترسیم حدود صلاحیت، محدودکردن اعمال آن‌ها و حفظ حقوق عامه افراد جامعه برای مقید کردن آن‌ها کافی نیست؛ چراکه، این نهادها دخالت گسترده‌ای در امور مختلف جامعه داشته، به‌گونه‌ای که از یک‌سو مجموعه‌ای از افراد را برای انجام وظایف مربوط با نظام استخدامی مختص خود منصوب می‌کنند و از سوی دیگر با توجه به منابع مالی در نظر گرفته‌شده برای این نهادها، امکان سوءاستفاده از اقتدارات عمومی وجود دارد. همچنین برای خدماتی که ارائه می‌دهند و ارتباطی که با افراد جامعه دارند، ممکن است در حین انجام وظایف مرتکب تخلفاتی گردند یا افراد از اقدامات آن‌ها زیان‌دیده شوند یا شکایتی داشته باشند. لذا ترسیم حدود اختیارات نهادهای مذکور در چهارچوب اصل حاکمیت قانون و با مکانیسم نظارت قضایی می‌تواند گامی مؤثر جهت محدودکردن آن‌ها باشد. از جمله این نهادها، سازمان تبلیغات اسلامی است که پس از انقلاب اسلامی با فرمان امام خمینی (ره) در سال ۱۳۵۸ تأسیس گردید و اساسنامه آن در سال ۱۳۸۷ به تصویب شورای عالی اداری رسید. فعالیت این سازمان تاکنون ادامه دارد و لازم است که تمام فعالیت‌های این نهاد تحت حاکمیت قانون و نظارت قضایی ناشی از آن قرار گیرد. لذا سؤال اصلی این نوشتار این است که نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی چگونه است؟ در پاسخ به این سؤال با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، چگونگی اعمال نظارت قضایی بر «سازمان تبلیغات اسلامی» و موانع و مشکلات پیش‌روی چنین نظارتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مفهوم‌شناسی نظارت قضایی

در بررسی پیرامون هر موضوع علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم آن است. نظارت قضایی به‌عنوان یکی از مفاهیم حقوق عمومی از این قاعده مستثنا نیست. در همین راستا به بررسی مفهوم «نظارت» و تعریف نظارت قضایی خواهیم پرداخت. در تعریفی گفته شده است: «نظارت» چیزی است که نظام را در زمینه هدف‌های مدنظر از انحراف حفظ می‌کند (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۴۹). در تعریف دیگری گفته شده است: منظور از «نظارت» مراقبت در آن است که هر عملی که انجام می‌گیرد مطابق نقشه‌ای باشد که برای اجرای آن طرح پیش‌بینی شده است تا در صورت انحراف از هدف‌های مطلوب، اقدامات لازم به‌منظور جلوگیری از وقوع یا تکرار انحراف به عمل آید (احمدی، ۱۳۷۶: ۳۱). در این تحقیق، منظور از نظارت قضایی به معنی بازبینی دقیق تصمیمات و اقدامات از سوی دادگاه‌ها با هدف نظارت بر رعایت اصول و قواعد حقوقی (حقوق عمومی) مدنظر است. ناگفته پیداست این نظارت از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد.

۲. رابطه حاکمیت قانون^۱ و نظارت قضایی

نظارت قضایی بر اعمال دولت، ریشه در مفهوم بنیادین حاکمیت قانون دارد. بدون درک روشنی از ایده حاکمیت قانون و بدون توجه به معیارهای تحقق و تلاش برای پیاده‌سازی آن، نمی‌توان انتظار داشت که

1. Rule of law

نظارت قضایی بتواند حمایت لازم را از شهروندان در مقابل دولت فراهم کند (هداوند، ۱۳۸۷: ۷). اصطلاح «Rule of law» به وسیله دایسی ابداع شد؛ این اصل بر ساختار تمدنی انگلستان استوار است و امری فراتر از نهادهای حقوقی، همچون سلسله مراتب هنجارهای ناشی از «l'Etat de droit» فرانسوی یا «Rechtsstaat» آلمانی است. در اساسنامه شورای اروپا (۱۹۴۶) و در معاهده اروپایی حقوق بشر (۱۹۵۰) نیز این اصل به عنوان یکی از اصول بنیادین و الزام آور برای همه دولت‌ها شناخته شده که تحت عنوان «حاکمیت قانون» از آن یاد شده است (زولر، ۱۳۹۱: ۱۰۹).

به نظر دایسی اصل حاکمیت قانون در بر دارنده نتایج مشخصی است که «حمایت قضایی» یکی از جنبه‌های این اصل به شمار می‌آید. در چنین شرایطی، حاکمیت قانون یک حلقه اتصالی بین حقوق افراد و قانون اساسی ایجاد می‌کند. بنابراین اگر می‌خواهیم آزادی‌ها و حقوق را «جدی» بگیریم باید از راهکارهای قضایی شروع کنیم؛ چراکه اقدام قضایی، حقوق را به بار می‌آورد و به عبارتی حقوق واقعی وجود ندارد مگر آنکه یک راهکار قضایی برای مطالبه آن وجود داشته باشد (زولر، ۱۳۹۱: ۱۱۸-۱۱۳). در نتیجه نظارت قضایی حلقه عینیت‌ساز حقوق است. علاوه بر این، از جمله اهداف حاکمیت قانون آن است که رفتار و تصمیمات دستگاه‌های اداری و مأمورین آن‌ها در قالب چهارچوب‌های از پیش تعیین شده به عنوان قانون صورت بگیرد و اداره امور جامعه توسط دستگاه‌های دولتی تابع امیال و خواست شخصی مقامات اداری نباشد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۱-۱۳۰). بنابراین، اگر مهم‌ترین کارویژه حاکمیت قانون را ممانعت از اعمال خودسرانه مقامات عمومی فرض کنیم، نظارت قضایی ابزار مؤثر چنین حاکمیتی محسوب می‌شود که بدین وسیله قدرت، قدرت را کنترل می‌کند. در اغلب کشورها با وجود رواج نظام‌های متنوع سیاسی و حقوقی، نظارت قضایی بر تصمیمات و مقررات دولت امری پذیرفته شده است (زارعی و مالمیری، ۱۳۸۴: ۱۶۸). به همین دلیل، استقلال قوه قضائیه در خدمت اهداف مهم سیاسی، همچون حفاظت از حاکمیت قانون، جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد سیاسی و کنترل قدرت در نظام نظارت و تعادل قرار دارد و بدین ترتیب اهمیت استقلال قوه قضائیه بیش از پیش مورد توجه نظام‌های مختلف واقع شده است (یاوری و تنگستانی، ۱۳۹۵: ۱۶۵).

امروزه، نظارت قضایی یکی از ابزارهای حقوق عمومی به منظور مقید ساختن دولت به حاکمیت قانون و رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان است (گرچی و شفیع‌سردشت، ۱۳۹۲: ۲۲). از این رو، نظارت قضایی و حاکمیت قانون مکمل یکدیگرند که جدا از هم نمی‌توانند اهداف مورد نظر خود را محقق سازند (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۱). قانون اساسی نیز باید به نوعی قدرت را کنترل کرده و به اعمال دولتی مشروعیت بخشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از این اصل تبعیت کرده و در مواردی، به صورت کلی و در برخی موارد دیگر، به طور صریح، وظایفی را بر عهده قوه قضائیه نهاده است تا قادر به کنترل اعمال و تصمیمات مدیران اجرایی و دولتی باشد. در این راستا اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه را مستقل، پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت می‌داند؛ همچنین بندهای «۲» و «۳» اصل

مزبور به ترتیب «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» و «نظارت بر حسن اجرای قوانین» را بر عهده این قوه قرار داده است. به عبارتی، از اصل فوق چنین استنباط می‌شود که کارکرد قوه قضائیه، نه در حمایت از گرایش‌های خاص سیاسی و حزبی موجود در جامعه، بلکه در حفظ حقوق فردی و اجتماعی، حراست از آزادی‌های مشروع و گسترش عدالت است. بنابراین، نظارت قضایی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین حاکمیت قانون و تحدید قدرت حکومت و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان در چهارچوب سازوکار مهار و تعادل است (گرچی و شفیعی‌سردشت، ۱۳۹۲: ۲۲).

با توجه به آنچه گفته شد، اعمال اصل حاکمیت قانون به‌عنوان یکی از عوامل اصلی تنظیم و محدودکننده حدود اختیارات نهادهای انقلابی و مبنای نظارت قضایی بر آن‌ها محسوب می‌گردد.

۳. نحوه نظارت قوه قضائیه بر سازمان تبلیغات اسلامی

همان‌طور که بیان شد نظارت‌های قوه قضائیه از طریق محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری بر سازمان‌های اداری کشور و کارکنان آن اعمال می‌گردد. از آن‌جا که سازمان تبلیغات اسلامی نمی‌تواند از شمول این نظارت‌ها مستثنا باشد، در این بخش از مقاله نخست به بررسی نظارت دیوان عدالت اداری بر سازمان مذکور خواهیم پرداخت، سپس صلاحیت دادگاه‌های دادگستری بر اعمال این سازمان به بحث گذاشته می‌شود.

۳-۱. نظارت دیوان عدالت اداری بر سازمان تبلیغات اسلامی

آن‌چنان‌که در بالا گفته شد، مبنای تأسیس قوه قضائیه ایجاد نظم و برقراری عدالت است. قانون اساسی در برخی از اصول خود، نظیر اصل ۱۵۶ به این امر اشاره کرده است. اصل مذکور در کنار اصل ۳۴، دادخواهی را حق مسلم هر فرد برشمرده و رسیدگی به تظلمات را وظیفه اصلی قوه قضائیه ذکر کرده است. وجود حق دادخواهی اقتضا دارد که هر شخصی به هنگام تضییع حقوق قانونی خود، به مرجعی صالح دسترسی داشته باشد و تظلم‌خواهی کند (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۲۶). از طرفی، روابط حقوقی روزمره افراد عادی با دستگاه‌های مقتدر اداری وقتی از موضع اطمینان‌بخش و عادلانه برخوردار خواهد بود، که مقامات اداری در انجام اعمال اداری، خود را ملزم به رعایت قوانین حاکم ببینند، بدین معنی که اوامر قانونی را در رتق و فتق امور رعایت کنند و از انجام اعمال اداری خلاف قانون خودداری نمایند (هاشمی، ۱۳۷۷: ۵۳۴). بر این مبنای، تأسیس دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع عالی قضایی اداری، برای رسیدگی به شکایات افراد از عملکرد دولت و به‌موجب قانون اساسی نشانگر درجه اهمیت است که قانون‌گذار برای صیانت از حقوق فردی شهروندان و تضمین تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده و گام مهمی در جهت اصلاح دستگاه اداری کشور و منشأ انقلاب بزرگ و اساسی در ساختار آن است (شهنائی، ۱۳۸۶: ۴۴-۴۳).

با توجه به تعاریف فوق و جایگاه دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع قضایی در این بخش ابتدا، به تبیین ابهام ناظر بر ماهیت «انقلابی بودن» و «مؤسسه عمومی غیردولتی بودن» سازمان تبلیغات اسلامی

پرداخته می‌شود، سپس تحلیل صلاحیت دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تبلیغات اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱-۱. دوگانه «انقلابی بودن» و «مؤسسه عمومی غیردولتی بودن» سازمان تبلیغات اسلامی

خصیصه دوگانه برخی از ارگان‌های حکومتی در طول چهار دهه گذشته، از معضلات پیش‌روی حقوق اداری ایران بوده است. در اینجا مشخصاً سازمان تبلیغات اسلامی و نظارت دیوان بر آن، موضوع بحث ماست. از نخستین اسنادی که به این موضوع دامن زده و نهادی را در کنار نهادهای مرسوم حقوق اداری ایران شناسایی کرد، ماده‌واحد لایحه قانونی «عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی» مصوب ۱۳۵۹ شورای عالی انقلاب و قانون «احتساب سوابق مستخدمین وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، و نهادهای انقلابی اسلامی و مأموریت کارکنان مذکور در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» مصوب ۱۳۶۴ بوده است که به نهادهای انقلابی اشاره شده است. همچنین قانون‌گذار در سال ۱۳۷۳، «سازمان تبلیغات اسلامی» را در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داد. چنین شناسایی، البته در راستای ماده ۵ قانون محاسبات عمومی از مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است که در آن، مقرر شده است: «واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون ... تشکیل ... می‌شود.» حکم این ماده، مجدداً در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تأیید گردیده و در آن، ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی، مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی ذکر شده است؛ این در حالی است که طبق ماده ۱ اساسنامه سازمان مزبور، این نهاد در اجرای فرمان امام تأسیس شده و در ادامه، اساسنامه آن در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۱۵ به تصویب شورای عالی اداری رسیده و در نهایت همان اساسنامه به توشیح مقام معظم رهبری رسیده است. در نتیجه ما با نهادی سروکار داریم که با «حکم حکومتی» تشکیل شده، نه با اجازه «قانون‌گذار»؛ چراکه اجازه قانون‌گذار مستلزم تصویب نمایندگان ملت است. شاید در این راستا بوده است که قانون‌گذار در سال ۱۳۷۳، این سازمان را در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی شناسایی کرده و بدین وسیله بر وضعیت موجود صحه گذاشت. در صورتی که نام این مؤسسه فقط در فهرست مذکور است؛ ولی به‌طور مستقیم تأسیس، انحلال، تغییر اساسنامه، عزل و نصب و کلاً ساختار این نهاد به‌عهده مقام معظم رهبری است (موضوع مواد ۴ و ۱۷ اساسنامه). به نظر می‌رسد این نهاد با تعاریفی که قانون‌گذار در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ از مؤسسات عمومی غیردولتی داده مطابقت ندارد (مولانی، ۱۳۹۵: ۲۵).

۳-۱-۲. تحلیل صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر سازمان تبلیغات اسلامی

صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در قالب مواد «۱۰» و «۱۲» قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است. صلاحیتی که به‌موجب قانون به دیوان عدالت اداری داده شده، نشانگر اهمیت برقراری عدالت در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور از نظر مقنن است. حال با توجه

به ابهام در دوگانگی ماهیت سازمان تبلیغات اسلامی (نهاد انقلابی و مؤسسه عمومی غیردولتی)، به بررسی نظارت بر این سازمان در چهارچوب مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری می‌پردازیم:

۱. اگر قائل به «انقلابی بودن» ماهیت سازمان تبلیغات اسلامی باشیم، در این صورت باید گفت که به‌صراحت ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات اشخاص خصوصی از «نهادهای انقلابی» و مؤسسات وابسته به آنها، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. در نتیجه، مطابق فراز «الف» از بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، از جمله مراجع تابع نظارت دیوان عدالت اداری، سازمان تبلیغات اسلامی است. ممکن است گفته شود از آنجایی که سازمان تبلیغات اسلامی، مصدق از مؤسسات عمومی غیردولتی، موضوع قانون سال ۱۳۷۳ است و قانون‌گذار فقط به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرده است، در نتیجه سازمان مذکور، مشمول صلاحیت دیوان نمی‌باشد؛ اما در پاسخ باید گفت در اینجا سازمان از حیث «نهاد انقلابی بودن» به بحث گذاشته شده است؛ لذا ایراد مذکور وارد نیست.

به‌رغم تمام ابهاماتی که در خصوص جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی وجود دارد، قانون‌گذار سازمان تبلیغات اسلامی را به جهت نهاد انقلابی بودن، مشمول صلاحیت نظارت دیوان عدالت اداری دانسته است. همچنین مطابق بند سوم ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات استخدامی مشمولان نهادهای انقلابی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. برخی از حقوق‌دانان بر این باورند که نظر نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری، مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری، از هر قبیل که باشد، است و لذا محدودکردن نظارت دیوان بر چند دادگاه اداری اختصاصی، دور از هدف اصلی قانون‌گذار است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۴۵). به‌نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری مرجع قضایی عام برای رسیدگی به دعاوی اداری می‌باشد؛ چراکه این مرجع برگرفته از تجربه اروپایی در رسیدگی به دعاوی اداری است و در آنجا، مراجع قضایی اداری از صلاحیت عام برای رسیدگی به این‌گونه دعاوی برخوردارند؛

۲. اگر قائل به این باشیم که سازمان تبلیغات اسلامی، «مؤسسه عمومی غیردولتی» است، در این صورت، شعب دیوان در چهارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، از صلاحیت کنترل قضایی برخوردار نبوده و لذا سازمان تبلیغات مشمول حکم ماده ۱۰ نیست و شکایات و اعتراضات و تظلمات اشخاص خصوصی از این ارگان نیز قابل استماع در دیوان نخواهد بود. نگاهی به آرای قضایی دیوان از سال ۱۳۹۲، گویای آن است که در هیچ رأی، سازمان تبلیغات اسلامی به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی، موضوع صلاحیت کنترلی دیوان نبوده است و البته منطقی‌تر نیز باید چنین باشد؛ چراکه اجتهاد در مقابل نص پذیرفته شده نیست. این در حالی است که سازمان تبلیغات اسلامی در چهارچوب ماده ۱۰، به اعتبار «نهاد انقلابی بودن»، موضوع کنترل قضایی دیوان بوده است؛ اما در چهارچوب ماده ۱۲، باید گفت به‌صراحت ماده، از این حیث که سازمان تبلیغات اسلامی در دسته مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارد، در چهارچوب گستره نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار دارد؛

۳. اگر قائل به این باشیم که سازمان تبلیغات اسلامی نهادی از نهادهای «اجرایی» کشور، موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است، در این صورت باید گفت که در چهارچوب مواد اخیر، دیوان، صلاحیت رسیدگی به شکایت مردم از دستگاه‌های دولتی را دارد. گستره صلاحیت دیوان با در نظر گرفتن اصل تفکیک قوا و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی با دستگاه‌های مختلفی از جمله قوه مجریه در ارتباط است. به صراحت صدر اصل ۱۷۳ و همچنین نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری به شماره ۹۳۸۷/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ از اصل ۱۷۰ قانون اساسی، «قوه مجریه» بی‌تردید، موضوع صلاحیت دیوان را تشکیل می‌دهد. البته این نظارت شامل نهادهای زیر نظر رهبری، از جمله «سازمان تبلیغات اسلامی» خواهد بود؛ چراکه مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، مقام معظم رهبری، در خصوص قوه مجریه، «در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود»، عالی‌ترین مقام این قوه است؛ پس نهاد مذکور داخل در بدنه قوه مجریه به حساب می‌آید. از طرفی با در نظر گرفتن مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، از جمله دستگاه‌های موضوع قوه مجریه «مؤسسات عمومی غیردولتی» است. بنابراین، خوانش اداری قوه مجریه در دستگاه‌های اداری متعین است. در پرونده‌ای، هیئت تخصصی بیمه، کار و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری، این استدلال سازمان تأمین اجتماعی را به طرفیت سازمان تبلیغات اسلامی، دال بر اینکه «سازمان تبلیغات اسلامی، مطابق بند ۹ ماده واحده قانون فهرست نهادهای عمومی و غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳ و ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه اجرایی تلقی می‌شود»، پذیرفته است؛^۱

۴. تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، استثنائات وارد بر صلاحیت دیوان را مشخص کرده و اشاره‌ای به «سازمان تبلیغات اسلامی» نکرده است. این وضعیت می‌تواند حاکی از صلاحیت عام دیوان بر نهاد مزبور باشد؛ چراکه اولاً به موجب بند یک ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، نهادهای انقلابی به عنوان یکی از مصادیق ارگان‌های تحت نظارت شعب دیوان عدالت اداری ذکر گردیده‌اند و از آنجایی که سازمان مذکور، مصداقی از نهادهای انقلابی است، این موضوع شامل حال این نهاد نیز می‌شود. ثانیاً همان‌طور که در بالا ذکر شد، در چهارچوب بند سوم ماده ۱۰ قانون فوق، رسیدگی به شکایات مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمان مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، در صلاحیت دیوان قرار می‌گیرند. بنابراین، در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به «سازمان تبلیغات اسلامی» هیچ‌گونه شائبه‌ای وجود ندارد و این نهاد تحت شمول نظارت دیوان قرار دارد. از زمان تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، نیز رأی که برخلاف ادعای بالا اصدار یافته باشد، مشاهده نشده است. برای نمونه، در پرونده‌ای درخواست ابطال بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی توسط حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی، تسلیم دیوان گردیده و این دادخواست توسط دیوان پذیرفته شده است و اعتراضی از حیث عدم شمول صلاحیت دیوان جهت رسیدگی

۱. پرونده کلاسه ه ع/۴۶۹/۹۵ دادنامه شماره ۳۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری

به پرونده این ارگان، مطرح نشده است (نک: پرونده کلاسه ه ع / ۴۶۹ / ۹۵ دادنامه شماره ۳۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری)؛

۵. درخصوص جایگاه متشاکی (یا طرف شکایت) در دیوان عدالت اداری و صلاحیت نظارتی دیوان بر سازمان تبلیغات اسلامی باید گفت که از گذشته، شعب مختلف دیوان در آرای گوناگون، صلاحیت خود را نسبت به شکایت از سازمان مذکور، اعلام داشته‌اند. بر این مبنا، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۵۷ کلاسه پرونده ۸۸/۳۷۱ درخصوص خواسته اعلام تعارض آراء صادره از شعبه سوم، سازمان تبلیغات اسلامی را مشمول کنترل قضایی دیوان اعلام کرده است.^۱ دلیل چنین رویکردی را باید در صراحت بند «الف» ماده ۱۰ قانون دیوان جستجو کرد که در آن، به صراحت به نهادهای انقلابی تصریح شده است. هیئت عمومی دیوان نیز نسبت به اقدامات و تصمیمات مأموران و شکایات استخدامی در مورد این نهاد اقدام به صدور رأی وحدت رویه‌ای کرده است؛ نظیر دادنامه شماره ۶۳ مورخ ۹۵/۴/۱۹ هیئت تخصصی اداری استخدامی درخصوص ابطال نامه شماره ۱۵/۴۱۷۰۰-۹۴/۲/۲۱ طرف شکایت ۰۱ دیوان محاسبات کشور ۲. سازمان تبلیغات اسلامی مرکز؛

۶. درخصوص جایگاه شاکی در دیوان عدالت اداری، باید گفت در طول چهار دهه گذشته، دیوان عدالت اداری در چهارچوب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع «رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای آیین‌نامه‌های دولتی و...»، تعریف گردیده است. به صراحت آرای وحدت رویه قضایی صادره از دیوان عدالت اداری و رویه عملی، دیوان مرجع شکایات و اعتراضات اشخاص عمومی علیه سایرین (اشخاص حقوق خصوصی یا حقوق عمومی) نیست. در نتیجه، واحدهای دولتی نمی‌توانند به تظلم‌خواهی نزد دیوان پردازند. برای نمونه، به موجب رأی شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد رویه انشا شده است، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان نیست. بنابراین «سازمان تبلیغات اسلامی» چه در شکل نهاد انقلابی و چه در شکل مؤسسه عمومی غیردولتی نمی‌تواند در دیوان عدالت اداری در مقام «شاکی» قرار گرفته و به طرفیت سایر اشخاص، طرح دعوی کند. همچنین، مطابق رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره پرونده ۴۴/۶۳ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳، به استناد عدم امکان طرح شکایت شخص عمومی از شخص عمومی دیگر در دیوان، شکایت سایر واحدهای عمومی و دولتی را از سازمان تبلیغات اسلامی نپذیرفته است. از جمله آرای دیگر، می‌توان به رأی شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۵ و رأی شماره ۱۴۶ مورخ

۱. در رأی مذکور چنین آمده است: «به موجب بند ۹ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آن در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اعلام شده، و طبق تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.»

۱۳۷۴/۱۱/۲۹ و رأی شماره ۸۴۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد. همان طور که مشاهده می‌شود، از جمله محدودیت‌های اعمال نظارت دیوان بر «سازمان تبلیغات اسلامی» زمانی است که اشخاص حقوقی حقوق عمومی در مقام شاکی باشند؛ لذا هیئت عمومی دیوان، نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها را در عداد واحدهای دولتی تلقی کرده و شکایت مطروحه از ناحیه آن‌ها علیه واحدهای دیگر دولتی را قابل طرح در دیوان عدالت اداری ندانسته است؛ به‌عنوان نمونه، رأی وحدت رویه شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. در مقام ایراد به این رأی می‌توان گفت در رأی مذکور مرز مشخصی میان واحدهای دولتی و نهادهای انقلابی تعریف نشده است. با این حال، باید توجه داشت که رویه عدم پذیرش شکایت از جانب نهادهای عمومی غیردولتی تا به امروز ادامه داشته است؛ به‌نحوی که در دادنامه ۱۳۹۲/۴/۹ صادره از شعبه ۱۷ شعبه بدوی دیوان عدالت اداری، «مؤسسه فرهنگی و اطلاع‌رسانی تبیان نور»، وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی، خواستار ابطال رأی هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات شد که بر مبنای استدلال بالا «قرار رد شکایت» صادر شده است. نکته درخور توجه در رأی مذکور، این است که در متن رأی، نوعی از کم‌دقتی در انشا مشاهده می‌شود؛ به‌نحوی که به‌جای اصطلاح صحیح «مؤسسات عمومی غیردولتی»، به غلط، عبارت «مؤسسات غیرعمومی» نوشته شده است که زیننده دستگاه قضایی نیست. برخلاف وضعیت مذکور، دیوان در چهارچوب ماده ۱۲، شکایات سازمان‌های دولتی علیه آیین‌نامه‌ها و تصمیمات دولتی را پذیرفته است. بدیهی است که شکایت سازمان تبلیغات در این خصوص قابل استماع است. برای نمونه در پرونده‌ای شکایت «حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی» در دیوان پذیرفته شده و هیئت تخصصی اقدام به صدور رأی کرده است؛^۱

۷. درخصوص صلاحیت سازمان تبلیغات اسلامی راجع به طرح «دعای طاری» باید گفت که هرچند این‌گونه اشخاص به‌صراحت آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، فاقد صلاحیت شکایت نخستین هستند، باید گفت اولاً چنین ممنوعیتی شامل «ممنوعیت شکایت نخستین» است؛ بدین معنا که سازمان تبلیغات اسلامی همانند هر واحد دولتی دیگر، «بدواً» نمی‌تواند در مقام شاکی در دیوان حاضر گردد؛ اما ممکن است در «دعای طاری»، نظیر اعتراض ثالث و جلب ثالث، وارد دعوی گردد. امری که به درستی در مواد ۵۴، ۵۵، ۵۷ و ۹۸ قانون دیوان عدالت اداری بدان پرداخته شده است؛ چراکه در این‌گونه پرونده‌ها سازمان مذکور، نه به‌عنوان شاکی، بلکه در واقع برای «دفاع از خود» در مقابل شکایت مطروحه در دیوان وارد دعوی می‌شود (برای دیدن نظر موافق، نک: مولایی، ۱۳۹۵: ۲۱). ثانیاً به‌نظر می‌رسد در دعای طاری آن دسته

۱. دادنامه شماره ۳۰۴ مورخ ۹۵/۱۲/۱۰ صادره از هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال بخشنامه شماره ۱/۵۸ به نهادهای مستثنی‌شده در قوانین موضوعه و پذیرش مقررات داخلی در چهارچوب تبصره ذیل ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی مصوبه ۱۲۰۲۴۳ مورخ ۷۵/۱۲/۲۶. در دادنامه‌های دیگری، شکایات سازمان تبلیغات اسلامی پذیرفته شده است؛ برای نمونه در دادنامه شماره ۳۲۰، به کلاس پرونده ۱۳۸۰/۳۸۱ تاریخ ۱۳۸۱/۹/۳، سازمان مذکور درخواست ابطال مصوبه شورای عالی اداری را در هیئت عمومی دیوان کرده است.

از ادعاهای طرفین پرونده که «مستقیماً» به همدیگر مرتبط است، ولو اینکه بخشی از دعوا «خواسته جدیدی» را دربرداشته باشد، شایسته است در دیوان عدالت اداری و به صورت توأمان رسیدگی گردد؛ برای نمونه در پرونده‌های مربوط به دعاوی متقابل، از این حیث که این‌گونه دعاوی در دسته دعاوی طاری هستند، به استناد توضیحات بالا، شایسته رسیدگی در دیوان هستند. بدین دلیل که قانون‌گذار به‌صراحت، دعاوی متقابل را از شمول صلاحیت دیوان خارج ندانسته است؛ بلکه اتفاقاً برخی از مصادیق دعاوی طاری را در مواد مختلف قانون ذکر کرده است و اگر این موارد را از مصادیق «تمثیل» تلقی کنیم، در این صورت، دعاوی متقابل فارغ از شأن شاکی، قابلیت طرح در دیوان را خواهد داشت؛ چراکه دعاوی متقابل خصوصیتی ندارد که بر اساس آن خصیصه، این‌گونه دعاوی را از شمول صلاحیت دیوان خارج بدانیم.^۱ همچنین قانون‌گذار در مواد مختلفی، به‌ویژه ماده ۱۲۲، مقرر داشته است که در مواردی که قانون مذکور سکوت کرده است، می‌توان به قانون آیین دادرسی مدنی مراجعه کرد. اما در عمل، رویه دیوان بر عدم پذیرش این‌گونه دعاوی بوده و از دعاوی طاری صرفاً آن دسته از دعاوی را که قانون‌گذار در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده است، می‌پذیرد؛ اما به نظر می‌رسد به همان دلیل که سایر دعاوی طاری در قانون پیش‌بینی شده و مورد رسیدگی در دیوان هستند، دعاوی متقابل قابلیت رسیدگی در دیوان را دارند؛ چراکه سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین آیین دادرسی، ابزاری برای نیل به حقیقت و عدالت هستند و این‌گونه ابزارها را با در نظر گرفتن فلسفه وجودی‌شان، باید به گونه‌ای به کار بست که در راستای فلسفه وجودی‌شان باشد و ناگفته پیداست که دعاوی متقابل، سازوکاری برای نیل به حقیقت و عدالت است و ذاتاً فاقد خصوصیت سازوکار حقوق عمومی بودن یا سازوکار حقوق خصوصی بودن است (مولائی، ۱۳۹۵: ۳۱)؛

۸. در مقام نظارت قضایی بر امر مسئولیت مدنی دولت باید گفت که در حال حاضر به استناد تبصره یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت بر خسارات وارده از جانب سازمان تبلیغات اسلامی به اشخاص، توأمان و به ترتیب به دو مرجع دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های دادگستری واگذار شده است. به این ترتیب که دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی نسبت به شکایات افراد راجع به خسارت وارده از جانب سازمان تبلیغات اسلامی به آن‌ها، فقط دو رکن از ارکان مسئولیت مدنی تحت عنوان (رابطه سببیت و تخلف) را بررسی می‌کند و در صورت تأیید و احراز این دو رکن، محکوم‌له می‌تواند جهت ادامه رسیدگی به دادگاه عمومی دادگستری مراجعه و دادخواست مطالبه خسارت را تقدیم دارد. در این صورت دادگاه در راستای رأی دیوان اقدام به رسیدگی و احراز سایر ارکان مسئولیت مدنی می‌کند (مولائی، ۱۳۹۵: ۱۴).

۱. برخی از حقوق‌دانان نظری خلاف این را دارند. در نوشته‌ای آمده است: «در دعاوی متقابل علاوه بر دفاع از شکایت مطرح‌شده، خواسته جدید و ابتدایی نیز مطرح می‌شود.» در نتیجه، رویه دیوان دال بر عدم پذیرش دعاوی متقابل درست است (نک: مولایی، ۱۳۹۵: ۲۱-۲۲).

۲-۳. تحلیل نظارت دادگاه‌های دادگستری بر سازمان تبلیغات اسلامی

با توضیحاتی که در بالا داده شد، ملاحظه می‌شود که هم از حیث نظری و هم از حیث عملی، نظارت دیوان عدالت اداری بر «سازمان تبلیغات اسلامی»، نظارت اطلاق نبوده و اساساً این نظارت محدود به نظارت عملکردی (اعمال حقوقی) بوده است. علاوه بر این، نظارت بر اعمال حقوقی نیز اطلاق نیست؛ بلکه نظارت صرفاً از حیث رعایت قواعد حقوق عمومی و اداری صورت می‌گیرد. رئوس چنین نظارتی را می‌توان به قرار زیر دسته‌بندی کرد:

۱. مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگاه‌های دادگستری است. اطلاق این اصل بدین معناست که هرگونه شکایتی توسط هر شخصی علیه سازمان تبلیغات اسلامی در دادگاه‌های دادگستری قابلیت استماع دارد؛ منوط به اینکه قانون‌گذار مرجع یا طرق دیگری را پیش‌بینی نکرده باشد. علاوه بر این، قانون‌گذار اساسی در ادامه اصل مذکور چنین مقرر کرده است: «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.» در نتیجه اگر قانون‌گذار عادی مرجعی را به‌عنوان مرجع شکایت از سازمان تبلیغات اسلامی شناسایی کرده باشد، منطقیاً شکایت از سازمان در آنجا امکان‌پذیر خواهد بود؛ در غیر این صورت، دادگاه‌های دادگستری همچنان مرجع رسمی شکایت از سازمان تبلیغات اسلامی است. برای نمونه، در وضعیت کنونی، مطابق تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، در ارتباط با مسئولیت مدنی دولت، احراز تخلف صرفاً با دیوان عدالت اداری بوده و احراز سایر ارکان مسئولیت مدنی بر عهده دادگاه‌های دادگستری است. در رأی وحدت رویه شماره ۷۴۷-۲۹/۱۰/۱۳۹۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور بر این موضوع تصریح شده است؛

۲. در اصل ۱۷۰ مقرر شده است: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند؛ و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» در نتیجه، قضات دادگاه‌های دادگستری مکلفند مقررات دولتی را از دو حیث مورد نظارت قرار دهند: یکی از حیث عدم مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی و دیگری از حیث عدم خروج از حدود اختیارات قوه مجریه. پیش‌بینی نظارت قضات دادگاه‌ها در اصل مذکور به این دلیل است که بیشترین حجم هنجارهای حقوقی را آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی تشکیل می‌دهند. در آرا و نظرات برخی حقوق‌دانان، هرچند تصویب‌نامه از آیین‌نامه عام‌تر است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۵۴)، در مقام تعریف، تفاوت‌هایی میان آن‌ها مشاهده می‌شود. آیین‌نامه دربرگیرنده مقرراتی است که مقامات صلاحیت‌دار وضع و در معرض اجرا می‌گذارند، خواه هدف آن‌ها تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است؛ در همین مورد، لفظ نظام‌نامه هم استعمال شده است (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۰: ۱). در تعریف دیگری، آیین‌نامه «قواعد کلی لازم‌الاجرای است که برای افراد به‌طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند.» (طباطبائی‌موتمنی، ۱۳۷۹: ۲۸۷) در تعریف تصویب‌نامه نیز برخی بر این باورند که تصویب‌نامه

کاربردهای متعددی دارد؛ اما در مجموع می‌توان گفت که تصویب‌نامه به مفهوم خاص، باید ناظر بر موارد جزئی و موردی باشد. موارد جزئی ممکن است حاوی یک قاعده‌عام‌الشمول باشد. لذا اگر تصویب‌نامه ناظر بر اشخاص یا موارد خاص باشد، باید آن را به‌عنوان تصمیمات موردی و خاص محسوب کرد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۲۹). در تعریف دیگر، تصویب‌نامه به معنای «مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانون‌گذار نیست وضع می‌نمایند.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۳: ۴۱۷) منظور از واژه «دولتی» که برای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها به‌کار برده شده است، همان قوه مجریه است. از طرفی با نگاهی به اصل ۱۷۰، هر دستگاه یا واحدی که در سطح حاکمیت کشور فعالیت می‌کند یا هر دستگاهی که به یکی از نهادهای اجرایی دولتی کشور وابسته است، در مفهوم دولت گنجانده می‌شود؛ در صورتی که آیین‌نامه‌ای از طرف یکی از مراجع مذکور صادر شود، مشمول کنترل قضایی قضات می‌گردد (هدایت‌نیا، ۱۳۸۸: ۴۷-۴۶). ناگفته پیداست که سازمان تبلیغات اسلامی از مصادیق چنین ارگان حکومتی است؛ چراکه به استناد اصل ۱۱۳ قانون اساسی، اعم از اینکه این سازمان زیرمجموعه نهاد رهبری باشد یا زیرمجموعه رئیس‌جمهوری به‌شمار بیاید، در بدنه قوه مجریه به حساب می‌آید و مقررات اجرایی‌اش مشمول حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی خواهد بود. سؤالی که در اینجا مطرح است اینکه قضات دادگاه‌ها در مقام نظارت بر آیین‌نامه‌های خلاف مقررات اسلامی با توجه به اینکه سازمان مذکور، نهادی دینی و فرهنگی است، چگونه باید عمل کنند. با نگاهی به اساسنامه این نهاد، ماده ۲ اساسنامه، سازمان مذکور را نهادی دینی و فرهنگی معرفی کرده که در چهارچوب سیاست‌های مقام معظم رهبری اداره می‌گردد یا ماده ۵ اساسنامه، از جمله اهداف سازمان را احیا و اشاعه اندیشه تائین اسلام و ترویج احکام و اخلاق اسلامی در میان مردم، به‌ویژه نسل جوان، گسترش تبلیغات دینی و مردمی دانسته است. قابل ذکر است، اصول و اهداف سازمان تبلیغات اسلامی که مطابق اساسنامه و قانون تأسیس، خود را به آن پایبند می‌داند، نمی‌تواند دلیل عدم صدور آیین‌نامه خلاف شرع و مقررات اسلام باشد؛ چراکه، هر آن امکان عدول کارکنان این دستگاه از اصول و اهداف مندرج در اساسنامه و قوانین تأسیس سازمان وجود دارد. در نتیجه قضات دادگاه‌ها در صورت برخورد با آیین‌نامه‌های خلاف شرع سازمان، مکلف به خودداری از اجرای آن‌ها می‌باشند؛

۳. درخصوص گستره نظارت دادگاه‌های دادگستری بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان تبلیغات اسلامی، باید گفت که به‌صراحت اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها از سه حیث می‌توانند مصوبات سازمان را مورد پرسش و خدشه قرار دهند. در نتیجه قلمروی نظارت، محدود به سه موضوع است: اول مخالفت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان تبلیغات اسلامی با قانون؛ دوم مخالفت بودن تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان با مقررات اسلامی؛ سوم خارج از حدود اختیارات بودن تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان. درخصوص عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها» موضوع اصل ۱۷۰، این سؤال قابل طرح است که گستره نظارتی قضات دادگاه‌ها محدود به این دو مورد است یا نه. طرح این سؤال از این حیث حائز اهمیت

است که در حقوق اداری ایران عناوین مشابه دیگری، همچون مصوبه و شیوه‌نامه وجود دارد و در عمل توسط ارگان‌های مختلف حکومتی به کار گرفته می‌شود و گاهای به لحاظ کارکرد، واجد همان کارکردهای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هاست. در پاسخ باید گفت به نظر می‌رسد ذکر دو مورد بالا در اصل ۱۷۰ را نباید «حصری» تلقی کرد؛ بلکه آن را باید «تمثیلی» بدانیم. در واقع قانون‌گذار اساسی از باب غالبیت و ضرورت اختصار و کلی‌گویی، به ذکر دو مورد شایع پرداخته است. آن‌چنان که در منطوق اصل ۱۷۳، قانون‌گذار اساسی فقط از عبارت «آیین‌نامه‌های دولتی» استفاده کرده است. اما در عمل دیوان عدالت اداری، عموم مقررات اجرایی را مورد بازنگری قضایی قرار می‌دهد. نگاهی به عبارت «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی» در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مؤید چنین ادعایی است. لذا هر سند اجرایی با هر عنوانی را باید مشمول حکم اصل مذکور فرض کرد؛ منوط به اینکه کارکرد تصویب‌نامه و آیین‌نامه را داشته باشد (مولائی، ۱۳۹۵: ۶۶)؛

۴. در خصوص اثر نظارت دادگاه‌های دادگستری باید گفت که پیامد نظارت، به صراحت اصل مذکور، محدود به «خودداری» از اثربخشی و تنفیذ تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان تبلیغات اسلامی است؛ لذا قضات دادگاه‌های دادگستری صرفاً اثر مصوبات مذکور را «متوقف» می‌کنند. در نتیجه، گستره شمول اثر خودداری از ترتیب اثر دادن، محدود به همان پرونده است. این در حالی است که حتی نمی‌توانند آن مصوبه را ابطال کنند؛ چراکه، به صراحت ذیل اصل مذکور، هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مصوبات سازمان تبلیغات اسلامی را از دیوان عدالت اداری درخواست کند. در این خصوص دو نکته مطرح است: نخست اینکه اگر در پرونده‌ای، قاضی یک شعبه مصوبه سازمان تبلیغات اسلامی را به استناد یکی از موضوعات سه‌گانه بالا (مخالف قانون بودن، مغایر شرع بودن و خارج از حدود اختیار بودن) ترتیب اثر ندهد و شخصی از دیوان عدالت اداری درخواست ابطال آن را کند، در این صورت، آیا دیوان عدالت اداری مکلف به تبعیت از نظر قاضی دادگاه دادگستری می‌باشد یا خیر؟ در پاسخ باید گفت نظر به استقلال این دو مرجع از همدیگر و نبود رابطه تبعیت سلسله‌مراتبی در چهارچوب هنجار حقوقی بین آن‌ها، قضات دیوان عدالت اداری تکلیفی به پیروی از چنین نظری در ارتباط با ادعای غیرقانونی بودن و خارج از حدود اختیار بودن، ندارند. اما در خصوص ادعای مغایرت با شرع، تشخیص فقهای شورای نگهبان فصل الخطاب خواهد بود. آن‌چنان که ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری به این موضوع تصریح کرده است؛ نکته اینکه اگر قاضی یک شعبه از دادگاه دادگستری، یکی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان تبلیغات اسلامی را به دلایل بالا اجرا نکند و در نتیجه اثر آن سند را در پرونده مطروحه متوقف سازد، آیا وی در پرونده‌های بعدی نیز ملزم به تبعیت از نظر قبلی خود است یا خیر؟ در پاسخ می‌توان گفت که قانون‌گذار چنین تکلیفی را برای قضات دادگاه‌ها تعریف نکرده است. در نتیجه، در صورت حدوث چنین وضعیتی قاضی مربوطه مکلف به تبعیت از نظر نخستین و قبلی‌اش نیست. اما شایسته آن است که در هر دوی آن‌ها، قاضی مکلف است به استناد اصل ۱۶۶ قانون اساسی، استدلال لازم را داشته باشد (مولائی، ۱۳۹۵: ۶۷)؛

۵. در چهارچوب صلاحیت نظارتی شوراهای حل اختلاف ذکر این نکته لازم است که آیا در دعاوی مطرح شده نزد شوراهای حل اختلاف، قضات و اعضای این شورا می‌توانند در مقام دادرسی از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قوانین و مقررات اسلامی «سازمان تبلیغات اسلامی» خودداری کنند. در پاسخ باید گفت، به‌منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارند یا ماهیت قضایی آن‌ها از پیچیدگی کمتری برخوردار است، به شوراهای حل اختلاف واگذار گردیده است (موضوع ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۷/۴/۸). در این راستا، جهت حل اختلاف و صلح و سازش بین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی، شورای حل اختلاف تحت نظارت قوه قضائیه تشکیل گردید.^۱ مطابق ماده ۳ قانون شوراهای حل اختلاف، هر شورا دارای رئیس و دو عضو اصلی و یک عضو علی‌البدل است. در خصوص تسری یا عدم تسری حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی به شوراهای حل اختلاف، باید گفت که ماهیت امور مورد رسیدگی در شوراها به‌رغم اینکه قضایی است، به دلیل صراحت اصل مذکور مبنی بر نظارت «قضات دادگاه‌ها»، باید بین اعضای اصلی و علی‌البدل شورا و قضات شورا تفاوت قائل شد. به نظر می‌رسد اصل مذکور قابل تسری به اعضای اصلی و علی‌البدل شورا نباشد؛ چراکه، به استناد ماده ۳۱ قانون شوراهای حل اختلاف، عضویت در شورا افتخاری بوده و اعضای شورا، قاضی نیستند. از طرفی اعضای شورا پس از احراز شرایط مدنظر، توسط رئیس مرکز امور شوراها منصوب می‌شوند. در صورتی که انتصاب قضات در چهارچوب ماده ۵ قانون مذکور، توسط رئیس قوه قضائیه، صورت می‌گیرد و عضویت آن‌ها افتخاری نیست (ماده ۵ همان قانون)؛ بلکه این امر بنا به وظایفی است که قانون‌گذار مطابق بند سوم اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی بر عهده رئیس قوه قضائیه گذاشته است (ماده ۱ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴). همچنین بیشتر دعاوی مطروحه در شورا، به جز برخی موارد در ماده ۹ قانون شوراهای حل اختلاف برای صلح و سازش است. لذا اعضای شورای حل اختلاف، قاضی محسوب نمی‌شوند؛ چراکه اعضا رأی صادر نمی‌کنند؛ بلکه صدور رأی از جانب قاضی شورا با مشورت اعضا صورت می‌گیرد. اما شوراهای حل اختلاف به اعتبار تأمین امکانات اداری و تجهیزات و مکان و امور مالی و پشتیبانی آن‌ها توسط قوه قضائیه، همچنین مرجع و منبع ایجاد آن، نحوه انتصاب و فعالیت «قضات»، می‌توانند بخشی از دادگاه‌ها باشند؛

علاوه بر این، رسیدگی قضایی شورا از حیث اصول و قواعد، تابع مقررات و قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری است. اگرچه قاضی شورا با مشورت اعضا رأی صادر می‌کند، چون رأی صادره بر اساس نظر قاضی است، به‌نظر می‌رسد تفاوتی میان اعمال قضات شوراهای حل اختلاف و قضات دادگاه‌ها از این حیث وجود ندارد. بنابراین نظارت قضایی در نظر گرفته شده برای «قضات دادگاه‌ها» در اصل ۱۷۰ را نمی‌توان به اعضای

۱. ماده ۱ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴

شوراها تسری داد؛ اما به دلیل صراحت اصل مذکور که قضات شوراها دارای ابلاغ قضایی از سوی رئیس قوه قضائیه بوده و صدور حکم می‌کنند، قابل تسری به «قضات شوراها حل اختلاف» است. به نظر می‌رسد چنین برداشتی با فلسفه وجودی اصل ۱۷۰ که به منظور نظارت قضات دادگاه‌ها بر عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون و شرع و احقاق حقوق افراد جامعه به تصویب رسیده است، سازگاری بیشتری دارد.

با توجه به آنچه عنوان گردید، علی‌القاعده نظارت قضات شوراها شامل مصوبات «سازمان تبلیغات اسلامی» نیز می‌گردد؛

۶. از نقطه نظر حقوق کیفری و حقوق مدنی باید گفت که قانون‌گذار در هیچ سندی برای سازمان تبلیغات اسلامی، شأن ویژه در نظر نگرفته است. بر این مبنا و با در نظر گرفتن قوانین و مقررات مربوطه نظیر «قانون مدنی» و «قانون روابط مؤجر و مستأجر» یا «قانون مجازات اسلامی» یا «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری»، اعمال کارگزاران این سازمان مشمول قواعد عام و خاص مربوطه است و از این حیث تفاوتی میان آن‌ها نیست و در چهارچوب قوانین عام و خاص مدنی و اصول کلی حقوق خصوصی و کیفری، به چنین پرونده‌هایی رسیدگی کرده و حکم لازم را صادر خواهند کرد. برای نمونه در پرونده‌ای به طرفیت سازمان تبلیغات اسلامی، تجدیدنظرخواه، درخواست نقض «دادنامه شماره ۲۹۴ مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۸ صادره از شعبه ۳ دادگاه عمومی هشتگرد» کرده است. دادگاه تجدیدنظر استان نیز رأی بدوی را به لحاظ عدم رعایت اصول و قواعد حاکم بر «داوری»، نقض کرده و «حکم به بطلان و زوال دادرسی» صادر کرده است (دادنامه ۴۸۷-۱۳۸۷/۴/۲۹، کلاسه پرونده ۸۶/۱۵/۱۱۳۶). بنابراین در اینجا، مفهوم «نظارت» اساساً بدان معنایی که در حقوق عمومی مطرح است، موضوعیت ندارد. به بیان بهتر، مفهوم «نظارت قضایی» بدان معنایی که معادل «Judicial Review» است، در این‌گونه پرونده‌ها موضوعیت ندارد؛ چراکه در این‌گونه پرونده‌ها، سازمان تبلیغات اسلامی «در حکم اشخاص خصوصی» ظاهر می‌شوند. به این اعتبار، سازمان مذکور، مصون از کنترل قوه قضائیه نیست (مولانی، ۱۳۹۵: ۲۰-۱۸).

نتیجه

در این نوشتار بر آن بودیم تا نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر «سازمان تبلیغات اسلامی» به عنوان بخشی از نهادهای انقلابی را تبیین کنیم. از مقدمات مهم پرداختن به این مسئله، تحلیل مفهوم نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران بود. حسب این تحلیل مشخص شد که میان حاکمیت قانون و نظارت قضایی ارتباط تنگاتنگی وجود دارد؛ به نحوی که این دو مکمل یکدیگرند و آسیب‌پذیری هر کدام از این مفاهیم، حفظ حقوق افراد جامعه، پاسخ‌گویی قدرت عمومی و ارائه خدمات عمومی به نحو مطلوب به عنوان رویکردهای مفاهیم مزبور را با مشکل اساسی روبه‌رو می‌سازد. درخصوص اعمال حاکمیت قانون بر «سازمان تبلیغات اسلامی» ضعف‌هایی، از جمله محدودکردن و عدم اعمال قوانین عام بر این نهاد وجود دارد. به نظر می‌رسد این امر ناشی از صلاحیت‌های کلی است که بنا به اساسنامه و قوانین تأسیس نهاد مذکور

به آن اعطا شده است؛ در نتیجه اجرای قوانین کشور در مورد مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر رهبری می‌باشند، تنها با اذن معظم‌له امکان‌پذیر است. لذا در این خصوص نظارت قضایی بر «سازمان تبلیغات اسلامی» را با مشکل اساسی روبه‌رو کرده است.

با توجه به آنچه عنوان گردید، در میان انواع نظارت‌هایی که بر «سازمان تبلیغات اسلامی» اعمال می‌شود، نظارت قضایی از هر حیث جایگاه خاص خود را دارد. نظارت قضایی به معنای تطبیق اعمال دستگاه‌های دولتی و کارکنان آن با قوانین و مقررات به‌منظور احقاق حقوق مردم و جلوگیری از تضییع حقوق آنان مدنظر است که از طریق رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم و احقاق حقوق آنان نسبت به تصمیمات و اقدامات نهادهای انقلابی، مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و...، همچنین رسیدگی به اعتراض‌ها بر تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه و تظلمات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای انقلابی محقق می‌شود؛ از این حیث نمی‌توان «سازمان تبلیغات اسلامی» را مستثنا کرد. حال با توجه به شمول نظارت قضایی بر نهاد مذکور، در پاسخ به این سؤال که نظارت قضایی بر اعمال «سازمان تبلیغات اسلامی» توسط چه مرجعی صورت می‌گیرد، مشاهده شد که نظارت قضایی بر این نهاد، از طریق کلیت قوه قضائیه امکان‌پذیر است؛ به این صورت که:

۱. در یک سطح، دیوان عدالت اداری، در مرکز کنترل قضایی اعمال اداری سازمان تبلیغات اسلامی قرار دارد. در نظام حقوقی ایران به‌موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، نظارت قضایی بر اعمال این نهاد توسط دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. با توجه به صلاحیتی که دیوان عدالت اداری در نظارت بر نهاد مذکور دارد، هنوز معیار مشخصی برای تبیین و تفکیک ماهیت دوگانه این نهاد (نهاد انقلابی و مؤسسه عمومی غیردولتی) مشخص نکرده است. تفکیک ماهیت این سازمان به‌طوری که در ذیل نهادهای انقلابی یا مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گیرد، می‌تواند عاملی برای رفع ابهامات و معضلات موجود در نظام حقوق اداری ایران باشد. در رابطه با مسئولیت مدنی از حیث نظارت بر خسارت وارده از جانب سازمان تبلیغات اسلامی بر اشخاص، باید اذعان کرد که این امر به دو مرجع دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های دادگستری واگذار شده است که شایسته است قانون‌گذار تمهیداتی را بیندیشد تا بدین‌وسیله این‌گونه موضوعات به یک نهاد قضایی ارجاع گردد؛

۲. در سطح دیگر، دادگاه‌های دادگستری قرار دارند که در چهارچوب عموماً قانونی و نیز اسناد خاص قانونی از صلاحیت کنترلی و نظارتی بر سازمان تبلیغات اسلامی برخوردارند. ملاحظه گردید با استنباط از اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌ها نیز در نظارت قضایی بر «سازمان تبلیغات اسلامی» نقش آفرینی می‌کنند؛ ازجمله این نظارت‌ها در چهارچوب اصل ۱۷۰ قانون اساسی می‌توان به تکلیف دادگاه‌ها در خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، اشاره کرد. همچنین دادگاه‌های مدنی و کیفری نیز در چهارچوب اصول و قواعد کلی حقوق مدنی و کیفری از صلاحیت نظارتی بر این ارگان هستند و از این حیث، قانونی که این سازمان را از شمول

قوانین عام یا خاص مدنی یا کیفری مستثنا کرده باشد، مشاهده نمی‌شود. این وضعیت گویای آن است که اعمال این نهاد باید در چهارچوب اصل حکومت قانون انجام پذیرد و همانند هر ارگان حکومتی باید در فضا و ادبیات قوانین مرتبط باشد؛ در غیر این صورت، موجب مسئولیت برای کارگزار آن سازمان خواهد بود. البته شوراهای حل اختلاف نیز صلاحیت کنترل قضایی بر سازمان تبلیغات اسلامی را دارند؛ در نظارت قضایی بر «سازمان تبلیغات اسلامی» قانون‌گذار، نظام حقوقی مشخصی را تعیین کرده است؛ اما نظام حقوقی موجود با توجه به اهدافی که این سازمان به منظور آن ایجاد شده و همچنین اصولی که مطابق اساسنامه و قوانین تأسیس سازمان مذکور بر آن حاکم است، نمی‌تواند آن‌چنان که شایسته است، کارایی لازم را داشته باشد. لازم به ذکر است نظارت قضایی نه تنها همیشه جهت اعمال حکومت قانون و احقاق حقوق افراد جامعه راهگشا است، بلکه برای پیشبرد اهداف سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی نیز لازم است. به نظر می‌رسد برای دستیابی به یک نظارت کارآمد و مؤثر و همچنین اهدافی که علت تشکیل «سازمان تبلیغات اسلامی» می‌باشند، تصویب یک قانون کلی و جامع در خصوص نظام حقوقی حاکم بر نهادهای انقلابی همچون «سازمان تبلیغات اسلامی»، به طوری که اصول حاکم بر این نهادها را در تمام زمینه‌ها به خصوص نظارت قضایی مشخص کند، ضروری است.

پیشنهادها

۱. از آنجایی که سازمان تبلیغات اسلامی ذیل فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارد، لذا تعیین تکلیف مرز حقوقی بین نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی ضروری به نظر می‌رسد تا بدین وسیله از ابهامات قانونی کاسته شده و سردرگمی در قوه قضائیه و قوه مجریه از بین برود.

۲. از آنجایی که سازمان تبلیغات اسلامی از اقتدارات ناشی از قدرت عمومی برخوردار است، به نظر می‌رسد جهت اعمال اصل حاکمیت قانون بر این نهاد، تبیین چهارچوب مؤسسات وابسته به نهاد مذکور در قوانین تأسیس و اساسنامه این سازمان جهت اعمال صلاحیت مراجع صلاحیت‌دار نظارتی، نظیر دیوان عدالت اداری، از ضروریات است.

منابع

کتاب

- امامی، محمد؛ و استوار سنگری کوروش، (۱۳۹۳)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هجدهم، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد؛ و استوار سنگری کوروش، (۱۳۹۳)، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- احمدی، مرتضی، (۱۳۷۶)، «ساختار نظارتی در جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی، تهران، انتشارات سازمان بازرسی.
- انصاری، ولی‌الله، (۱۳۸۴)، کلیات حقوق اداری، چاپ ششم، تهران: نشر میزان.
- جلالی، محمد؛ و حسنوند، محمد؛ و میری، ایوب، (۱۳۹۶)، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۹.

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۰)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- زارعی، محمد حسین؛ و مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۸۴)، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، مجله تحقیقات حقوق، شماره ۴۲.
- زارعی، محمدحسین، (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، مجله مدیریت دولتی، شماره ۳۸.
- زولر، الیزابت، (۱۳۹۱)، درآمدی بر حقوق عمومی مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق عمومی آلمان، فرانسه، انگلستان و آمریکا، ترجمه سید مجتبی واعظی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جاودانه جنگل.
- شهنائی، خلیل، (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۱.
- صدرالحفاظی، سید نصراله، (۱۳۷۳)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۷۹)، حقوق اداری، تهران، چاپ ششم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: نشر دادگستر.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ و شفیعی سردشت، جعفر، (۱۳۹۲)، «اعمال نظارت ناپذیر قضایی دولت»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵.
- موسی‌زاده، رضا، (۱۳۹۳)، حقوق اداری ((۱-۲))، چاپ شانزدهم، تهران: نشر میزان.
- مولایی، غلامرضا، (۱۳۹۵)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه.
- مولائی، آیت، (۱۳۹۵)، «حقوق اداری ایران»، جزوه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه بوعلی سینا.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ((حاکمیت و نهادهای سیاسی))، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.
- هداوند، مهدی، (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹.
- هدایت‌نیا، فرج‌الله، (۱۳۸۸)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی»، رواق اندیشه، شماره ۱۹.
- یآوری، اسدالله؛ و تنگستانی، محمد قاسم، (۱۳۹۵)، «نظام پاسخگویی قوه قضائیه و نسبت آن با استقلال این قوه»، مجله دادگستری، سال ۸۰.

آرای قضایی

- دادنامه شماره ۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۹، هیئت تخصصی اداری، استخدامی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۳۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰، هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ دادنامه شماره ۴۵۷ کلاسه پرونده ۸۸/۳۷۱
- رأی شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۴۴/۶۳ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

- رأی شماره ۱۴۶ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۸۴۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه شماره ۱۳۹۴/۱۰/۲۹-۷۴۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور
- دادنامه شماره: ۲۹۴ مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۸، شعبه ۳ دادگاه عمومی هشتگرد
- دادنامه شماره: ۴۸۷-۱۳۸۷/۴/۲۹، کلاسه پرونده: ۸۶/۱۵/۱۱۳۶، شعبه ۱۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران
- دادنامه شماره: ۱۲۵-۱۳۸۲/۸/۲۸، کلاسه پرونده: ۱۳۸۲/۱۷/۱۱۵۵، شعبه ۱۷ دادگاه تجدیدنظر استان تهران