

## Annulment of the Appointment of Political Officials through Judicial Review by the Administrative Justice Court (A Study of the Dimensions of General Board Ruling of the Administrative Justice Court)



**Nader mirzadeh kohshahi**

Professor, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.  
mirzadeh@ut.ac.ir



**Mohamadjavad shafaghi**

PhD student in public law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran  
(Corresponding Author)  
m.shafaghi@ut.ac.ir



### Abstract

The judicial reviewability of appointments to political-administrative positions constitutes a central and evolving issue in delineating the jurisdictional boundaries of the Administrative Justice Court in Iran. This question gained particular prominence following the issuance of General Board Ruling No. 14023190000920600, a decision that sparked extensive legal debate due to its farreaching implications. In this ruling, the General Board annulled the decree appointing the Vice President and Head of the Administrative and Recruitment Affairs Organization, thereby opening a new chapter in the discourse on judicial oversight over senior governmental appointments. Recognizing the significance of this development, the present study employs a descriptive-analytical method grounded in authoritative legal literature and judicial documents to examine the layers and consequences of this unprecedented decision.

Journal of Critical Analysis of  
Judicial Decisions

Iranian Law and Legal Research  
Institute

Vol. 4 | No. 8 | Fall 2025 Winter  
2026  
(Original Article)

www.Analysis.illrc.ac.ir


DOI:  
10.22034/analysis.2025.2071507.1112

The petitioner advanced two substantive arguments. The first centered on the employment status of the appointed official, who was serving as a faculty member at Imam Sadiq University—a nongovernmental institution. Under Article 47 of the Civil Service Management Act, individuals employed by nongovernmental bodies may not be appointed to official governmental posts; thus, the appointment was alleged to be unlawful. The second argument concerned the incompatibility of concurrently holding academic and governmental executive positions, which the petitioner claimed violated the Law on the Prohibition of Holding More Than One Occupation. These claims form the substantive core of the dispute and are assessed in detail within the article. Beyond these material considerations, the study devotes substantial attention to the procedural and jurisdictional dimension of the ruling—namely, whether the General Board possessed the authority to adjudicate and ultimately annul a high-level executive appointment. By outlining both supportive and critical perspectives, the article explores competing interpretations regarding the scope of the Court's supervisory jurisdiction and its legitimacy in entering the domain of political appointments. Through this analysis, the research highlights the broader legal and administrative implications of the ruling and contributes to a deeper understanding of the expanding role of judicial oversight in Iran's administrative governance.

**Keywords :** Administrative Justice Court; Administrative and Recruitment Affairs Organization; Judicial Review; General Board of the Administrative Justice Court



## ابطال انتصاب مقامات سیاسی از رهگذر اعمال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری (واکاوی ابعاد رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)


نادر میرزاده کوهشاهی 

دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

mirzadeh@ut.ac.ir

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسؤل)

m.shafaghi@ut.ac.ir

محمدجواد شفیقی 



### چکیده

نظارت‌پذیری قضایی انتصاب مقامات سیاسی - اداری یکی از موضوعات مهمی است که در زمینه صلاحیت دیوان عدالت اداری مورد بحث قرار می‌گیرد.

در این رابطه دادنامه با اهمیت و چالش‌برانگیز هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۴۰۲۳۱۹۰۰۰۰۹۲۰۶۰۰ صادر شد که طی آن ابلاغ انتصاب معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور ابطال شد. با عنایت به اهمیت موضوع این مقاله با روش توصیفی و تحلیلی و با تکیه بر اسناد معتبر کتابخانه‌ای و قضایی به دنبال ارزیابی و تحلیل ابعاد دادنامه فوق‌الذکر است. در این رابطه دو دلیل اصلی از سوی شاکی مطرح شده است: نخست آن‌که معاون اداری و استخدامی رئیس‌جمهور عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع) است و این دانشگاه ماهیتی غیردولتی دارد؛

دوفصلنامه نقد و تحلیل آراء قضایی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۴ | شماره ۸ | پاییز و زمستان ۱۴۰۴  
(مقاله پژوهشی)

www.Analysis.Illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/analysis.2025.2071507.1112

بنابراین مطابق ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌کارگیری کارمندان مؤسسات غیردولتی برای تصدی پستهای سازمانی ممنوع است.

دوم آن که اشتغال هم‌زمان ایشان به‌عنوان عضو هیأت علمی و معاون رئیس‌جمهور، مغایر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل تلقی می‌شود. فارغ از دلایل ماهوی طرح شکایت که مورد بررسی قرار خواهد گرفت، صلاحیت هیات عمومی در ورود به موضوع در این پژوهش تحلیل شده و دیدگاه موافق و مخالف در رابطه با صلاحیت و سایر ابعاد دادنامه مطرح شده است.

**کلیدواژه‌ها:** دیوان عدالت اداری، سازمان اداری و استخدامی،

نظارت قضایی، هیات عمومی دیوان



## مقدمه

نخستین اصل موضوع انتصاب مقامات عالی اجرایی و امکان نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آن، از جمله مباحثی است که در نظام حقوق عمومی ایران کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. رأی اخیر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال انتصاب معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، نمونه بارزی از تعارض میان صلاحیتهای سیاسی رئیس جمهور و حدود نظارت قضایی دیوان عدالت اداری را آشکار ساخته است. اهمیت طرح و بررسی این موضوع از آن جهت است که تبیین دقیق حدود و ثغور اختیارات قوه مجریه در انتصابات و در مقابل صلاحیت نظارتی دیوان عدالت، نه تنها بر اتقان نظام اداری کشور اثرگذار است بلکه در تضمین حاکمیت قانون و جلوگیری از تداخل وظایف نهادها نقشی بنیادین دارد.

بر این اساس سؤال اصلی پژوهش آن است که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور چگونه ارزیابی می‌شود؟ بررسی موضوع مبتنی بر پاسخ به سؤالات فرعی ذیل است: آیا انتصاب مزبور یک عمل صرفاً سیاسی محسوب می‌شود یا واجد ماهیت اداری بوده و در نتیجه قابل نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری است؟ آیا اعضای هیأت علمی مؤسسات غیردولتی مشمول ممنوعیتهای مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری هستند؟ دوم آن که آیا عضویت هیأت علمی با تصدی هم‌زمان سمت معاون رئیس جمهور مغایرتی با قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دارد؟ و نهایتاً این که جایگاه و ماهیت حقوقی معاونان رئیس جمهور در نظام اداری کشور چگونه باید تبیین شود؟

در خصوص پیشینه موضوع، باید اذعان داشت که اگرچه مباحث مفصلی در زمینه موضوع کلی صلاحیت دیوان عدالت اداری مطرح شده اما در زمینه صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب مقامات سیاسی ادبیات محدودی وجود داشته و بررسی موردی در زمینه ابطال حکم انتصاب مقامات عالی‌رتبه و تحلیل مبانی حقوقی آن، کمتر مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است. در این رابطه می‌توان به مقاله «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصابهای اداری» انتشار یافته در مجله فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی اشاره کرد که موضوع صلاحیت دیوان عدالت مورد بررسی قرار گرفته است اما



تفصیل مأموریتها و انتظارات از آن معاونت به پیوست این حکم ابلاغ می‌شود. توفیقات آن جناب در انجام وظایف محوله، خدمات‌رسانی به مردم، تحقق آرمان‌های نظام اسلامی و بویژه بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی را از درگاه خداوند متعال خواستارم. - رئیس‌جمهور

#### ۴. گردش کار

شاکلی به موجب دادخواستی ابطال ابلاغ انتصاب معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور را که طی شماره ۶۱۲۹۷ - ۱۵/۶/۱۴۰۰ توسط رئیس‌جمهور صادر شده است خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که: «با عنایت به این‌که رئیس‌جمهور طی ابلاغ شماره ۶۱۲۹۷ - ۱۵/۶/۱۴۰۰ آقای میثم لطیفی عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع) که بنا به تصدیق وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مؤسسه‌ای غیردولتی و غیرانتفاعی می‌باشد به عنوان معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور منصوب کرده است و تفصیل مأموریتها و انتظارات را که همگی دایر بر امور عام‌الشمول و وظایف و تکالیف سازمان اداری و استخدامی در ساختار اداری کشور می‌باشد به وی واسپاری کرده است از این رو به شرح ذیل این ابلاغیه برخلاف قوانین عادی و اساسی است.»

#### ۱-۴. ادله و استنادات شاکلی

شاکلی بنا به مراتب ذیل مستندات و ادله خود را طرح کرده است:

۱ - دانشگاه امام صادق (ع) بنا به تصدیق وزارت علوم تحقیقات و فناوری، مؤسسه غیردولتی و غیرانتفاعی محسوب می‌شود و مستفاد از ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به کارگیری کارمندان شرکتها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پستهای سازمانی دستگاههای اجرایی تحت هر عنوان ممنوع است و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکتها و مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ قانون مزبور امکان‌پذیر است. لذا مأموریت و اساساً به کارگیری ایشان طی حکم معترض‌به در ساختار مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری فاقد مبنای قانونی و مخالف این ماده است.

بر اساس تقریر شاکلی و با استناد به ماده ۴۷ قانون فوق، کارمندان مؤسسات غیردولتی نمی‌توانند برای تصدی پست سازمانی تعریف شده در قانون مزبور اقدام کنند و از آن‌جاکه

موسسه آموزش عالی غیرانتفاعی<sup>۱</sup> (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۳: ۱۳۹ - ۱۰۶) یکی از مؤسسات غیردولتی محسوب می‌شود لذا چنین ممنوعیتی شامل اعضای هیات علمی این موسسه نیز می‌شود.<sup>۲</sup>

۲- از آن جاکه عضویت هیأت علمی اعم بر سمت آموزشی بوده و عضویت هیأت علمی پست سازمانی که بخشی از آن واجد سمت آموزشی است، قلمداد می‌شود لذا در فرض اول در صورت اخذ مأموریت تابع بند ۱ این دادخواست بوده و در فرض دوم در صورت اخذ مرخصی از دانشگاه و تصدی سمت معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی، نظر به این که مرخصی از شئون حالات کارمندی با وحدت ملاک از ماده ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شود لذا تصدی معترض به در معنای تصدیق دو شغل بودن مخالف اصل ۱۴۱ قانون اساسی و نیز قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بویژه تبصره ۹ این قانون با توجه به این که دانشگاه امام صادق (ع) از بودجه دولتی به نحوی بهره‌مند می‌شود قلمداد می‌شود.

در واقع شاکی با استناد به ممنوعیت تصدی دو شغل موضوع اصل ۱۴۱ قانون اساسی و استثنا سمت‌های آموزشی از ممنوعیت مزبور (افشار، صادقی، ۱۴۰۳: ۳۷۳)، نوع موسسه‌ای که معاون رئیس‌جمهور در آن اشتغال داشته را از حیث دولتی یا غیردولتی بودن مد نظر قرار داده است و این امر تأثیر مهمی در فهم ابعاد ممنوعیت تصدی دو شغل و ابعاد آن دارد.

۳- در بند سوم شاکی یادآور شده است: نظر به این که به کارگیری مشارالیه و پرداخت حقوق و مزایا به وی مخالف قوانین مارالذکر است لذا پرداختهای به وی به حکم تعهد زائد

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص نظام حقوقی حاکم بر دانشگاهها و انواع مؤسسات آموزش عالی از جمله مؤسسات آموزش عالی غیر انتفاعی به منبع فوق مراجعه کنید.

۲. البته با طرح این شکایت و ابطال انتصاب مذکور از سوی دیوان عدالت اداری، شورای عالی انقلاب فرهنگی طی مصوبه جلسه ۸۹۵ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۰ ممنوعیت مزبور را محدود کرد و طی ماده واحده ابراز داشت: ماده واحده- به کارگیری، انتصاب یا مأموریت اعضای هیأت علمی دانشگاهها، مراکز و مؤسسات آموزشی و پژوهشی که هیأت امنای آن منصوب مقام معظم رهبری است و یا اساسنامه آنها منصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی است در سمتهای مدیریت سیاسی موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و همترازان آنها، مجاز است. فهرست این مؤسسات به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد.

بر اعتبار موضوع بند (ح) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ و ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بند (ث) ماده ۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه است. لذا در واقع شاکی با نگاهی به مقررات مربوط، پرداخت به معاون رئیس‌جمهور را غیر قانونی و تعهد زاید بر اعتبار می‌داند، امری که در صورت وجود شرایط لازم دارای ضمانت اجرای کیفری و دارای مسؤلیت است. (صیاد، ۱۴۰۲: ۳۰)

۴- هرگونه به کارگیری نیرو اعم از قراردادی مفروض بر جذب تحت این عنوان با ملاک از دادنامه شماره ۳۱۰۷ - ۲۳/۱۱/۱۴۰۰ باید با رعایت ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری باشد که علاوه بر مغایرت‌های گفته شده این امر نیز در خصوص مشارالیه تحقق نیافته است لذا مخالف ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز بند ۲ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و ماده ۱۲۳ قانون برنامه [پنج‌ساله] ششم توسعه و اصل ۲۸ قانون اساسی است.

## ۲-۴. دفاعیات طرف شکایت

در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور) به موجب لایحه شماره ۴۸۱۲۳/۴۸۵۵۵/۵۲۴۵۵ - ۱/۴/۱۴۰۱ توضیح داده است که:

### ۱-۲-۴. ایراد شکلی

۱- تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر انتصاب فردی به عنوان معاون خود در اجرای اصل یکصد و بیست و چهارم مشخصاً تصمیمی با ماهیتی غیر عام‌الشمول بوده و هیچ‌یک از عناوین مندرج در ماده ۱۲ قانون دیوان یعنی «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی» بر این حکم مترتب نمی‌شود لذا از این حیث به جهت موردی بودن تصمیم مذکور، حکم مورد شکایت از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است. به علاوه تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر انتصاب معاون برای انجام برخی از وظایف خود صرفاً موکول به نظر ایشان است و معیار و ضابطه و شرایطی برای این امر در نظر نگرفته است تا بتوان بر آن نظارت قضایی اعمال کرد و ماهیتاً تصمیمی سیاسی است - و نه اداری - که مطابق عرف حقوقی در بسیاری از نظامات حقوقی مستثنی از شمول نظارت قضایی بر اداره بوده و

مقامی که واجد چنین اختیاری است در قبال این تصمیمات به مراجع سیاسی از جمله مجلس پاسخ‌گو خواهد بود، چراکه بسیاری از این اختیارات منبعث از قانون اساسی بوده و جزو مقتضیات اداره کشور است.

## ۲-۲-۴. ایرادات ماهوی

۱ - شاکی محترم نخستین مبنای خود را ممنوعیت مندرج در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری برای به کارگیری کارمندان مؤسسات غیردولتی به منظور انجام وظایف پستهای سازمانی می‌داند. چنین برداشتی ناشی از نگاه بخشی به قانون مدیریت خدمات کشوری بدون ملاحظه آن قانون به عنوان یک کل منسجم است، صرف نظر از این موضوع که آیا اعضای هیأت علمی مشمول عنوان کارمند مؤسسات غیردولتی می‌شوند یا خیر، باید اذعان داشت وفق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «اعضای هیأت علمی» فارغ از ماهیت دولتی یا غیردولتی مؤسسه مربوطه به صورت کلی از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله محدودیت مندرج در ماده ۴۷ آن مستثنی شده‌اند. نکته قابل توجه آن که اعضای هیأت علمی در کنار قضات تنها گروههایی هستند که برخلاف سایر مستثنیات قانون که به صورت نهادی استثناء شده‌اند به صورت فردی و به تناسب شغل از این قانون استثناء شده‌اند.

به علاوه بند (ب) ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری که به نظر حاکم بر حکم ماده ۴۷ آن است اشعار می‌دارد: «عزل و نصب متصدیان پستهای مدیریت سیاسی مذکور در ماده ۷۱ این قانون بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر است». ملاحظه می‌شود که عزل و نصب پستهای سیاسی مطلقاً بدون هیچ‌گونه محدودیتی مبنی بر وابستگی سازمانی ایشان بر عهده مقام مافوق نهاده شده است؛ بنابراین در حکم مورد شکایت نیز رئیس جمهور منعی بر انتصاب یک عضو خارج از مجموعه کارکنان دولت به عنوان معاون خود نداشته است و این عمل وفق بند مذکور دارای مجوز قانونی است و اصولاً در خصوص کلیه سمت‌های سیاسی نیز این امر صادق است و لزومی به رابطه استخدامی متصدی آنها با دولت نیست. شایان ذکر است انتصاب افراد خارج از مجموعه دولت حتی در مورد بخشی از پستهای مدیریت حرفه‌ای نیز در بند (الف) ماده ۵۴

مجاز شمرده است بدیهی است به قیاس اولویت این اختیار در خصوص مقامات سیاسی که ماهیت آنها متفاوت از مدیران حرفه‌ای است وجود دارد.

۲- فلسفه ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، عمدتاً با نگاهی به مشکلات گذشته، سامان‌دهی نیروهای شرکتی و منع به کارگیری نیروهایی بود که ابتدائاً به عنوان نیروی شرکتی وارد دستگاه اجرایی می‌شدند و پس از مدتی با همان نوع قرارداد در پستهای سازمانی به کارگیری می‌شدند، لذا فرض مصوبه مورد شکایت اساساً منصرف از فلسفه وضع ماده ۴۷ است.

۳- شاکی در بخش دیگری از شکایت خود گزاره‌ای مطرح کرده است و مبتنی بر آن مدعی مغایرت مصوبه با قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل شده است. گزاره مذکور به این شرح است: «عضویت هیأت علمی اعم بر سمت آموزشی است و عضویت هیأت علمی پست سازمانی که بخشی از آن واجد سمت آموزشی می‌باشد، قلمداد می‌شود.» این تصور شاکی محترم که ناشی از عدم شناخت کافی نسبت به وظایف و مأموریت‌های اعضای هیأت علمی دانشگاه است، پیش‌تر به انحای مختلف در قالب مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل به شورای نگهبان ارسال شده است که هر بار با اعلام مغایرت شورای نگهبان با اصل ۱۴۱ قانون اساسی روبه‌رو می‌شده است که نهایتاً هر بار اصلاحیه مصوبات مجلس با رفع محدودیت برای اعضای هیأت علمی تبدیل به قانون می‌شد. در این مصوبات شورای نگهبان منحصر کردن مفهوم سمت آموزشی (عضویت هیأت علمی) به صرف تدریس یا حتی تحقیق در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی را مغایر اصل ۱۴۱ قانون اساسی تلقی کرده است و در جای دیگر حتی مقید کردن بهره‌مندی از مفاد ذیل اصل ۱۴۱ را به مؤسسات دارای مجوز وزارتخانه‌های علوم و بهداشت نپذیرفته است و چنین تقيیدی را مغایر اصل ۱۴۱ قانون اساسی قلمداد نموده است.

ملاحظه می‌شود که برداشت شاکی از مفهوم دارنده سمت آموزشی و افتراق این مفهوم با عضو هیأت علمی و به تبع کل مدعیات ایشان مبنی بر ممنوعیت تصدی معاونت رئیس‌جمهور توسط یک عضو هیأت علمی مقرون به صواب نبوده و با مفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان در خصوص این اصل در تضاد است.

## ۵. رأی هیأت عمومی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳/۴/۱۴۰۲ با حضور رئیس و معاونان دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است:

[اولاً بر اساس ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «به کارگیری کارمندان شرکتهای و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پستهای سازمانی دستگاههای اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکتهای و مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر است» و حکم مطلق مقرر در این ماده شامل کلیه کارمندان شرکتهای و مؤسسات غیردولتی بوده و وضعیت کارمند (اعم از عضو هیأت علمی یا غیر آن) تأثیری در شمول حکم قانونی مذکور بر وی ندارد.<sup>۱</sup> ثانیاً بر اساس اساسنامه مؤسسه جامعه الامام الصادق (ع) و همچنین بر مبنای اطلاعات مندرج در پایگاه اینترنتی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و پایگاه اینترنتی دانشگاه امام صادق (ع)، این دانشگاه به عنوان یکی از زیر مجموعه‌های مؤسسه جامعه الامام الصادق (ع) دارای ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی بوده و آقای میثم لطیفی نیز یکی از اعضای هیأت علمی دانشکده معارف اسلامی و مدیریت دانشگاه امام صادق (ع) است و انتصاب مشارالیه به سمت رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور که بخشی از وظایف و اختیارات یک پست سازمانی را بر عهده دارد، مصداق به کارگیری کارمند یک مؤسسه غیردولتی برای انجام بخشی از وظایف و اختیارات یک پست سازمانی در دستگاههای اجرایی بوده و مشمول ممنوعیت مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری است. ثالثاً هر چند بر اساس بند (ب) ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است که: «عزل و نصب متصدیان پستهای مدیریت

<sup>۱</sup> . جهت مطالعه بیشتر در رابطه با ممنوعیت اشتغال همزمان در دستگاه‌های دولتی و عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی مراجعه کنید به:

قلمقاش، علی اصغر. (۱۴۰۱). ممنوعیت عضویت در هیأت مدیره شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی «هم‌زمان» با اشتغال در دستگاههای اجرایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۱ ناظر بر تبصره ۲ ماده ۲۴۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۵(۱۵)، ۱۳۴-۱۶۸.

سیاسی (مذکور در ماده ۷۱ این قانون) بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر است»، ولی حکم مقرر در این بند قانونی استثنایی بر قاعده کلی لزوم رعایت مسیر ارتقای شغلی کارمندان (موضوع ماده ۵۳ و تبصره ۳ ماده ۵۴ همین قانون) است و به منزله نفی اجرای حکم مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نیست و چنانچه فردی مشمول حکم مقرر در ماده ۴۷ قانون مزبور باشد، اصولاً نمی‌تواند کارمند دستگاه اجرایی شده و وارد مسیر ارتقای شغلی شود و مآلاً نمی‌تواند مشمول استثنای مقرر در بند (ب) ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز قرار بگیرد و قانون‌گذار هم پستهای سیاسی را از شمول حکم ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج نکرده است.

رابعاً در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ جواز قانونی در خصوص امکان مأموریت کارمند مؤسسات یا شرکتهای غیردولتی به دستگاههای اجرایی مشمول این قانون پیش‌بینی نشده و استناد به مأموریت آقای میثم لطیفی به یکی از دستگاههای اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری فاقد مبنای قانونی است. بنا به مراتب فوق، ابلاغ شماره ۶۱۲۹۷ مورخ ۱۵/۶/۱۴۰۰ صادره توسط رئیس‌جمهور که بر اساس آن آقای میثم لطیفی به عنوان معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور منصوب شده، با حکم مقرر در ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. این رأی بر اساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۰/۲/۱۴۰۲) در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

## ۶. تحلیل شکلی و ماهوی دادنامه

در راستای تحلیل رأی کم سابقه هیات عمومی دیوان عدالت اداری و بیان نقاط ضعف و قوت آن و نیز نکات پیرامون آن که قابل طرح و بررسی است ابتدا محل نزاع تبیین شده و پس از آن نکات مزبور ارائه می‌شود:

## ۱-۶. صلاحیت دیوان عدالت در رسیدگی به این دعوی

یک بحث بسیار پر دامنه میان موافقان و مخالفان این رأی اصل صلاحیت هیات عمومی دیوان راجع به موضوع مطروحه شود.

در بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی مشاهده می‌شود که تنها حوزه‌ای که اختیارات گسترده‌ای برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده، مربوط به دو نهاد «سازمان امور اداری و استخدامی» و «سازمان برنامه‌بودجه» است. این دو مجموعه به دلیل نقش محوری و تأثیرگذاری بر کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور، در سطح وزارت خانه تنزل نیافته و جایگاهی مستقل یافته‌اند. همین امر موجب پیوند میان مباحث حقوق اداری و حقوق اساسی در این زمینه شده است.

با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی و به منظور ایجاد انسجام و ساماندهی در مأموریتها و وظایف مرتبط با حوزه‌های اداری، استخدامی و برنامه‌ریزی و بودجه‌ای، دو سازمان «اداری و استخدامی کشور» و «برنامه‌بودجه کشور» شکل گرفتند. طبق ماده نخست اساسنامه، مسؤولیت‌های رئیس‌جمهور در امور اداری و استخدامی از طریق «معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور» پیگیری می‌شود و وظایف مربوط به امور برنامه‌بودجه نیز بر عهده «معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه‌بودجه کشور» قرار دارد. معاونت حقوقی ریاست جمهوری در لایحه دفاعی خود چنین استدلال کرده است که اساساً انتصابات رئیس‌جمهور مشمول نظارت دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرد. به باور این معاونت، تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر برگزیدن فردی به عنوان معاون خود در چارچوب اصل ۱۲۴ قانون اساسی، ماهیتی فردی و غیر عام‌الشمول دارد و از این رو نمی‌توان آن را در زمره عناوینی همچون «آیین‌نامه‌ها، مقررات یا نظامات دولتی» که در ماده ۱۲ قانون دیوان ذکر شده است، قرار داد؛ بنابراین، چنین تصمیمی به دلیل موردی بودن، از حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است.

همچنین تأکید شده است که انتصاب معاونان، به طور کامل منوط به تشخیص و اراده شخص رئیس‌جمهور است و هیچ ضابطه یا معیار از پیش تعیین شده‌ای برای آن وجود ندارد تا امکان نظارت قضایی فراهم شود. به همین جهت، این اقدام از منظر حقوقی، تصمیمی سیاسی - و نه اداری - تلقی می‌شود. در بسیاری از نظام‌های حقوقی نیز تصمیمات سیاسی

از دایره نظارت قضایی بر اداره مستثنا هستند. در نتیجه، مسؤولیت پاسخ‌گویی نسبت به چنین اختیاراتی که ریشه در قانون اساسی دارند، نه در برابر مراجع قضایی بلکه در برابر نهادهای سیاسی، بویژه مجلس شورای اسلامی، معنا می‌یابد؛ چراکه این اختیارات بخشی از لوازم و مقتضیات اداره کشور محسوب می‌شوند.

- در تحلیل استدلال مطرح شده باید گفت هر چند با نگاه موشکافانه و شکلی محور این استدلال قابل تأمل است و به نظر بر اساس ماده ۱۱۲ قانون دیوان عدالت اداری هیات عمومی صلاحیت ورود به تصمیمات این‌چنینی و غیر عام‌الشمول رئیس‌جمهور را ندارد اما از سوی دیگر هم‌اکنون شعب دیوان عدالت اداری در راستای اصل ذی‌نفع بودن شاکی در شکایات مطرح در شعب، چنین شکایاتی را نمی‌پذیرند زیرا نفع شخصی و واقعی برای شاکی در این موارد متصور نمی‌دانند برخلاف صلاحیت هیات عمومی که به تصریح قانون اساسی هر کسی می‌تواند ابطال مقررات و مصوبات عام‌الشمول را از ایشان بخواهد، لذا با وجود این خلأ قانونی پس به نظر این قبیل تصمیمات رئیس‌جمهور غیر قابل بازنگری قضایی است و این امر برخلاف موازین اصیل حقوقی است چراکه حتی عالی‌ترین مقامات که تصمیماتشان مؤثر در روند زندگی شهروندان هست باید بتوان تصمیماتشان را مورد بازنگری و نظارت قضایی قرار داد.

به نظر می‌رسد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با عبور از برداشت صرفاً شکلی و محدودکننده از مقررات قانونی و با اتکا به روح قانون و فلسفه حاکم بر آن و نیز بهره‌گیری از مبانی و اصول حقوقی (رضایی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۷۹)، روی کردی درست در ورود به این قبیل موضوعات اتخاذ کرده است. امید می‌رود این شیوه در ارتباط با سایر مقامات

۱. ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص میشود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

و مناصب نیز استمرار یابد؛ چراکه کنترل و بازبینی قضایی یکی از عناصر اساسی حکمرانی و تضمین‌کننده سلامت نظام اداری و سیاسی کشور به شمار می‌رود. نمونه بارز این بحث، استثنای مربوط به آیین‌نامه‌ها و مقررات صادرشده از سوی رئیس قوه قضائیه است که در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. این اهمیت زمانی بیشتر نمایان می‌شود که توجه کنیم لوایح قضایی بدون تأیید رئیس قوه قضائیه در هیأت دولت قابل تغییر نیست. همچنین تجربه‌های اخیر همچون تصمیم‌گیری درباره افزایش بهای بنزین از مسیر مصوبه شورای هماهنگی سران قوا و یا پرونده‌های پرحاشیه‌ای نظیر شکایت در خصوص ابطال حکم شهرداری آقای زاکانی، نشان می‌دهد که حساسیت اجتماعی و پیامدهای سیاسی برخی تصمیمات بر نحوه ورود یا عدم ورود دیوان تأثیرگذار بوده است. بویژه طبق آخرین بررسی‌های میدانی نویسنده، به دنبال جنجالها و بازتاب‌های ناشی از رأی مربوط به آقای لطیفی، هیأت عمومی دیوان تاکنون به شکل مستقیم به موضوع نپرداخته و بر اساس شنیده‌ها، بررسی آن را به کمیسیون تخصصی ارجاع داده است.

با این همه مواردی وجود داشته که دیوان عدالت اداری خود را در این موارد صاحب صلاحیت دانسته است؛ مانند رأی هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری که با ورود به اصل انتخاب آقای قالیباف برای بار سوم به عنوان شهردار تهران، شکایت مزبور را وارد ندانسته بود.<sup>۱</sup> رأی هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری از قرار ذیل بوده است: نظر به بند ۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و تبصره‌های آن با اصلاحات بعدی و آیین‌نامه اجرایی

۱. کلاس پرونده: ۶۲۴/۹۲-۶۲۵-۶۲۶

موضوع: ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۶/۷ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر انتخاب آقای محمدباقر قالیباف به عنوان شهردار تهران برای بار سوم  
تاریخ رأی: چهارشنبه ۴ دی ۱۳۹۲  
شماره دادنامه: ۸۷

بسمه تعالی شماره دادنامه: ۸۷ تاریخ صدور: ۹۲/۱۲/۵ مرجع رسیدگی: هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد شاکس: ۱ - مصطفی ترک همدانی ۲ - پیمان حاج محمود عطار ۳ - هوشنگ صدقی کهنه شهری ۴ - منوچهر توکلی طرف شکایت: شورای اسلامی شهر تهران

شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۷۷ هیأت وزیران و نامه شماره ۱۰۲۵۲۰۰/د-۱۰/۶/۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی ناظر به بند ۲ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۷ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص انتخاب آقای محمدباقر قالیباف به سمت شهردار تهران برای بار سوم مطابق قوانین و مقررات بوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر می‌شود. این رأی ظرف ۲۰ روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.

اما بخش دوم استدلال مطروحه مبنی بر این که تصمیم رئیس جمهور مبنی بر انتصاب معاون برای انجام برخی از وظایف خود صرفاً موکول به نظر ایشان است و معیار و ضابطه و شرایطی برای این امر در نظر گرفته نشده تا بتوان بر آن نظارت قضایی اعمال کرد، به نظر قابل دفاع نبوده و مخدوش است چرا که اتفاقاً در این موارد ضوابط و معیارهای مندرج در قوانین و مقررات اداری و استخدامی وضع شده و قوانین چون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون استخدام کشور و ضوابط مربوط به استخدام اعضای هیات علمی و ضوابط مربوط به مأموریت یا انتقال آن و موارد این چنینی وجود دارد و تصمیم رئیس جمهور باید در چارچوب قانون باشد.

البته به این نکته باید توجه داشت که گستره و شدت نظارت قضایی بر اعمال اداری نباید به نحوی باشد که انتصابات سیاسی و نیز اقدامات دولت را محدود کرده و قوه ابتکار و بویایی ایشان را مخدوش سازد و البته باید اعتراف کرد تعیین مرز ظریف مزبور بسیار مشکل بوده و نیازمند احصای ملاکهایی دقیق و کمی است.

## ۲-۶. بررسی دیدگاه موافق و مخالف

در تحلیل رأی مزبور باید گفت شاکی در واقع به دو جهت ابطال مصوبه مورد شکایت را درخواست کرده است، نخست آن که جناب آقای میثم لطیفی عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع) است که این دانشگاه ماهیتی غیردولتی دارد، لذا وفق ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به کارگیری کارمندان مؤسسه غیردولتی برای تصدی پست سازمانی ممنوع است. ثانیاً عضویت هیأت علمی اعم از سمت آموزشی بوده و اشتغال ایشان که عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع) هستند به عنوان معاون رئیس جمهور

و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، مغایر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است. در ادامه دو دیدگاه مخالف و موافق رأی مزبور مطرح می‌شود<sup>۱</sup>:

### ۱-۲-۶. دیدگاه مخالف با رأی دیوان

استدلالات دیدگاه مخالف با دادنامه صادره را می‌توان در قالب نکات ذیل دسته‌بندی کرد:

- رأی صادرشده عملاً بی‌توجه به ملاحظات و واقعیت‌های نظام سیاسی و اداری کشور اتخاذ شده است.

- بسیاری از اعضای هیأت عمومی بر این باور بودند که ورود به موضوع احکام انتصاب خارج از حدود صلاحیت این هیأت است. با این حال، پرونده در ابتدا در هیأت تخصصی اداری و استخدامی بررسی شد و سپس دوباره به هیأت عمومی ارجاع شد.

- طبق مقررات، وظیفه سنجش انطباق مصوبات دولت با قوانین بر عهده هیأت تطبیق مصوبات مجلس است. در ماجرای انتصاب معاون رئیس جمهور نیز رئیس مجلس مخالفتی ابراز نکرد. و حکم را معتبر دانسته است؛ اما در شرایطی که موضوع شکایت، شخص منصوب و استدلالات حقوقی همگی همان بودند، دیوان عدالت اداری با اتکا به همان مبانی قانونی که رئیس مجلس آنها را پذیرفته بود، رأی به ابطال انتصاب داد.

- بر اساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام بعد از مقام معظم رهبری است و مسئولیت اجرای قانونی اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، دارد و با توجه به چنین جایگاهی در واقع حکم رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور را عالی‌ترین مقام اجرایی کشور امضا و

<sup>۱</sup> . در این رابطه کرسی علمی «نقد و بررسی رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال حکم انتصاب معاون رییس جمهور» در پژوهشکده حقوق و قانون ایران مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۶ برگزار شده که در بیان بخشی از دیدگاه‌های فوق مورد استفاده قرار گرفته است؛ جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به:

<https://www.illrc.ac.ir/?p=۲۷۶۲>

همچنین «نشست علمی بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال حکم انتصاب معاون رئیس جمهور» به وسیله خانه ملی قانون اساسی با همکاری انجمن ایرانی حقوق اداری برگزار شده است. جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به:

[/Staging2250/14602/news/view/4911https://www.aro.gov.ir/fa-IR/PortalAro/](https://www.aro.gov.ir/fa-IR/PortalAro/View/4911/20250114602/news)

منصوب کرده است. همچنین بر اساس تصریح اصل ۱۲۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور برای انجام وظایف خود می‌تواند، معاونینی داشته باشد، این اصل نیز اطلاق داشته و انتصاب معاونان رئیس‌جمهور، محدود در کارکنان مستخدم دولت نخواهند بود و اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز رئیس‌جمهور را مسئول امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور عنوان کرده و او می‌تواند آنها را به عهده دیگری بگذارد؛ لذا اطلاق این اصل در به کار بردن عبارت «به عهده دیگری بگذارد»، مبین این است که انتصاب افراد به این سمت، برای انجام وظایف امور برنامه‌بودجه و اداری و استخدامی مقید به شرط دیگری نیست. از سوی دیگر معیار صلاحیت مقام اداری باید مد نظر قرار گیرد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۰۸)

- نکته دیگر در خصوص این امر که آیا اعضای هیأت علمی مشمول عنوان کارمند مؤسسات غیردولتی می‌شوند یا خیر، باید اذعان داشت وفق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «اعضای هیأت علمی» فارغ از ماهیت دولتی یا غیردولتی مؤسسه مربوطه به صورت کلی از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله محدودیت مندرج در ماده ۴۷ آن مستثنی شده‌اند. نکته قابل توجه آن که اعضای هیأت علمی در کنار قضات تنها گروههایی هستند که برخلاف سایر مستثنیات قانون که به صورت نهادی استثناء شده‌اند به صورت فردی و به تناسب شغل از این قانون استثناء شده‌اند.

- موضوع دیگر آن که جایگاه معاونان رئیس‌جمهور بر اساس ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، «مدیر سیاسی» است و این که افراد اساساً از شمول مدیریت حرفه‌ای و شرایط استخدام و ارتقای شغلی در دیگر مواد این قانون مستثنی هستند و بر اساس بند الف ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز دستگاه اجرایی می‌تواند برای ۱۵ درصد از سمتهای مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته خارج از دستگاه استفاده کند.

- مواد ۴۵، ۴۶ و ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری در فصل مربوط به استخدام، درباره استخدام کارمندان دولت است و از موضوع انتصاب معاون رئیس‌جمهور، خروج موضوعی دارد و موضوع ماده ۴۷ قانون مدیریت نیز در مورد «به‌کارگیری نیروی حجمی» است که تصریح می‌کند به‌کارگیری این افراد، فقط از طریق ماده ۱۷ قانون میسر است. با این حال بر اساس مصوبه هیأت وزیران به شماره ۱۶۰۲۲۹ مورخ ۱۱/۱۲/۱۴۰۰، مأموریت اعضای

هیأت علمی رسمی یا پیمانی دانشگاهها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به دستگاههای اجرایی مشمول قانون خدمات کشوری، در صورت وجود جواز مأموریت در قوانین مقررات استخدامی دستگاه مبدأ بلامانع است. در مقام جمع بندی، این دیدگاه با روی کردی منتقدانه بیان می کند که رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال حکم انتصاب، بدون توجه به ملاحظات نظام سیاسی و اداری کشور صادر شده است. اصول ۱۱۳، ۱۲۴ و ۱۲۶ قانون اساسی اختیارات گسترده ای برای رئیس جمهور در انتصاب معاونان و تفویض وظایف قایل است و این اختیارات مقید به مستخدم دولت بودن فرد نیست. همچنین اعضای هیأت علمی طبق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول ماده ۴۷ خارج اند و سمت معاون رئیس جمهور نیز در شمار «مدیران سیاسی» است که محدودیت های استخدامی برای آنها اعمال نمی شود. علاوه بر این، ماده ۴۷ درباره به کارگیری نیروی حجمی است و ارتباطی با انتصاب معاون رئیس جمهور ندارد و مصوبه ۱۴۰۰ هیأت وزیران نیز مأموریت اعضای هیأت علمی به دستگاههای اجرایی را مجاز می داند.

## ۲-۲-۶. دیدگاه موافق با رأی دیوان

دیدگاه موافقان دادنامه صادر شده مبتنی بر استدلالهایی است که در قالب نکات ذیل قابل طرح است:

- هر چند انتصاب از منظر ماهیت واجد جنبه ای سیاسی است، اما نباید از نظر دور داشت که تمامی مقامات سیاسی در کنار کارکرد سیاسی، دارای بعد اداری نیز هستند. به همین دلیل، فرآیند انتصاب و صدور ابلاغ آن ماهیت اداری داشته و در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می گیرد؛ از این رو امکان اعمال نظارت قضایی بر آن وجود دارد. رأی هیأت عمومی مبنی بر ابطال حکم رئیس جمهور در چنین سطحی، اقدامی مؤثر در جهت تقویت صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری و تضمین بی چون و چرای حاکمیت قانون محسوب می شود و می توان آن را گامی مثبت در جهت ارتقای کارآمدی نظام حقوق عمومی دانست. از سوی دیگر قضات با اختیار مندرج در اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر عدم اجرای آیین نامه های مخالف قانون، قدرتی خوبی دارند اما کافی نیست و این قضات

دیوان عدالت اداری هستند که محدودیت مزبور را برطرف می‌کنند. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۴۴۲)

- قانون دیوان عدالت اداری و همچنین اصل ۱۷۳ تصمیمات و اقدامات را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌دهد. این تصمیمات و اقدامات و همچنین در ماده ۱۲ و اصل ۱۷۳، مصوبات را می‌آورد. در مرحله اول بحث صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به موضوعات اداری در مقابل موضوعات تقنینی و قضایی قرار می‌گیرد. این حوزه، حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری واقع می‌شود. (امامی، سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۷). در بحث صلاحیت دیوان عدالت اداری به صورت مطلق نمی‌توان تردید کرد چون این موضوع هم از مصادیق امور اداری است. ممکن است به لحاظ مفهوم مطرح کرد و گفت انتصاب مقام سیاسی است. آیا انتصاب مقام سیاسی تصمیم اداری است یا نه؟ یعنی به لحاظ مصداقی آن هم جزو همین موضوعات است؛ یعنی انتصاب مقام سیاسی هم یک نوع تصمیم اداری است. صرف این که این تصمیم انتصاب در مورد مقام سیاسی اتفاق می‌افتد، نافی جنبه اداری بودن آن تصمیم نمی‌تواند باشد؛ بنابراین موضوع با توجه به اصل ۱۷۳ و با توجه به ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری و سایر مباحثی که برای این موضوع می‌توان استناد کرد و قراین و اماراتی که در سایر قوانین و مقررات است، می‌توان گفت در این موضوع به طور مطلق صلاحیت دیوان عدالت اداری محرز است.<sup>۱</sup>

در واقع صلاحیت عام دیوان در این رابطه راه‌گشا بوده به نحوی که صلاحیتهای تشخیصی مقامات اداری قابل نظارت قضایی دیوان عدالت اداری است؛ (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۰۷) لذا انتصاب مقام اداری که نوعی اعمال صلاحیت تشخیصی از سوی مقام مافوق است، از این حیث قابل طرح در دیوان عدالت است و حتی در فرض آن که انتصاب مقام اداری را اعمال صلاحیت تشخیصی ندانیم، باز هم از باب اخذ وحدت ملاک علاوه بر ادله پیش گفته قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است.

<sup>۱</sup> البته باید توجه داشت این صلاحیت مطلق نبوده و حتی در امور اداری، صلاحیت دیوان عدالت اداری در مواردی با استثنائاتی مواجه است (چنان که در قانون مربوطه تصریح شده)، برای نمونه مراجعه کنید به: صفائی، سید حسین و درویش‌زاده، محمد. (۱۴۰۱). نشانه‌های ناهنجار در نهاد قانون‌گذار نقدی بر مصونیت مصوبات شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی از شکایت در دیوان عدالت اداری. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، (۱۵)۵، ۷-۱۶

اما این که این صلاحیت هیات عمومی است یا شعب دیوان، برخی معتقدند شعب دیوان در این زمینه صلاحیت دارند چرا که تصمیم مورد شکایت یک اقدام موردی اداری بوده که به اشتباه اثر عام و فراگیر داشته اما این اثر عام، موضوع را از صلاحیت موردی شعب دیوان خارج نمی‌کند (فلاح زاده، نجابت خواه، ۱۴۰۱ ۱۴۳) البته بحث لزوم ذی نفع بودن شاکی برای طرح شکایت در شعب موضوع بسیار قابل توجهی است که همچنان به عنوان یک چالش، صلاحیت هیات عمومی را روی میز می‌آورد. در این رابطه می‌توان به ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری اشاره کرد که بیان کرده «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد.» لذا شکایت افراد غیر ذی نفع امکان رسیدگی ندارد. در مقابل موافقین صدور رای مزبور می‌توانند به تبصره اصلاحی سال ۱۴۰۲ ماده ۱۷ فوق الذکر استناد کنند که بیان کرده «دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور در حدود اختیارات قانونی خود، صلاحیت طرح شکایت نسبت به موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی است و رسیدگی به آن را برابر ماده (۱۰) این قانون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده اند دارد.» این ماده صلاحیت شعب دیوان را گسترش داده اما و موضوع ذی نفع بودن را به نوعی تخصیص زده به نحوی که مقامات و نهادهای مندرج در تبصره مزبور در موارد تضییع حقوق عمومی، امکان شکایت و طرح موضوع در شعب را خواهند داشت؛ این امر هر چند در ما نحن فیه اتفاق نیفتاده و شکایت از سوی شاکی خاص بوده اما ممکن است با تسامح و تنقیح مناط در موارد تضییع حقوق عمومی بتوان افراد را ذی نفع در طرح شکایت به شعب دانست؛ هر چند این دیدگاه با اصول شکلی و متن تبصره مزبور سازگار نیست.

- حتی در مورد وزاری که موفق به اخذ رأی اعتماد از مجلس می‌شوند، اگر شرایط قانونی انتصاب آن‌ها رعایت نشده باشد، دیوان عدالت اداری اختیار ابطال حکم را دارد. در واقع حکمی که رئیس جمهور پس از رأی اعتماد صادر می‌کند، ماهیتی صرفاً اداری و عمدتاً تشریفاتی دارد؛ چرا که اگر چنین حکمی صادر نشود، به منزله برکناری وزیر تلقی می‌شود؛ بنابراین شرایطی که در قانون اساسی برای این موضوع پیش‌بینی شده باید رعایت شود. البته اگر نهادی مانند یک دادگاه اساسی وجود داشت که می‌توانست اختلافات بین مقامات و نهادهای سیاسی را - همانند برخی کشورها - حل و فصل کند، این وظیفه بر عهده

آن مرجع قرار می‌گرفت؛ اما از آن جاکه چنین مرجعی در نظام ما پیش‌بینی نشده، این دیوان عدالت اداری است که ناگزیر باید به این موارد ورود کند و نظارت قضایی را اعمال کند.

- ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته: «به کارگیری کارمندان شرکتها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پستهای سازمانی دستگاههای اجرایی تحت هر عنوان ممنوع است و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکتها و مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر است». نکته‌ای که وجود دارد آن که حکم مقرر در این ماده مطلق است و شامل کلیه کارمندان شرکتها و مؤسسات غیردولتی بوده و وضعیت کارمند (اعم از عضو هیأت علمی یا غیر آن) تأثیری در شمول حکم قانونی مذکور بر وی ندارد.

- در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ جواز قانونی در خصوص امکان مأموریت کارمند مؤسسات یا شرکتهای غیردولتی به دستگاههای اجرایی مشمول این قانون پیش‌بینی نشده و استناد به مأموریت آقای میثم لطیفی به یکی از دستگاههای اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری فاقد مبنای قانونی است. در پایان باید گفت پس از صدور دادنامه مورد بحث، نسبت به اعمال ماده ۹۱ دیوان عدالت اداری مبنی بر اعلام اشتباه یا مغایرت دادنامه مزبور از سوی رئیس قوه قضائیه و ارجاع آن برای رسیدگی مجدد به هیأت عمومی اقدام گردید که به نتیجه نرسید و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۳ پس از تشکیل جلسه مقرر داشت که رای مزبور مغایر با قانون و واجد ایراد و اشتباه تشخیص داده نشد و با توجه به این که این رای در چهارچوب قوانین و مقررات حاکم صادر شده است، لذا موجبی برای اعمال ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری نسبت به آن وجود ندارد.

در جمع بندی این دیدگاه باید گفت که اگرچه انتصاب مقامات جنبه‌ای سیاسی دارد، اما ماهیت اداری آن موجب می‌شود رسیدگی قضایی به این تصمیمات در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد. بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد قانون دیوان عدالت اداری، کلیه تصمیمات و اقدامات اداری—حتی درباره مقامات سیاسی—قابل نظارت قضایی است؛ زیرا انتصاب نیز نوعی تصمیم اداری محسوب می‌شود. به همین دلیل دیوان می‌تواند مشروعیت انتصابها (حتی درباره وزرا پس از رأی اعتماد)، را بررسی و در صورت

نقض شرایط قانونی، حکم رئیس‌جمهور را ابطال کند. در واقع قضات دیوان با اتکای به صلاحیت عام نظارتی و اختیار مندرج در اصل ۱۷۰، خلأ نبود مرجع حل اختلاف سیاسی - اداری (مانند دادگاه اساسی) را جبران می‌کنند. در بخش قانونی نیز ماده ۴۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت مطلق به کارگیری کارکنان مؤسسات غیردولتی در دستگاه‌های اجرایی را ممنوع کرده و هیچ مجوزی برای مأموریت آنان پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین مأموریت مورد بحث فاقد مبنای قانونی تشخیص داده شده است.



## نتیجه گیری

در مجموع با نگاهی دقیق تر به قانون مدیریت خدمات کشوری، به نظر می‌رسد با وجود استدلالها و نکات قابل توجه مخالفین رأی مذکور، اما به نظر و در نگاه اولیه مفاد رأی قابل دفاع است؛ چراکه تخصیص اطلاق ماده ۴۷ قانون مزبور با ماده ۱۱۷ همین قانون مبنی استثنا اعضای هیات علمی کمی مشکل به نظر می‌رسد اگرچه قابل تأمل و تعمق است. در مجموع به نظر می‌رسد چالش به وجود آمده با رأی اخیر دیوان ناشی از خلأ نظام حقوقی در پیش‌بینی انواع قرارداد و نحوه‌های بهره‌مندی از نیروهای مستعد است. به نحوی که مأموریت از مؤسسات غیردولتی ممکن نبوده و در این فرض معاون رئیس‌جمهور نهایتاً با قرارداد کار معین به کار گرفته شد.

لذا این نوع نظارت قضایی باید آخرین راهکار برای حل چنین معضلاتی باشد و در قدم نخست باید قوانین و مقررات به‌روزرسانی و ضعفهای مربوط در زمینه به‌کارگیری و مأموریت نیروهای مورد نیاز به خصوص اعضای هیات علمی که از نظام استخدامی کشور مستثنا بوده و نظام خاص خود را دارند، برطرف شود.

همچنین باید گفت با توجه به استدلالهای مطروحه، می‌توان گفت هر چند از منظر شکلی و با تکیه بر مفاد ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیمات موردی و غیر عام‌الشمول رئیس‌جمهور - نظیر انتصاب معاونان - ظاهراً از قلمرو صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری خارج است، اما چنین برداشتی منجر به ایجاد خلأ نظارتی جدی می‌شود. درحالی که اصل پاسخ‌گویی و امکان بازنگری قضایی، از اصول بنیادین حقوق عمومی و زمامداری مطلوب به شمار می‌رود. رویه کنونی دیوان عدالت اداری در رد شکایات افراد به دلیل فقدان نفع شخصی نیز نشان می‌دهد که با اتکای صرف به معیارهای شکلی، بخش مهمی از تصمیمات مقامات عالی کشور عملاً از کنترل قضایی خارج می‌ماند؛ امری که در تعارض با روح قانون اساسی و فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع نظارت بر مشروعیت تصمیمات اداری است.

از این رو ورود هیات عمومی دیوان عدالت اداری (در زمان محدودیت شعب و لزوم ذی‌نفع بودن شاکی) به این قبیل موضوعات، نه تنها گامی در جهت تحقق عدالت اداری و تضمین حقوق اساسی شهروندان است، بلکه با منطق حقوق عمومی و الگوهای جهانی نظارت

قضایی نیز هم‌ساز بوده و می‌تواند نقطه عطفی در توسعه و تعمیق نظارت قضایی بر تصمیمات مقامات عالی محسوب شود. استمرار این روی‌کرد در قبال سایر مقامات و نهادها، تقویت اصل پاسخ‌گویی، شفافیت و حاکمیت قانون را به دنبال داشته و در نهایت به ارتقای کارآمدی نظام حقوقی و سیاسی کشور منجر خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## فهرست منابع

۱. افشار، سجاد و صادقی، محمدعلی. (۱۴۰۳). بررسی تصدی هم‌زمان مشاغل عمومی و عضویت در هیئت علمی دانشگاه‌ها. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۶(۱۸)، ۳۶۹-۳۹۴.
۲. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی. (۱۳۹۲). ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری. مجله حقوقی دادگستری، ۷۷(۸۲)، ۹-۳۸.
۳. جمعی از نویسندگان. (۱۴۰۳). تحول بنیادین در نظام اداری ایران: تحول در ساختار اداری دولت. قم: مکتب اندیشه.
۴. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ اکبری، احسان؛ روزی‌طلب، محمدحسین. (۱۳۹۶). مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان. حقوق اداری، ۵(۱۳)، ۶۳-۸۲.
۵. صفائی، سید حسین و درویش‌زاده، محمد. (۱۴۰۱). نشانه‌های ناهنجار در نهاد قانون‌گذار نقدی بر مصونیت مصوبات شوراها عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی از شکایت در دیوان عدالت اداری. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۵(۱۵)، ۷-۱۶. [Doi: 10.22034/law.2022.254877](https://doi.org/10.22034/law.2022.254877)
۶. صیاد، حسن. (۱۴۰۲). تحلیلی بر تخلف تعهد زاید بر اعتبار در نظام حقوق مالی ایران. دانش حقوق مالیه، ۷(۲۶)، ۲۰-۴۸.
۷. طباطبایی‌موتمنی، منوچهر. (۱۳۸۷). حقوق اداری. تهران: سمت.
۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد و نجابت‌خواه، مرتضی. (۱۴۰۱). نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۹(۶۶)، ۱۲۵-۱۴۴.
۹. قلمقاش، علی اصغر. (۱۴۰۱). ممنوعیت عضویت در هیأت مدیره شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی «هم‌زمان» با اشتغال در دستگاههای اجرایی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ الی ۱۴۰۱ ناظر بر تبصره ۲ ماده ۲۴۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۵(۱۵)، ۱۳۴-۱۶۸. [Doi: 10.22034/law.2022.551686.1153](https://doi.org/10.22034/law.2022.551686.1153)
۱۰. مشهدی، علی. (۱۳۹۵). تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۹(۷۴)، ۱۹۳-۲۱۰.
۱۱. هاشمی، محمد. (۱۳۸۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: میزان.

## Referenes

1. Afshar,S. and Sadeghi,M. A. (2024). Examining Holding Public Jobs and Being a Member of the University Faculty at the Same Time. The Journal of Modern Research on Administrative Law, 6(18), 369-394. (in Persian)
2. Emami,M. and Soleimani,M. (2013). The Diagnosis Criteria of Actionable Claims Before The Administrative Court of Justice. The Judiciarys Law Journal, 77(82), 9-38. (in Persian)
3. Group of Authors. (2024). Fundamental Transformation in Iran's Administrative System: Transformation in the Administrative Structure of the State. Qom: Maks Andisheh. (in Persian)
4. Rezaeizadeh, Mohammad Javad, Akbari, Ehsan, and Rozitaleb, Mohammad Mohsen. (2018). A Comparative Study of Judicial Review Standards in Iranian and British Administrative Law. Administrative Law, 5(13), 63-81. (in Persian)
5. safaey,S. H. and Darvishzadeh,M. (2022). A Critique of the Immunity of the Decrees of the Supreme Councils of the Cultural Revolution and Cyberspace from Complaints Being Lodged before the Court of Administrative Justice. Journal of Research and Development in Comparative Law, 5(15), 7-16. [doi: 10.22034/law.2022.254877](https://doi.org/10.22034/law.2022.254877) (in Persian)
6. Sayyad H. An analysis on the violation of the obligation of extra credit over budget in the financial law system of Iran. Journal title 2023; 7 (26) :20-48. (in Persian)
7. Tabatabaei Motmani, Manouchehr. (2008). Administrative Law. Tehran : Samt. (in Persian)
8. Fallahzadeh A M, Nejabatkhah M. (2014) Judicial Review to the Administrative Appointments by Administrative Justice Court. .19 (66) :125-144 (in Persian)
9. Ghalamghash,A. A. (2022). Prohibition of Membership in the Board of Directors of State-owned Companies and Non-governmental Public Institutions "Simultaneously" with Employment in Executive Bodies, in the Budget Laws of 1398-1401, Referring to Note 2 of Article 241 of the Legal Bill Amending a Part of the Commercial Act. Journal

of Research and Development in Comparative Law, 5(15), 134-168. doi:  
10.22034/law.2022.551686.1153 (in Persian)

10. Mashhadi, Ali. (2016). A reflection on the judicial supervision of the Administrative Court of Justice over the diagnostic powers in light of Article 64 of the Court's Law. Legal Research Quarterly, 19(74), 193-210. (in Persian)

11. Hashemi, Mohammad. (2010). Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Mizan. (in Persian)

