

جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و

شورای نگهبان

مؤلف: دکتر غلامحسین مزارعی

(عضو هیأت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز)

زیر نظر:

دکتر فاطمه بداغی

دکتر باقر انصاری

دکتر محسن قاسمی

معاونت حقوقی ریاست جمهوری

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

سرشناسه	: مزارعی، غلامحسین، ۱۳۵۳ -
عنوان و نام پدیدآور	: جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان / مولف غلامحسین مزارعی؛ زیر نظر فاطمه بداعی، باقر انصاری، محسن قاسمی؛ [برای] معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
مشخصات نشر	: تهران: خرسندی، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	: ۲۴۰ ص.
شابک	: 978-600-114-282-6
وضعیت فهرست‌نویسی	: قیبا
موضوع	: دیوان عدالت اداری -- مصوبات
موضوع	: صلاح‌دید اداری -- ایران
موضوع	: اختیار قضایی -- ایران
موضوع	: حکومت قانون -- ایران
شناسه افزوده	: بداعی، فاطمه، ۱۳۴۵ -
شناسه افزوده	: انصاری، باقر، ۱۳۵۳ -
شناسه افزوده	: قاسمی، محسن، ۱۳۴۹ -
شناسه افزوده	: ایران، ریاست جمهوری، معاونت حقوقی
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۹۲ م ج ۴ / KMHI۲۷۳۰
رده‌بندی دیوبی	: ۲۴۲۵۵۰۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۱۲۱۴۸

انتشارات خرسندی

نمایشگاه و فروشگاه کتب فقهی، حقوقی و علوم سیاسی
تهران - خیابان انقلاب - خیابان ۱۲ فروردین - پایین تر از خیابان لبافی‌نژاد
کوچه مینا - پلاک ۲۰

تلفن: ۵ - ۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۵ - ۶۶۴۹۰۵۸۴

پست الکترونیک: Khorsandy.pub@gmail.com

سایت اینترنتی: WWW.Khorsandypub.com

جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان

تألیف: دکتر غلامحسین مزارعی

زیر نظر: دکتر فاطمه بداعی - دکتر باقر انصاری - دکتر محسن قاسمی

تنظیم و حروفچینی: حجت‌اله ایمانی‌زاده و اعظم برنده مطلق

نظارت بر آماده‌سازی: عباس شهابی

چاپ اول - ۱۳۹۲ تیراژ: ۱۰۰۰ جلد قیمت: ۱۲۰,۰۰۰ ریال

ISBN: 978-600-114-282-6

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۲۸۲-۶

فهرست

صفحه	عنوان
۱۱	مقدمه
۱۴	سوالات تحقیق
۱۵	تقسیم مطالب
۱۶	دامنه و محدودیت‌های تحقیق
فصل نخست: مبانی صلاحیت قاعده‌گذاری قوه مجریه و اصول حاکم بر آن	
۱۹	گفتار اول: قوه مجریه و صلاحیت تدوین مقررات
۱۹	بند اول: دلایل اعطای صلاحیت وضع مقررات به قوه مجریه
۲۰	الف) کاهش وظایف جزئی فرقه مقننه
۲۰	ب) تخصصی و فنی بودن بعضی از امور
۲۰	ج) در اختیار داشتن ابزار حقوقی لازم برای انجام امور قوه مجریه
۲۱	د) دلایل سیاسی
۲۲	بند دوم: جایگاه تدوین مقررات در میان کارکردهای قوه مجریه
۲۳	گفتار دوم: دسته بندی مقررات دولتی و مراجع صالح وضع آنها
۲۳	بند اول: اقسام مقررات اجرایی
۲۴	الف) تعریف آیین نامه
۲۶	ب) تفکیک دستورات از مقررات عام در آراء دیوان عدالت اداری
۲۸	ج) اقسام آیین نامه
۲۸	۱- آیین نامه اجرایی
۳۲	۲- آیین نامه مستقل
۳۷	د) بخشنامه
۴۰	بند دوم: تفاوت مقررات دولتی با سایر مقررات عمومی
۴۰	الف) تفاوت آیین نامه با قانون
۴۱	ب) تفاوت آیین نامه با قوانین تفویضی
۴۳	بند سوم: مراجع وضع مقررات در قوه مجریه
۴۳	الف) هیات وزیران، کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و وزرا
۴۷	ب) حدود اختیارات وزرا در تدوین آیین نامه

- ج) تحلیلی بر صلاحیت سایر مراجع وضع آیین نامه ۵۰
- ۱- رئیس جمهور ۵۰
- ۱-۱- تحلیل اختیار وضع مقررات اجرایی توسط رئیس جمهور از منظر قانون اساسی ۵۰
- ۱-۲- دیدگاه دیوان عدالت اداری در زمینه تدوین آیین نامه توسط رئیس جمهور ۵۲
- ۲- معاونین رئیس جمهور و تدوین مقررات دولتی ۵۳
- ۳- نمایندگان ویژه رئیس جمهور ۵۵
- ۴- نهادهای زیر نظر رهبر ۵۶
- ۵- شوراهای اسلامی ۵۷
- ۶- سایر مقامات اداری ۵۷
- د) تفویض اختیار وضع آیین نامه ۵۸
- گفتار سوم: بررسی اصول کلی و ماهوی حاکم بر وضع مقررات اجرایی ۶۴
- بند اول: اصل حاکمیت قانون ۶۴
- الف) سلسله مراتب قوانین و مقررات در جمهوری اسلامی ایران ۶۵
- ب) ممنوعیت تفسیر، توسعه یا تضييق قوانین ۶۶
- بند دوم: رعایت حدود صلاحیت ۶۸
- الف) رعایت قلمرو جغرافیایی اختیارات ۶۹
- ب) اختیارات سازمان دهی درونی قوه مجریه ۷۰
- بند سوم: صلاحیت‌های اختیاری قوه مجریه در حوزه مقررات اجرایی ۷۳
- الف) مفهوم صلاحیت اختیاری ۷۳
- ب) دیدگاه دیوان عدالت اداری نسبت به صلاحیت‌های اختیاری ۷۵
- ۱- اختیارات ضمنی برای اجرای بهتر قوانین ۷۶
- ۲- تعیین شیوه‌های متناسب اختیارات اجرایی ۷۷
- ۳- صلاحیت تخییری در اعمال نظارت بر صنوف و مشاغل ۷۹
- ۴- حق تفسیر اداری مقررات ۸۰
- ۵- عدم قابلیت نظارت دقیق قضایی بر صلاحیت تخییری ۸۱
- بند چهارم: رعایت اصول حقوقی ۸۳
- الف) عطف بامسبق نشدن آیین‌نامه‌ها ۸۳
- ب) اصول تشریفاتی و شکلی حاکم بر وضع مقررات دولتی ۸۷
- ۱- تشریفات شکلی ۸۷

- ۸۹..... ۲- انتشار مقررات دولتی
- ۹۱..... بند پنجم: آثار ابطال مقررات اجرایی
- ۹۲..... الف) آثار رای ابطال از حیث زمانی
- ۹۳..... ب) اثر ابطال نسبت به مقررات مشابه
- ۹۶..... ج) اثر ابطال نسبت به تکرار مصوبات قبلی

فصل دوم: مرز میان قانون و آیین نامه در آرای دیوان عدالت اداری

- ۹۸..... گفتار اول: تعریف و تعیین محدوده خاص قانونگذاری در قانون اساسی
- ۱۰۰..... بند اول: در مورد قوه مقننه
- ۱۰۱..... بند دوم: در مورد قوه قضائیه
- ۱۰۱..... بند سوم: در مورد قوه مجریه
- ۱۰۲..... بند چهارم: در امور مربوط به سزاهای
- ۱۰۲..... بند پنجم: در امور نظامی و امنیتی
- ۱۰۲..... بند ششم: در صدا و سیما
- ۱۰۲..... گفتار دوم: تعیین حقوق و تکالیف شهروندان
- ۱۰۳..... بند اول: تعیین مجازات، جریمه تاخیر و مسئولیت مدنی
- ۱۰۴..... ۱- وضع مجازات
- ۱۰۶..... ۲- پیش بینی مسئولیت مدنی
- ۱۰۷..... ۳- وضع تنبیهات و تخلفات شغلی
- ۱۰۹..... ۴- جریمه تاخیر تادیه
- ۱۱۰..... ۵- ضمانت اجرای آیین نامه
- ۱۱۲..... بند دوم: تنظیم روابط مالی دولت و مردم
- ۱۱۳..... الف) وضع عوارض، مالیات و دریافت وجه از مردم
- ۱۱۵..... ب) مبانی قانونی اخذ وجه از مردم در آرای دیوان عدالت اداری
- ۱۱۷..... بند سوم: تعیین حدود حقوق و آزادیهای عمومی
- ۱۱۷..... الف) حق دادخواهی
- ۱۱۹..... ب) حفاظت از حریم خصوصی افراد
- ۱۲۰..... ج) منع هتک حرمت زندانیان
- ۱۲۱..... د) تساوی افراد و منع تبعیض ناروا

- د) حمایت از حقوق مالکانه افراد ۱۲۵
- ۱- حق دخل و تصرف در مالکیت مشروع ۱۲۶
- ۲- منع تملک بلا عوض قسمتی از ملک افراد ۱۲۸
- ۳- تعیین ضوابط تحدید یا سلب مالکیت افراد ۱۳۰
- ۴- تعیین ضوابط تملک اتباع بیگانه ۱۳۱
- ه) منع محرومیت از خدمات عمومی ۱۳۱
- و) رعایت حقوق مکتسب اشخاص ۱۳۵
- ز) حمایت از حق انتخاب ۱۴۰
- ح) جلوگیری از نقض اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات کارمندان ۱۴۲
- ط) حمایت از آزادی مطبوعات ۱۴۴
- ی) حمایت از حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ۱۵۲
- ۱- برخورداری از آموزش و پرورش رایگان ۱۵۴
- ۲- قاعده آمره در امور استخدامی ۱۵۶
- ۳- منع تعیین شرایط حقوقی مشمولین قانون کار ۱۵۹
- ۴- منع محدودیت حقوق تامین اجتماعی ۱۶۰

فصل سوم: منع مداخله قوه مجریه در اختیارات نهادهای حکومتی

- گفتار اول: فرامین واذن رهبر و تأثیر آن بر آیین‌نامه‌های دولتی ۱۶۱
- بند اول: برتری سیاست‌های کلی نظام بر مصوبات قوه مجریه ۱۶۲
- بند دوم: منع تصمیم‌گیری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری ۱۶۲
- گفتار دوم: محدوده خاص مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و آیین‌نامه‌های دولتی ۱۶۹
- بند اول: وظایف خاص مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۷۰
- ۱- حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان ۱۷۰
- ۲- حل معضلات نظام ۱۷۰
- بند دوم: تأثیر مصوبات مجمع بر آیین‌نامه‌های دولتی ۱۷۰
- گفتار سوم: صلاحیتهای قوه قضائیه و تأثیر آن بر آیین‌نامه‌های دولتی ۱۷۲
- بند اول: ممنوعیت مداخله قوه مجریه در حیطه اختیارات قضایی و اجرایی قوه قضائیه ۱۷۳
- الف) منع مداخله در صلاحیت قوه قضائیه و تشکیل مرجع شبه قضایی ۱۷۳
- ب) منع تعیین تکلیف و وظیفه برای قوه قضائیه ۱۷۴
- ج) ممنوعیت مقامات اجرایی در جلوگیری از اجرای آرای قضایی ۱۷۶

- د) اختصاص بازجویی به مقامات قضایی ۱۷۸
- ه) تشخیص ادله اثباتی توسط قضات ۱۸۰
- و) منع مداخله در اختیارات نظارتی سازمان بازرسی کل کشور ۱۸۱
- ز) استقلال قوه قضاییه و قضات و تأثیر آن بر آیین‌نامه‌های دولتی ۱۸۲
- ۱- مفهوم و قلمرو استقلال قوه قضائیه ۱۸۲
- ۲- عدم مداخله در امور قضایی ۱۸۴
- ۳- استقلال نظر قضات ۱۸۵
- بند دوم: صلاحیت رئیس قوه قضاییه در وضع آیین‌نامه ۱۸۷
- الف) نقد صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس قوه قضائیه ۱۸۷
- ب) صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه آیین‌نامه‌های قوه قضائیه ۱۸۹
- گفتار چهارم: محدوده خاص مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۹۰
- بند اول: وظایف خاص شورای عالی امنیت ملی ۱۹۱
- بند دوم: تأثیر مصوبات شورای عالی امنیت ملی بر قلمرو آیین‌نامه‌های دولتی ۱۹۱
- گفتار پنجم: قلمرو خاص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و تأثیر آن بر محدوده آیین‌نامه‌های دولت ۱۹۲
- الف) محدوده خاص قاعده‌گذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۹۲
- ب) جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۹۳
- گفتار ششم: قلمرو مصوبات شوراهای محلی و آیین‌نامه‌های دولتی ۱۹۷
- گفتار هفتم: منع مداخله در اختیارات نظارتی شورای نگهبان ۱۹۹

فصل چهارم: جهات شرعی ابطال مصوبات

- گفتار اول: احل چهارم قانون اساسی و قلمرو نظارت دیوان عدالت اداری ۲۰۴
- بند اول: مبانی نظری نظارت فقهی بر مقررات اجرایی ۲۰۴
- بند دوم: منابع اعمال نظارت شرعی ۲۰۷
- الف) نظریه فقهی فقهای شورای نگهبان ۲۰۷
- ب) احکام حکومتی و تنفیذات ولی فقیه ۲۰۸
- ج) عدم مطابقت با قوانین مورد تأیید شورای نگهبان ۲۱۰
- بند سوم: رسیدگی دیوان عدالت اداری به غیر شرعی بودن قوانین مصوب رژیم گذشته ۲۱۲
- بند چهارم: رسیدگی دیوان عدالت اداری به شرعی بودن مصوبات شورای انقلاب ۲۱۴
- بند پنجم: تکنیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و فقهای شورای نگهبان در نظریات فقهای شورای نگهبان ۲۱۶
- گفتار دوم: بررسی اظهارنظرهای شورای نگهبان نسبت مقررات دولتی ۲۱۶

۲۱۶	..... بند اول: محدوده مشروع دولت در تدوین مقررات اجرایی
۲۲۰	..... بند دوم: عدم ممنوعیت مباحثات شرعی
۲۲۱	..... بند سوم: توجه به موازین شرعی
۲۲۱	..... الف) مطابقت با عقود شرعی
۲۲۳	..... ب) منع مداخله در اوقاف خاص، اثاث و محبوسات
۲۲۴	..... بند چهارم: حمایت از حقوق فردی و شرعی افراد
۲۲۴	..... الف) حمایت از حق اشتغال
۲۲۶	..... ب) حمایت از مالکیت و حقوق مالکانه
۲۲۶	..... ۱- حمایت از اعمال حقوق مالکانه
۲۲۷	..... ۲- جبران اضرار تضییع شده
۲۲۹	..... ۳- منع تملک رایگان اموال
۲۳۱	..... ۴- حمایت از ادله اثباتی شرعی مالکیت
۲۳۳	..... ۵- شرایط اخذ وجه از مردم
۲۳۳	..... ۱- ۵- منع اخذ وجه مازاد بر پیش بینی قانونی
۲۳۵	..... ۲- ۵- استرداد وجوه دریافت شده غیر قانونی
۲۳۶	..... نتیجه
۲۳۸	..... منابع

جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری

و شورای نگهبان

مقدمه

حاکمیت قانون و ایجاد دولت قانونمند مهمترین هدف حقوق اداری تلقی می‌شود. تئوری‌های مختلف حاکمیت قانون^۱ بر این نکته تأکید می‌ورزند که، حد و مرز اختیارات زمامداران باید بوسیله قانون معین شده و بر این حد و مرزها نیز نظارت قضایی اعمال شود. حاکمیت قانون نه تنها از حقوق مردم در برابر دستگاه‌های اجرایی محافظت و از سوء استفاده از اختیارات جلوگیری می‌نماید بلکه برای نظام اداری نیز ثمرات چندی خواهد داشت. حاکمیت قانون موجب می‌شود که اختیارات حکومتی از سازوکاری صحیح و معقول برخوردار شده و از تصمیمات سلیقه‌ای و خارج از چارچوب معین اجتناب شود. حاکمیت قانون موجب پیش بینی پذیری تصمیمات اداری شده و این امر ثبات و امنیت لازم را برای پیشبرد امور جامعه در پی خواهد داشت. وجود حاکمیت قانون در روابط دولت و مردم، موجب رضایت مردم از اعمال آنها شده و افزایش مشروعیت و کارایی نظام اداری و افزایش همکاری مردمی را در پی خواهد داشت. بررسی دولت‌هایی که حاکمیت قانون را به عنوان یک اصل خت‌شه ناپذیر در روابط بین خود و مردم پذیرفته‌اند با دولت‌هایی که به بهانه افزایش بهره‌وری و یا کاهش موانع نظام اداری از رعایت این اصل فاصله گرفته‌اند نشان می‌دهد که

۱. حاکمیت قانون که در زبان فارسی معادل‌هایی همچون دولت قانونمند و دولت قانونمدار و دولت قانونی برای توصیف آن به کار می‌رود در سنت‌های مختلف حقوقی با عناوین مختلفی از آن یاد می‌شود که همه این مفاهیم یک معنای مرکزی برای حاکمیت قانون در نظر داشته و در عین حال ممکن است تفاوت‌هایی در مورد دامنه و نحوه تضمین و تثبیت آن داشته باشند. در سنت انگلیسی عبارت Rule OF law برای توصیف این مفهوم؛ در سنت آمریکایی طی تشریفات قانونی (Due Process Of Law) در سنت فرانسوی دولت قانونمند (Etat de Droit) مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای آشنایی بیشتر با شباهت‌ها و تفاوت این برداشت‌ها بنگرید به: احمد مرکزی مالیر، حاکمیت قانون، مفاهیم و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵. نسخه اینترنتی

تضعیف حاکمیت قانون در نهایت به تضعیف دستیابی به همان اهدافی منجر شده که قانون به خاطر آنها زیر پا نهاده شده است. بنابراین می‌توان گفت که حاکمیت قانون نه تنها به عنوان یک اصل حقوقی می‌بایست بر اعمال دولت حاکم باشد بلکه این اصل دارای توجیهاتی جامعه شناسانه، کاردگرگرایانه و حتی عملگرایانه می‌باشد.

رعایت اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که دولت در همه اعمال خود، منجمله تدوین قواعد و مقررات، قوانین و مقررات عمومی و حدود اختیارات خود را رعایت نماید. تدوین بخشنامه و آیین نامه یکی از صلاحیت‌های اصلی نظام اجرایی می‌باشد که این اختیار معمولاً به مقامات عالی قوه مجریه سپرده می‌شود که اعمال و تصمیماتشان بیش از سایر مقامات اداری مورد توجه مردم و ناظرین قرار دارد. شاید به دلیل همین حساسیت عمومی نسبت به مصوبات مقامات عالی اداری است که اصل ۱۷۰ قانون اساسی شکایت از مصوبات قوه مجریه به دیوان عدالت اداری را، حق هر فرد (صرف نظر از ذینفع بودنش) می‌داند. حاکمیت قانون بدون وجود نظارت قضایی تضمین نخواهد شد و تاسیس دیوان عدالت اداری بر اساس همین مبنا صورت گرفته است. نظارت قضایی به منظور تضمین رعایت قوانین برتر، رعایت حدود صلاحیت مقامات حکومتی و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی صورت می‌گیرد. دیوان اداری نیز مصوبات قوه مجریه را از این زوایا مورد بازبینی قرار می‌دهد. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر سایر اقسام نظارت‌های درونی و بیرونی قوه مجریه برتری‌های دارد که موجب می‌شود این نظارت بهترین شیوه نظارت بر مصوبات دولتی تلقی شود.

از منظر تضمین حقوق مردم، نظارت قضایی برای مردم محاسنی دارد. نظارت قضایی به نحو بهتری تضمین کننده حقوق و آزادی‌های قانونی افراد است و از حقوق قانونی آنها در مقابل دستگاه اداری پاسداری می‌نماید، آراء قضایی مستدل و مستند می‌باشند و این امر، تصمیمات قضایی را برای دولتمردان پذیرفتنی تر می‌نماید، از طرفی تصمیمات قضایی به دلیل ضمانت اجراهایشان، قاطعیت بیشتری دارند.^۱ باید افزود که قضات پس از طرح دعوا، مکلف به رسیدگی بوده و توسل به این نظارت بدون پاسخ نخواهد ماند. شکایت شهروندان از مقررات دولتی، قضات دیوان عدالت را مکلف می‌سازد که به این شکایات رسیدگی نموده و

۱. بنگرید به: روبر پللو، شهروند و دولت، ترجمه دکتر ابوالفضل قاضی، انتشارات دانشگاه تهران، شهریور ماه ۱۳۷۰.

نهایتاً حکمی را صادر نمایند. قاضی نمی تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.^۱ این نظارت برای قوه مجریه نیز دارای برتری‌ها و محاسنی است. از سویی نظارت قضایی بر خلاف نظارت مجلس شورای اسلامی آمیخته با سیاست و ترجیحات سیاسی نمایندگان و احزاب اکثریت نیست. مستند بودن و مستدل بودن احکام قضایی این نوید را می دهد که نظارت قضایی همواره با مبانی توجیهی و استدلالی باشد. گفتنی است که قاضی فقط می تواند دستورات و مقررات خلاف قانون را ابطال نماید و نمی تواند تصمیمی به جای مقام اداری بگیرد، لذا نظارت قضایی کمتر از نظارت سیاسی مداخله جویانه است و بعد از ابطال مصوبات، دولت آزاد است که تصمیم دلخواه خود را با رعایت قوانین اتخاذ نماید.^۲ می توان گفت نظارت قضایی کمتر از نظارت سیاسی در سیاست گذاری قوه مجریه خلل ایجاد می کند، در حالیکه نظارت های سیاسی قوه مقننه اثری مداخله جویانه تر دارند و عمدتاً از دولت تنای اتخاذ یک سیاست مطلوب مذاق حزب اکثریت را طلب می نمایند.^۳ از دیگر آثار مثبت نظارت قضایی می توان گفت که این نظارت مشروعیت تصمیمات عمومی را بهبود می بخشد. دادگاه ها و نهادهای اداری رقیب یکدیگر نیستند و دادخواهی می تواند به نهادهای عمومی کمک کند که تصمیمات خود را توجیه کنند. رسیدگی های قضایی فرصتی برای بیان بنیان های تصمیم مورد اعتراض است.^۴ در کنار این برتری ها، از عیوب این نوع نظارت نیز نباید چشم پوشی کرد.

نظارت قضایی بر اعمال اداری نیازمند قضاتی است که با مقتضیات امور اداری آشنا باشند. نظارت قضایی با اینکه مزایایی نسبت به نظارت سیاسی دارد اما ممکن است، قصات کفایت لازم را

۱. اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی.

۲. گاهی اوقات دیوان عدالت اداری از این قاعده که مبتنی بر اصل تفکیک قواست، اندکی فاصله گرفته است. به عنوان مثال در رای دادنامه شماره: ۴/۸۶ مورخ ۱۳۸۶/۱/۱۹ به حذف واژه ای از متن آیین نامه رای داده است: «تعمیم حکم مقنن به «رهن غیر تصرفی» خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات معاون درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارائی تشخیص داده میشود و مستنداً به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ عبارت «یا غیر تصرفی» از متن بخشنامه مزبور ابطال و حذف می شود»

۳. برای آشنایی بیشتر با تفاوت های نظارت سیاسی و قضایی بنگرید به: دکتر مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی، انتشارات سمت، جلد دوم، تهران، ۱۳۸۹، ص ۴۷۷ به بعد.

۴. دکتر جواد محمودی، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه،

برای نظارت بر اداره نداشته باشد زیرا صرفاً با قوانین آشنا هستند و چندان با مقتضیات امور اجرایی آشنا نیستند. اداره امور اجرایی کشور دارای پیچیدگی‌ها و مقتضیاتی است که ممکن است قضات به دلیل آشنایی صرف به قوانین به این جوانب آشنا نباشند و تصمیماتی اتخاذ کنند که موجب اختلال در عملکرد معمول اداری شود. به عبارت دیگر تصمیمات اداری با عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی پیوند دارند و قضات صرفاً به ابعاد حقوقی این تصمیمات آشنا هستند. چاره کار این است که قضاتی متصدی قضاوت اداری قرار گیرند که آموزش‌ها و تجربیات لازم را برای شناخت جنبه‌های مختلف تصمیم‌گیری اداری داشته باشند. قانون دیوان عدالت اداری نیز سعی نموده با افزایش شرایط انتصاب قضات دیوان عدالت اداری^۱ براین ایراد فائق آید، اما آنچه که در این قانون مورد توجه قرار نگرفته است توجه به تخصص خاص در انتصاب قضات دیوان عدالت اداری است. به عبارت دیگر داشتن مدرک تحصیلی در هر گرایشی از حقوق موجب توانمندی وی در رسیدگی به دعاوی اداری نخواهد شد.

سوالات تحقیق

سوال اصلی و عمده این تحقیق این است که با توجه به قانون اساسی ایران و رویه دیوان عدالت اداری دولت در چه مواردی و با رعایت چه اصولی مجاز به تدوین مقررات اجرایی می‌باشد؟ بررسی صلاحیت مقررات‌گذاری دولت با چند پرسش فرعی دیگر نیز مرتبط می‌باشد: ۱- چه مقاماتی در قوه مجریه حق وضع مقررات موجود حق و تکلیف دارند؟ ۲- قوه مجریه در چه محدوده‌ای حق وضع مقررات ندارد؟ ۳- دولت در چه محدوده‌ای حق وضع مقررات دارد؟ و ۴- در محدوده مجاز نیز دولت با چه الزاماتی مواجه می‌باشد؟ پاسخ این سوالات در آراء دیوان عدالت اداری نیز چندان خالی از ابهام نیست؛ زیرا اولاً قانون اساسی مرزهای قوای مقتنه و مجریه در حوزه تدوین قانون و آیین‌نامه را به دقت و در همه مسایل ترسیم نموده است و دوم اینکه در عمل، عرف‌هایی سیاسی و اداری در قوای مجریه و قضاییه شکل گرفته است که دیوان عدالت اداری نتوانسته بر آنها فائق آید. به عنوان مثال در حالیکه

۱. ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری- قضات دیوان باید دارای پانزده سال سابقه کار قضائی باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی معادل، داشتن ده سال سابقه کار قضائی کافی است.

اصل ۱۲۸ مقامات وضع کننده آیین نامه را مشخص نموده است اما، در عرف اداری مقاماتی غیر از مقامات مندرج در این اصل مقررات اداری نیز وضع می نمایند و دیوان عدالت اداری نیز خرده‌ای بر صلاحیت آنان نمی گیرد.

تقسیم مطالب

برای مطالعه جهات ابطال مصوبات دولتی در ابتدا ضروری است که اقسام مقررات دولتی و مرجع صالح آنها مورد مطالعه قرار گیرند. در فصل اول اقسام مقررات دولتی و تفاوت آنها با یکدیگر مورد مطالعه قرار گرفته است. سپس مقامات صالح وضع مقررات و حدود اختیارات آنها مورد ارزیابی قرار گرفته و گستره نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات عام و اجرایی مورد تحلیل قرار گرفته است. این قسمت تکمیل پاسخ به این پرسش است که چه مقامات اداری حق وضع مقررات دارند و نشاء این اختیار از کجا نشأت می گیرد؟ در ادامه این فصل به اصول کلی و عامی که باید در هنگام تدوین مقررات اجرایی به آنها توجه داشت مورد بررسی قرار گرفته است. اصولی نظیر رعایت حدود صلاحیت و اختیارات و یا رعایت تشریفات شکلی در تصویب مقررات اجرایی که عدم رضایت آنها به‌ضماً مورد ایراد دیوان عدالت اداری واقع شده است.

دومین سؤال بررسی حدود اختیارات مقامات اداری در زمینه وضع مقررات می باشد. برای تعیین مرزهای دقیق اختیارات قوه مجریه در زمینه تدوین مقررات می بایست ابتدا مرزهای تفکیک قوای مندرج در قانون اساسی را شناخت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی اختیارات قوای مختلف را تشریح نموده است که می تواند مرزهای تقنین و مقررات اجرایی را نشان دهد. بسیاری از آراء دیوان عدالت اداری مبتنی بر استناد از مرزبندی مندرج در قانون اساسی می باشند. به عنوان مثال هیات عمومی دیوان عدالت اداری، "منع اخذ وجه از مردم بدون پیش بینی قانونی" را از اصول قانون اساسی مربوط به مالیات و بودجه استنباط نموده است. با توجه به این امر ضرورت دارد که با مرزهای تفکیک قوا در قانون اساسی نیز آشنا شد.

مبنای تصمیم گیری دیوان عدالت اداری در زمینه حدود اختیارات قوه مجریه عمدتاً تئوری خروج از صلاحیت می باشد. بر اساس این تئوری، ورود در قلمرو سایر نهادهای حکومتی منجر

به ابطال مقررات اجرایی می‌شود. تحلیل قلمرو صلاحیت‌های قوه مقننه و سایر نهادها، و بر اساس تئوری خروج از صلاحیت، محدوده سلبی صلاحیت مقررات‌گذاری قوه مجریه را مشخص می‌نماید لذا در دو فصل دوم و سوم مرزبندی آیین نامه با قانون و توجه به حدود اختیارات سایر قوا و نهادها در تدوین مقررات دولتی مورد توجه قرار گرفته است. بررسی آرای دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این نهاد عمدتاً از جنبه سلبی و از دریچه منع ورود قوه مجریه به صلاحیت قانونگذار و سایر نهادهای حکومتی، مقررات دولتی را ابطال نموده است. حتی برخی از اصول ماهوی حاکم بر اعمال اداری نظیر اصل رعایت انتظارت مشروع و حقوق مکتسبه نیز به نوعی از زاویه صلاحیت خاص قانونگذار مورد توجه دیوان عدالت اداری قرار گرفته‌اند. با اینکه صلاحیت خاص قوه مجریه نیز می‌تواند موضوع بررسی قرار گیرد ولی هدف اصلی این تحقیق بررسی جهات ابطال مصوبات دولتی بوده و جهات تأیید مصوبات دولت می‌تواند موضوع تحقیق جداگانه‌ای باشد. در آرای ابطالی دیوان عدالت اداری نیز کمتر به تشریح حوزه خاص قوه مجریه پرداخته شده است و صرفاً مصوباتی که در چارچوب قانون، یا در محدوده صلاحیت قوه مجریه بوده‌اند از ابطال مصون بوده‌اند. به نظر می‌رسد که اگر مرزهای سلبی آیین نامه در ابتدا روشن شود، مقامات اجرایی، حدود اختیار این قوه را بهتر درک خواهند نمود.

دامنه و محدودیت‌های تحقیق

با توجه به اینکه رسیدگی به شکایات علیه آیین نامه‌های دولتی قانوناً در حیطات عمومی دیوان عدالت صورت می‌گیرد لذا آرای بررسی شده در این تحقیق عموماً آرای حیطات عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشند. البته در برخی موارد از نظریات مشورتی دیوان عدالت اداری نیز استفاده شده است و در مورد جهات شرعی ابطال مصوبات دولت به مجموعه نظریات شورای نگهبان در زمینه استعلامات دیوان عدالت اداری نیز رجوع شده است. در بررسی آرای دیوان عدالت اداری عمدتاً به سایت دیوان عدالت اداری و سایت قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس، رجوع شده است و کلیه آرای مرتبط با آیین نامه‌های دولت از ابتدای تشکیل دیوان عدالت اداری تا زمان تدوین این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است. گفتنی است که علاوه بر محتویات سایت دیوان عدالت اداری آرای مجموعه آرای ابطالی دیوان عدالت اداری و کسبی که در زمینه نقد و دسته

بندی آرای دیوان عدالت اداری منتشر شده‌اند مورد بررسی قرار گرفته‌اند. به منظور اینکه خواننده کتاب بتواند برداشتی کاملتر از استدلال دیوان عدالت اداری داشته باشد آرای دیوان عمدتاً به صورت کامل در متن با پاورقی ذکر شده‌اند و حتی گاهی چکیده شکایت نیز در پاورقی ذکر شده است. این کار گرچه به حجم تحقیق افزوده است اما برای درک بهتر خواننده یا همراهی با عدم پذیرش وی با استدلال مندرج در رای یا استدلال نویسنده ضروری بود. از طرف دیگر ذکر قسمتی از رای ممکن است هم اقیاع کننده نباشد و می‌توان از مقدمات آرا نتایجی را استخراج کرد که چندان مورد حمایت دیوان عدالت اداری قرار ندارند. در انتخاب آرای دیوان سعی شده که در هر موضوعی حداقل دو رای وجود داشته باشد تا بتوان ادعا کرد که دیوان در مورد موضوع دارای رویه مشخصی است. در بررسی از موارد ممکن است آرای نادر وجود داشته باشد که بنا به برخی مصالح صادر شده باشند و نمی‌توان ادعا کرد که دیوان در مورد آن موضوع دارای ثبات رویه است. گرچه نظرات قضایی و تفاسیر قضات در طول زمان متحول می‌شوند اما با توجه به تحفظ نگارنده به وجود حداقل دو رای مشابه در یک موضوع، می‌توان ادعا کرد که در رویه کنونی دیوان عدالت اداری جهات استخراج شده قابل اتکا می‌باشند.

از محدودیت‌های این تحقیق می‌توان به عدم دسترسی به متن آیین نامه‌های ابطال شده اشاره کرد. تحلیل آرای دیوان عدالت اداری مستلزم رویت آیین نامه‌های ابطال شده می‌باشد. دسترسی به این مقررات که همگی در روزنامه رسمی منتشر نشده‌اند، دشوار ولی غیر ممکن نیست. گرچه بررسی این آراء زمانی ضرورت بیشتری پیدا می‌کند که در صدد نقد آرای دیوان عدالت اداری باشیم و در این تحقیق نقد آراء مطمح نظر نبوده است، بلکه تبیین دستة بندی آرای دیوان و تشریح مبانی استدلالی آنها هدف اصلی می‌باشد. با این حال بسیاری از استدلال‌های دیوان عدالت اداری، زمانی قابل درک خواهد بود که متن مقررات ابطال شده نیز در برابر چشمان خواننده قرار گیرد. از دیگر محدودیت‌های این تحقیق عدم دسترسی به استدلال‌های خواهان و خواننده در پرونده‌های مطروحه می‌باشد. قطعاً استدلال‌های طرفین دعوا، مبانی شکل‌گیری ادعا و نقطه نظر دیوان عدالت اداری را نسبت به آن استدلال‌ها روشن‌تر خواهد نمود. در مقدمات برخی از آرای منتشر شده، گوشه‌ای از استدلال‌های طرفین منعکس شده است و همین خلاصه استدلال‌ها برای نگارنده آموزنده بود و گاه آنها را برای اطلاع خواننده ذکر نموده است. قطعاً متن یک رای نمی‌تواند همه جنبه‌های حقوقی و استدلالی آن رای را نشان دهد، لذا توصیه می‌شود که دیوان

عدالت اداری در انتشار آرای خود خلاصه استدلالات طرفین را نیز در اختیار حقوقدانان قرار دهد. این امر می‌تواند به کاهش پرونده‌های مطروحه در دیوان عدالت اداری و یا انسجام حقوقی بیشتر دادخواست‌های مطرح شده نیز مدد رساند.

www.ketab.ir