

تفکیک قوای سه گانه در رویه دیوان عدالت اداری

www.ketab.ir

مجید رنجبر

سرشناسه: رنجبر، مجید، ۱۳۶۸-

عنوان: تفکیک قوای سه گانه در رویه دیوان عدالت اداری.

تکرار نام پدیدآور: مؤلف مجید رنجبر.

مشخصات نشر: قم: حقوق پویا، ۱۳۹۵.

مشخصات ظاهری: ۱۷۲ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۶۵۲۸-۳-۹

وضعیت فهرست نویسی: فیا

یادداشت: کتابنامه.

موضوع: تفکیک قوا - ایران

موضوع: دادگاه‌های اداری - ایران

موضوع: تفکیک قوا

ردیف: ۲۲۹/۱۹، ۱۳۹۵، ۲۷، ۲۲۹/۱۹

رده: دیوی: ۳۲۰/۴۰۴۰۹۵۵

شماره مدرک: ۴۱۲۵۶۳۳

تفکیک قوای سه گانه در رویه دیوان عدالت اداری

+ ناشر: حقوق پویا

+ مؤلف: مجید رنجبر

+ تیراژ: ۵۰۰ جلد

+ نوبت چاپ: اول / ۱۳۹۵

+ شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۶۵۲۸-۳-۹

+ قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان

+ چاپ: بیست

مرکز پخش

قم: خیابان ارم، ساختمان ناشران، پلاک ۲۲، انتشارات حقوق پویا

همراه: ۰۹۱۲۶۵۲۵۰۷۰ تلفن دفتر: ۰۲۵-۳۷۷۴۹۲۷۴

فهرست علائم و اختصارات

- ق.ا.ج.ا.ا.....قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
ق.ر.ت.ا.....قانون رسیدگی به تخلفات اداری
ق.ت.ا.د.ع.ا.....قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

فهرست مطالب

- مقدمه ۲
فصل اول: چارچوب تحلیلی و بنیادهای نظری ۷
گفتار اول: مفاهیم ۸
بند نخست: صلاحیت ۸
الف: تحلیل مفهومی صلاحیت ۸
ب: مفهوم حقوقی صلاحیت ۹
ج: انواع صلاحیت ۱۲
د- اشکال صلاحیت ۱۷
بند دوم: امر اجرا ۱۹
الف- مفهوم اجرا ۲۰
ب- مفهوم قوه مجریه: ۲۱
ج- تعریف قوه مجریه ۲۲
بند سوم: قضا ۲۳
الف- مفهوم لغوی قضا ۲۳
ب- مفهوم اصطلاحی قضا ۲۵
ج- مفهوم حقوقی قضا ۲۵
د: تعریف قوه قضائیه ۲۶
ه- مفهوم قضا در قانون اساسی ایران ۲۶
بند چهارم: تقنین ۲۷

۲۷.....	الف- مفهوم لغوی قانون
۲۸.....	ب- معنای اصطلاحی تقنین و قانون
۳۰.....	ج- معنای حقوقی تقنین
۳۲.....	د- تعریف قوه مقننه
۳۳.....	بند پنجم: شبه قضا و شبه تقنین
۳۳.....	الف- اعمال شبه قضایی
۴۳.....	ب- اعمال شبه تقنینی
۴۷.....	گفتار دوم: مبانی تفکیک امر اجرا از قضا
۴۸.....	بند نخست: مخالفان امر اجرا از قضا «نظریه دو قوه»
۴۸.....	الف- دیدگاه اندیشمندان
۵۳.....	ب: اصل پنجاه و هشت قانون اساسی
۵۴.....	بند دوم: نظریه موافقان تفکیک امر اجرا از قضا (نظریه سه قوه)
۵۸.....	فصل دوم: نظام استقلال و تفکیک قوا
۵۹.....	گفتار اول: ریشه‌ها، مبانی، مفاهیم و رویکردها نظام استقلال و تفکیک قوا
۵۹.....	بند نخست- دستاورد تاریخ مشروطه‌خواهی انگلستان
۶۰.....	بند دوم: مبانی استقلال قوا
۶۰.....	الف - جلوگیری از استبداد و خودکامگی
۶۳.....	ب - ایجاد تعادل و توازن در سطح مقامات و کارگزاران حکومتی
۶۴.....	ج - حمایت و حفاظت از حقوق و آزادیهای مشروع مردم
۶۵.....	د - تقسیم وظایف و امور حکومت میان نهادهای تخصصی
۶۶.....	بند سوم: مفاهیم استقلال قوا
۶۶.....	الف - قدرت سیاسی و قدرت اداری
۶۸.....	ب - قدرت نظارت و قدرت اجرایی

ج - قدرت حکومتی و پارلمانی	۶۸
د - قدرت مشورتی و قدرت نظارت	۷۰
بند چهارم: رویکردهای استقلال قوا	۷۱
گفتار دوم: تعریف تفکیک قوا	۷۱
بند اول: سیر تاریخی تفکیک قوا	۷۱
بند دوم: انواع تفکیک قوا	۷۷
الف - تفکیک عمودی قوا	۷۷
ب - تفکیک افقی قوا	۷۷
ب - تفکیک مطلق قوا	۷۹
بند سوم: اشکالهای تفکیک قوا	۷۹
بند چهارم: مفهوم تفکیک قوا در ایران	۸۱
الف - برداشتهای از مفهوم تفکیک قوا	۸۲
بند ب: بسترهای طرح تفکیک قوا در غرب	۸۴
فصل سوم: تضمین صلاحیت‌های مرز اجرا و تقنین در قضا در رویه دیوان عدالت	۸۹
گفتار اول: نظارت اجرا و قضا بر یکدیگر در قانون اساسی	۹۰
بند اول: نظارت قوه مجریه بر قضاییه	۹۰
بند دوم: نظارت قوه قضائیه بر قوه مجریه	۹۱
گفتار دوم - اصل ممنوعیت خروج از حدود اختیارات و صلاحیت‌ها	۹۳
بند نخست: اهمیت و جایگاه این اصل در آرای دیوان	۹۳
گفتار سوم: ممنوعیت ورود مقام اداری در حوزه صلاحیت‌های اختصاصی حوزه قضا	۱۰۰
بند اول: جایگاه و اهمیت اصل و آرای دیوان	۱۰۰
بند دوم: مفهوم	۱۰۲
بند سوم - تعیین تکلیف برای مقام قضایی	۱۰۵

- گفتار چهارم: تعیین و اعمال مجازات ۱۰۸
- بند نخست: تعیین جرائم از وظایف و اختیارات خاص قوه مقننه است. ۱۰۹
- بند دوم: ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار و وضع مجازات ۱۰۹
- بند سوم: وضع قاعده آمره مبنی بر اعمال مجازات قطع سهمیه سیمان ۱۱۰
- بند چهارم: نقض اصل قانونی بودن جرم و مجازات ۱۱۱
- گفتار پنجم: دخالت در وظایف خاص قوه قضائیه ۱۱۲
- بند نخست: ممنوعیت نیروی انتظامی در ورود به حوزه صلاحیت‌های قوه قضائیه ۱۱۲
- الف: شننامه‌های صادره توسط نیروی انتظامی ۱۱۳
- ب: رأی مربوط به شورای تأمین ۱۱۴
- ج: تصویب‌نامه هیات وزیران ۱۱۶
- بند دوم: تفتیش و بازرسی خودرو بدون کسب اجازه مخصوص از مقام قضایی ۱۱۸
- الف: تفتیش و بازرسی از نگارخانه‌های اساسی ۱۱۸
- ب: وظایف ضابطین در جرائم غیر مشهود و مشهود ۱۱۹
- ج: پاسخ اداره کل قوانین و امور حقوقی ناجا ۱۲۱
- د: رأی هیات عمومی ۱۲۳
- گفتار ششم: دخالت در تشکیلات و ساختار قوه قضائیه ۱۲۴
- بند نخست: قضیه زندان اوین ۱۲۶
- الف: واکنش نمایندگان مجلس ۱۲۶
- ب: واکنش رئیس قوه قضائیه ۱۲۷
- ج: پاسخ رئیس جمهور وقت به نامه "خیلی محرمانه" ۱۲۷
- د: شکایت قوه قضائیه از بخشنامه هیات وزیران به دیوان عدالت اداری ۱۲۸
- ه. رأی هیات عمومی دیوان ۱۳۰
- گفتار هفتم: ممنوعیت ورود مراجع تقنینی به صلاحیت‌های حوزه قضا ۱۳۲

بند اول: موضوع شکایت و خواسته به ابطال بخشنامه شورای اسلامی شهر	۱۳۳
بند دوم: دلایل موکل	۱۳۶
بند سوم: رأی هیأت عمومی	۱۳۹
گفتار هشتم - ممنوعیت ورود مقام اداری به صلاحیت‌های حوزه تقنین	۱۴۰
بند نخست: مفهوم و اهمیت آن در آرای دیوان	۱۴۰
الف - ممنوعیت وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف	۱۴۱
ب - خروج مقام اداری از حدود اختیارات و صلاحیت‌ها در وضع مقررات دولتی	۱۴۳
نتیجه‌گیری و پیشنهادها	۱۴۶
منابع و مأخذ	۱۵۱

مقدمه

تفکیک قوا از دیرباز در جهان مطرح بوده به نحوی که آن را در ادبیات می‌توان مشاهده کرد در کلیله و دمنه آمده:

هر که دست خویش مطلق دید / دل را همه عالم کج کند.

در اعلامیه حقوق بشر فرانسه مصوب ۱۷۸۹ کشوره‌ی بزرگ تفکیک قوا را فاقد قانون اساسی دانسته فرانسه به عنوان اولین کشوری که رژیم پارلمانی داشت را در غالب جمهوری پیاده کرد و تفکیک قوا در آن به دلیل تأثیرات ژنرال دوگل به نفع ریاست جمهوری رقم خورده است و انگلستان به عنوان اولین مبتکر رژیم پارلمانی که مجلس عوام در آن رقابت بالایی برخوردار است و حتی برخی بر این باورند که نوعی اختلاط قوا بر آن حاکم است. و نمونه مهم از نظر حقوقی، سیاسی و تاریخی برای مطالعه می‌باشد.

تفکیک قوا با جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک عده محدود رابطه مستقیم با دموکراسی دارد در حال حاضر هیچ کس با ضرورت آن مخالفتی ندارد فقط در نحوه اعمال آن اختلاف دارند برخی قایل به کشیدن دیوارهای محکم بین قوا هستند مانند آمریکا که نه مجریه و نه مقننه در کار هم دخالت نمی‌کنند و برخی مانند فرانسه به تفکیک نسبی قوا رو آوردند که اساس آن را مسئولیت سیاسی مجریه در برابر پارلمان و حق انحلال پارلمان توسط مجریه تشکیل می‌دهد.

تفکیک قوا به توزیع قدرت ارج می‌دهد و در نظر دارد تا قدرت را بین نهادهای قدرت سرشکن کند تا اصطلاحاً قدرت قدرت را مهار نماید چرا که قدرت فساد می‌آورد و قدرت مطلق فساد مطلق به دنبال می‌آورد پس ما در اینجا به بررسی تاثیرات قوا بر هم می‌پردازیم و باید بیان داشت که برای تشکیل دولت قانونمند باید تفکیک قوا را برقرار کرد و برای تشخیص حکومت دموکراسی از دیکتاتوری باید به تفکیک قوا توجه کرد. تفکیک قوا با انحصار قدرت در دست فرد یا افراد خاص جلوگیری می‌کند به همین دلیل حکومت‌های مستبد به طور آشکار و نهان سعی در محدود کردنش دارند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۵۷ نظام تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضاییه به طور نسبی و با شیوه‌ی خاص خویش بیان یافته است. بر اساس این اصل هر یک از قوا متصدی امور مربوط به خویش می‌گردند و قسمتی از حاکمیت را اعمال می‌کنند. طبق اصل ۵۸ اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و نمایندگان منتخب مردم است. قانون اساسی در فصل ۶ مراحل شکل‌گیری مجلس شورا را و دو رکنی بودن این قوه (مجلس و شورای نگهبان) و صلاحیت‌های این قوه را بیان می‌دارد. (اصول ۶۲ تا ۹۹)

طبق اصل ۶۰ قانون اساسی اعمال قوه‌ی مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است جز در مواردی که مستقیماً به رهبر واگذار شده. بحث انتخاب مسئولین قوه‌ی مجریه صلاحیت‌های این قوه در فصل نهم قانون اساسی بیان شده به علاوه‌ی قسمتی از اصل ۱۱۰ به عدالت و تأیید رهبری در مجریه. طبق اصل ۶۱ اعمال قوه‌ی قضائیه از طریق دادگاه‌های دادگستری است که طبق موازین اسلامی تشکیل می‌شوند. قانون اساسی در فصل یازدهم به معرفی مقامات و صلاحیت‌های این قوه می‌پردازد.

قوه قضائیه به عنوان یکی از نهادها و قدرت‌های سه گانه پیرامون اصل تفکیک قوا در حقوق عمومی به امر قضا مبادرت می‌ورزد؛ کار ویژه‌های قضایی به آسودگی از کار ویژه‌های تقنینی و اجرایی قابل تمییز و تفکیک است. اندیشه‌ورزان حقوق عمومی به صورت عمده در تفکیک و تمایز امر اجرا از تقنین دچار اختلاف نظر و فاقد نظر دقیق و منطقی هستند و به صورت دقیق مرزهای امر اجرا از

قضا مشخص شده نیست. از سوی دیگر امر قضا از امور اجرایی و تقنینی با آسودگی بیشتری قابل تمییز است؛ به جهت وجود فرآیند دادرسی و عنصر صدور حکم در امر قضایی تفکیک این امور از یکدیگر سهل تر از امور تقنینی و اجرایی است.

تفکیک قوا به جهت مبانی نظری اندیشه تفکیک امور یادشده از یکدیگر شکل گرفته و به دو گونه تفکیک قوای مطلق و تفکیک قوای نسبی اعمال می شود؛ در تفکیک قوای مطلق، همه قوا از یکدیگر منفک و مستقل هستند و لذا در این گونه نظام های حقوقی استقلال قضایی تضمین یافته تر از نظام های نسبی است که دارای تفکیک قوای نسبی یا منعطف هستند و اصولاً قضات و سازمان قضایی دارای استقلال می باشند. در نظام جمهوری اسلامی ایران نظام حقوقی بر پایه تفکیک قوای نسبی و منعطف برقرار شده است و در این راستا سایر قوا به جهت و باهدف موازنه و تعادل در اعمال قدرت بر یکدیگر تکیه دارند و در این رابطه از ابزارهایی بهره مند هستند که مطابق قانون بنیادین نظام حقوقی برای آنها پیش بینی شده است، در این راستا می توان به حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی مطابق اصل هفتم قانون اساسی اشاره کرد که در این رابطه قوه مقننه بر قوه قضائیه نیز می تواند نظارت داشته باشد. همچنین است در رابطه با اصل ۱۵۶ قانون اساسی که قوه قضائیه را دارای کار ویژه هایی می داند و از آن جمله است نظارت بر حسن اجرای قوانین و اقدام مناسب در جهت پیشگیری از جرم و ... در رابطه با سایر قوا نیز چنین ابزارهایی وجود دارد که حقوقدانان حقوق عمومی آن را ابزارهای نظارت و تعادل یا Checks & Balances نام گذاری می کنند. نظارت بر قوا به معنای توازن و برقرار تعادل در امور حاکمیتی است و این به معنای کارشکنی و مداخله در امور تخصصی سایر قوا نیست، به هر روی در نظام جمهوری اسلامی ایران با اتکا به اصل تفکیک قوا مندرج در قانون اساسی و سایر اصول حقوق عمومی قوای سه گانه از یکدیگر منفک و مستقل هستند و البته این تفکیک همان گونه که تشریح شد تفکیکی نسبی و منعطف است. قوه قضائیه باهدف اجرای عدالت قضایی دارای کار ویژه های قضایی است و در این راستا باید از استقلال کامل برخوردار باشد؛ در حقیقت تحقق عدالت قضایی

وابستگی عمیقی با استقلال قوه قضائیه دارد. استقلال قضائی در دو مفهوم و معنای درونی و بیرونی تلقی و بروز و ظهور پیدا خواهد کرد؛ استقلال بیرونی به معنای منع دخالت اولاً سایر قوا در امر قضا و ثانیاً سایر نهادها و اشخاص ذی نفوذ و... در نهاد قضایی است، در حقیقت عوامل بیرون از دستگاه قضایی نمی توانند امر قضایی و استقلال قاضی را خدشه دار کنند. از جانب دیگر استقلال درونی قوه قضائیه در صورت تضمین می تواند ضمانت نامه واقعی و حقیقی عدالت قضایی و در حقیقت نماد عدالت قضایی باشد. استقلال درونی به معنای عدم تأثیرگذاری عوامل و قدرت های درون نهادی قوه قضائیه بر امر قضایی و تحت تأثیر قرار دادن استقلال قاضی در فرآیند دادرسی و صدور حکم است. اعمال قدرت مقامات مافوق در قوه قضائیه و قضات دارای اقتدار و استفاده از روابط غیرقانونی و غیرمستند در روند دادرسی از موارد قابل بیان در مسئله استقلال درون نهادی در قوه قضائیه محسوب می شود. اعمال فشار بر قاضی و دستگاه قضایی و استفاده از روابط با عوامل دارای قدرت می تواند عدالت قضایی را خدشه دار و اعتماد عمومی را از دستگاه قضا سلب کند، از همین روی است که امیرالشرعی در موضوع استقلال قاضی و توجه به نهاد قضاوت آنچنان پرتلاش بودند که در این مسیر از عزل قضات ناشایست و سایر مفاسد کوتاهی نکردند و به جهت دستیابی به عدالت بیشترین تلاش ها را انجام دادند. در جرائم مربوط به مفاسد اقتصادی و فساد مالی اهمیت استقلال قضایی بیش از هر امر دیگری نمایان می شود. علت این امر همان گونه که از عنوان جرم به نظر می رسد جرائم اقتصادی و فساد مالی است. قدرت مالی قابلیت خدشه دار کردن استقلال قضایی را بیش از جرائم دیگر دارد. بررسی ها و دادرسی های قوه قضائیه در فسادهای مالی اخیر فارغ از توجه به گرایش ها سیاسی اشخاص و بدون توجه به قدرت اقتصادی مفسدان اقتصادی و مجرمان محکوم یا متهمان در حال محکوم شدن می تواند نوید و شاهی بر استقلال قوه قضائیه و استقلال قاضی باشد. قوه قضائیه با دادرسی عادلانه و فرآیند بررسی مستقل می تواند اعتماد عمومی آحاد مردم را مبنی بر اینکه شخص مجرم فارغ از هرگونه گرایش سیاسی و فارغ از قدرت اقتصادی و مالی خود یا استفاده از روابط خود و ارتباط با

نهادهای قدرت عاقبت به دام عدالت خواهد افتاد و هر مقام و هر منصبی که دارا باشد در مجازات او اثرگذار نخواهد بود و چه بسا به جهت از بین بردن اعتماد عمومی مجازات او تشدید شود، به دست آورد، اقدامات اخیر و محکومیت‌های اخیر به نیکی نشانگر و حاکی از چنین امری است؛ حقیقتاً نمی‌توان این اقدامات را نادیده گرفت؛ اعتماد عمومی در این راستا و فضای افکار عمومی نیز به خوبی بیانگر چنین نگاهی است. به هر حال امید است قوه قضائیه در جهت تحقق عدالت قضایی در جهت ایفای استقلال خویش برآید. به تعبیری استقلال قضایی نماد عدالت قضایی است و می‌تواند تضمین‌کننده تحقق حداکثری عدالت قضایی باشد و ایفای استقلال قضایی در حقیقت جلوه‌ای از عدالت قضایی است.