

نظارت قضایی بر مقررات دولتی

با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری

تألیف:

دکتر محمدنامین ابریشمی راد

عضو هیأت علمای دانشگاه سمنان

با دبیرخانه:

دکتر خیراله پروین

استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سرشناسه	ابریشمی راد، محمدامین،
عنوان قراردادی	ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc.
عنوان و نام پدیدآور	نظارت قضایی بر مقررات دولتی با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری / تألیف محمدامین ابریشمی راد؛ با دیباچه خیراله پروین.
مشخصات نشر	تهران: مجد، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	۲۷۲ ص.
شابک	۹۷۸-۶۲۲-۲۲۵۳۸۸-۲
وضعیت فهرست نویسی	فیبا
موضوع	دیوان عدالت اداری -- قوانین و رویه‌ها
موضوع	Administrative court of Justice -- Rules and practice
موضوع	حقوق اداری -- ایران
موضوع	Administrative law -- Iran
موضوع	رویه قضایی -- ایران
موضوع	Jurisprudence -- Iran
موضوع	حقوق اداری (فقه)
موضوع	Administrative law (Islamic law)
موضوع	اجرای حکم (حقوق اداری) -- ایران
موضوع	Executions (Administrative law) -- Iran
موضوع	رده بندی کنگره KMH۱۴۴۲
موضوع	رده بندی دیویی ۳۴۷/۵۵۰۳
موضوع	شماره کتابشناسی: ۶۰۸۲۱۰
موضوع	ملی

هرگونه تکثیر کاملاً ممنوع است. این کتاب بدون اجازه پدیدآورنده یا ناشر، خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
 راجع به این کتاب با دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

نظارت قضایی بر مقررات دولتی

با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری

تألیف: دکتر محمدامین ابریشمی راد

انتشارات مجد

چاپ اول: ۱۳۹۹ تعداد: ۵۰۰ نسخه

حق چاپ محفوظ و منحصراً «مجد» است.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۲۵-۳۸۸-۲

ISBN: 978 - 622- 225- 388- 2

دفتر مرکزی مجد:

تهران، میدان انقلاب، تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۱۲۰۷۸ - ۶۶۹۶۳۳۸۶

فروشگاه: تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۹

تلفن: ۶۶۴۸۶۸۷۴ - ۶۶۴۰۹۴۲۲

E- mail: info@majdlaw.com

www.majdlaw.com

کانال رسمی انتشارات مجد در تلگرام: @majdlaw

فهرست مطالب

۹	 دیباچه
۱۱	 مقدمه
۱۹	 فصل اول: مفاهیم و مبانی نظری
۲۰	 مبحث اول: مفهوم شناسی
۲۰	 گفتار اول: مفهوم عبارت «نظارت قضایی»
۲۰	 بند اول: معنای لغوی و اصطلاحی واژه «نظارت»
۲۳	 بند دوم: معنای لغوی و اصطلاحی واژه «قضایی»
۲۶	 بند سوم: مفهوم اصطلاح «نظارت قضایی»
۳۲	 گفتار دوم: مفهوم عبارت «مقررات دولتی»
۳۲	 بند اول: معنای لغوی و اصطلاحی واژه «مقررات»
۳۶	 بند دوم: معنای لغوی و اصطلاحی واژه «دولتی»
۳۷	 بند سوم: مفهوم اصطلاح «مقررات دولتی»
۴۳	 مبحث دوم: الگوهای رایج نظارت قضایی بر مقررات دولتی
۴۴	 گفتار اول: الگوی دادگاه‌های عمومی
۴۹	 گفتار دوم: الگوی دادگاه‌های اختصاصی
۴۹	 بند اول: الگوی فرانسه
۵۵	 بند دوم: الگوی آلمان
	 مبحث سوم: نهادهای متصدی نظارت قضایی بر مقررات دولتی در جمهوری اسلامی ایران
۵۸	 گفتار اول: مراجع برگرفته از الگوی دادگاه‌های عمومی
۶۳	 گفتار دوم: مراجع برگرفته از الگوی دادگاه‌های اختصاصی
	 فصل دوم: ارتقای کارآمدی دیوان در ارتباط با سایر مراجع نظارت‌کننده
۶۹	 مقررات دولتی
۷۰	 مبحث اول: ارتقای کارآمدی دیوان در ارتباط با صلاحیت نظارتی قضات دادگاه‌ها
۷۰	 درآمد
۷۱	 گفتار اول: پیشینه‌ی نظارت قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران
	 گفتار دوم: بررسی انطباق سازکار مقرر در صدر اصل ۱۷۰ با الگوهای رایج نظارت قضایی بر مقررات دولتی
۷۴	 گفتار سوم: معایب موجود در زمینه‌ی نظارت قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران
۸۰	

- بند اول: ایجاد تشتت در رویه‌ی قضایی و آراء محاکم ۸۰
- بند دوم: عدم توجه به مرجع صالح جهت اعمال نظارت شرعی بر مقررات دولتی ۸۶
- گفتار چهارم: جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب ۸۹
- مبحث دوم: ارتقای کارآمدی دیوان در ارتباط با صلاحیت نظارتی فقهای شورای نگهبان ۹۲
- درآمد ۹۲
- گفتار اول: شیوه‌ی جاری اعمال نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر دیوان عدالت اداری ۹۴
- بند دوم: نواقص و خلأهای سازکار موجود ۹۷
- بند اول: عدم بررسی دقیق موضوع شکایت در دیوان، قبل از ارسال مقررہ برای فقهای شورای نگهبان ۹۷
- بند دوم: بهر حال نبودن نظارت فقهای شورای نگهبان از ابزارها و الزامات دادرسی جاری ۱۰۱
- بند سوم: پیشنهاد دادن اثرانظر شرعی فقهای شورا به اظهارنظر قانونی توسط دیوان ۱۰۴
- گفتار سوم: جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب ۱۱۱
- مبحث سوم: ارتقای کارآمدی دیوان در ارتباط با صلاحیت نظارتی رئیس مجلس ۱۱۴
- درآمد ۱۱۴
- گفتار اول: پیشینه‌ی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی ۱۱۶
- گفتار دوم: ماهیت نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی و ویژگی‌های آن ۱۱۸
- گفتار سوم: اثر نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی ۱۲۰
- بند اول: معنای لغوی و اصطلاحی «ملغی‌الاثر» ۱۲۲
- بند دوم: مزایای تمایز قائل شدن بین اثر ضمانت، اجرای نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری ۱۲۷
- گفتار چهارم: اشکالات تقویت روزافزون نظارت رئیس مجلس و تضعیف نظارت دیوان ۱۲۹
- بند اول: نادیده گرفته شدن نقش محوری دیوان در قانون اساسی ۱۲۹
- بند دوم: بی‌توجهی به مزایای ذاتی نظارت قضایی بر سایر اقسام نظارت ۱۳۰
- بند سوم: مغایرت نفی صلاحیت دیوان با مبانی استقلال قوا در قانون اساسی ۱۳۱
- بند چهارم: امکان پذیر نبودن احیای حقوق تضییع‌شده مردم در سازکار موجود ۱۳۲
- گفتار پنجم: جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب ۱۳۲

فصل سوم: ارتقای کارآمدی دیوان از طریق اصلاحات ساختاری، سازکاری و

عملکردی در دیوان.....	۱۳۵
مبحث اول: ارتقای کارآمدی دیوان از طریق اصلاح ترکیب هیئت عمومی دیوان.....	۱۳۶
درآمد.....	۱۳۶
گفتار اول: مروری بر ترکیب و صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۱۳۸
گفتار دوم: اشکالات ترکیب فعلی هیئت عمومی دیوان جهت نظارت بر مقررات.....	۱۴۰
دولتی.....	۱۴۰
بند اول: عدم تناسب ترکیب فعلی هیئت عمومی با کارویژه آن هیئت.....	۱۴۱
بند دوم: موجد اطاله دادرسی شدن ترکیب فعلی در دیوان.....	۱۴۶
بند سوم: مغایرت ترکیب فعلی با اصل تخصصی شدن حوزه‌های قضاوت.....	۱۴۸
بند چهارم: امکان‌پذیر نبودن اعمال کامل اصول دادرسی عادلانه با ترکیب فعلی.....	۱۵۱
بند پنجم: لزوم تکمیل مرجع صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه با مرجع صدور آرای عمومی.....	۱۵۵
گفتار سوم: جمع‌بندی و ارائه الگوی مطلوب.....	۱۵۶
مبحث دوم: ارتقای کارآمدی دیوان از طریق توسعه‌ی گستره‌ی نظارتی آن.....	۱۵۸
درآمد.....	۱۵۸
گفتار اول: نگاهی به روند تاریخی گستره نظارتی دیوان بر مقررات دولتی.....	۱۵۹
گفتار دوم: بررسی رویکرد دیوان نسبت به گستره‌ی صلاحیت نظارتی‌اش بر مقررات دولتی.....	۱۶۴
بند اول: حدود نظارت دیوان بر مقررات قوه مجریه.....	۱۶۴
بند دوم: نظارت بر مقررات اداری قوای مقننه و قضائیه.....	۱۶۷
بند سوم: نظارت بر مصوبات نهادهای عمومی غیردولتی و سایر مراجع حرفه‌ای.....	۱۷۱
بند چهارم: نظارت بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.....	۱۷۳
بند پنجم: مستثنیات قطعی از نظارت هیئت عمومی دیوان.....	۱۷۴
گفتار سوم: نقد رویکرد تفسیری شورای نگهبان جهت تعیین گستره نظارت دیوان بر مقررات دولتی.....	۱۷۶
بند اول: نقد رویکرد تفسیری شورا مبتنی بر رویکرد تفسیری لفظ‌گرایانه (ادبی).....	۱۷۷
بند دوم: نقد رویکرد تفسیری شورا مبتنی بر رویکرد تفسیری قصدگرایانه.....	۱۷۹
بند سوم: نقد نظر تفسیری مبتنی بر رویکرد تفسیری غایت‌گرایانه.....	۱۸۳
گفتار چهارم: جمع‌بندی و ارائه الگوی مطلوب.....	۱۸۷
مبحث سوم: ارتقای کارآمدی دیوان از طریق فعال شدن نظارت دیوان و توجه به رویکردهای پیشگیرانه.....	۱۸۹
درآمد.....	۱۸۹
گفتار اول: راهکارهای فعال‌سازی نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی.....	۱۹۱

- بند اول: سازمان دهی و استفاده حداکثری از ظرفیت مقرر در ماده (۸۶) قانون
 ۱۹۲..... تشکیلات دیوان عدالت اداری
 بند دوم: پیش‌بینی نظارت فعال بر مقررات دولتی برای دادستان دیوان عدالت
 ۱۹۸..... اداری
 گفتار دوم: لزوم تقویت رویکردهای پیشگیرانه در دیوان عدالت اداری جهت نظارت
 بر مقررات دولتی
 ۱۹۹..... بند اول: لزوم افزایش آگاهی مقامات و مراجع مقرر گذار یا نظارت‌کننده
 ۲۰۰..... بند دوم: لزوم افزایش آگاهی شهروندان از رویه‌های دیوان عدالت اداری
 ۲۰۳..... بند سوم: لزوم شناسایی ابهامات و خلأهای قوانین و ارائه‌ی پیشنهادهای اصلاحی
 ۲۰۴..... بند چهارم: فراهم نمودن امکان اخذ نظر مشورتی از دیوان، قبل از وضع مقرر
 ۲۰۶..... گفتار سوم: جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب
 ۲۰۸..... مبحث چهارم: اتقای کارآمدی دیوان از طریق بهبود ضمانت اجرای آراء هیئت
 عمومی دیوان
 ۲۱۱..... درآمد
 ۲۱۱..... گفتار اول: پیشینه از نظارت هیئت عمومی دیوان بر مقررات دولتی و ضمانت
 اجرای آن
 ۲۱۲..... گفتار دوم: تحلیل و ارزیابی رویکردهای شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری نسبت به
 اثر ابطال مقررات دولتی
 ۲۱۸..... بند اول: تحلیل و ارزیابی رویکردهای شورای نگهبان نسبت به اثر ابطال مقررات
 دولتی
 ۲۱۸..... جزء ۱- نظر تفسیری شماره ۸۰، ۲۱/۱، ۷۹، رخ ۱۳۸۰/۲/۱۸
 ۲۱۸..... جزء ۲- نظر شماره ۸۳/۳۰/۹۴۸۶، موح ۱۳۸۳/۱، ۷، در پاسخ به استعلام
 ۲۲۶..... رئیس وقت دیوان
 ۲۲۷..... جزء ۳- نظرات در مقام تطبیق مصوبات مجلس
 بند دوم: تحلیل و ارزیابی رویه دیوان نسبت به تسری اثر ابطال مقررات دولتی
 به زمان تصویب
 ۲۲۹..... جزء ۱- منفعل بودن دیوان جهت تسری اثر ابطال به زمان تدریب مقررات
 ۲۳۰..... جزء ۲- مقید بودن امکان درخواست تسری اثر ابطال به شاکی اولیه
 ۲۳۴..... گفتار سوم: تحلیل و ارزیابی سایر ضمانت اجرای نظارت هیئت عمومی دیوان
 ۲۳۵..... بند اول: لزوم استفاده مناسب از ظرفیت‌های قانونی موجود
 ۲۳۶..... بند دوم: لزوم پیش‌بینی ضوابط و ابزارهای قانونی جدید
 ۲۳۷..... گفتار چهارم: جمع‌بندی و ارائه‌ی الگوی مطلوب
 ۲۳۹..... جمع‌بندی نهایی
 ۲۴۳..... فهرست منابع و مأخذ
 ۲۵۵.....

دیباجه

پیش‌بینی حق، دادرسی در اسناد حقوقی و پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی از بنیادین‌ترین و مشخصه‌های نظام‌های حقوقی مدرن محسوب می‌شود. بر این مبنا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سلسله‌ای از اصول (از جمله اصول ۳۴، ۳۶، ۱۵۶، ۱۵۹ و ...) به موضوع تظلم، خواهی، حمایت و حراست از حقوق افراد و اشخاص جامعه پرداخته‌اند که نقش محوری در این زمینه را قوه قضائیه ایفا می‌کند.

در یک تقسیم‌بندی ساده قضایی، حقوق اشخاص در جامعه ممکن است ناشی از اعمال اشخاص حقیقی یا حقوقی باشد. در میان اشخاص حقوقی نیز تضييع حقوق ممکن است توسط نهادهای دولتی (حاکمیتی) و تعارضات، بر این اساس، نظام حقوقی ایران همچنان که برای حراست و حمایت از حقوق اشخاص - برابر با تعديت اشخاص خصوصی، نهادها و فرایندهای قضایی خاصی پیش‌بینی کرده، برای حراست از حقوق اشخاص در برابر نهادهای دولتی (حاکمیتی) نیز مرجع خاص و فرایند ملی قانونی مشخصی تعبیه نموده است. در این زمینه، به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی، باید دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجع نظارت‌کننده به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دولت قلمداد کرد که البته به استناد عبارت ذیل اصل مزبور، تعیین حدود اختیارات و نوعی تملک آن دیوان به قانون عادی سپرده شده است. علاوه بر این، عبارت ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی بر صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به شکایت از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی و ابطال مقررات مغایر قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه تأکید کرده است. بنا بر مقدمات فوق‌الذکر، هرچند قانون اساسی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به کلیه شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری نهادهای دولتی تصریح دارد، اما اهمیت نظارت بر مقررات دولتی موجب شده است که قانون اساسی بر این صلاحیت دیوان تأکید مضاعفی داشته است. چرایی این موضوع را می‌توان در نوعی و عام‌الشمول بودن مقررات دانست که در صورت وضع آنها برخلاف هنجارهای فرادستی، این موضوع می‌تواند منجر به تضییع حقوق افراد و گروه‌های زیادی شود.

با توجه به اهمیت نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در توسعه‌ی عدالت در جامعه و صیانت از حقوق اشخاص در برابر تعديات دولت، انجام مطالعات و پژوهش‌های دقیق و کاربردی در این حوزه به عنوان یک ضرورت انکارناپذیر قلمداد می‌شود و می‌تواند موجب بهبود عملکرد آن مرجع در جهت تحقق اهداف مذکور گردد.

بر مبنای ضرورت یادشده، کتاب حاضر که حاصل مطالعات جناب آقای دکتر محمدامین ابریشمی‌راد می‌باشد، گام‌های مؤثری در راستای ارتقای نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در زمینه نظارت قضایی بر مقررات دولتی برداشته است. بر همین اساس، انتشار عمومی این اثر علمی که واجد دستاوردهای علمی و راهبردی مفید و بدیعی برای نظام حقوقی کشور و حقوقدانان می‌باشد مورد تأکید و اهتمام اینجانب قرار گرفت.

نویسنده به سوابق علمی و پژوهشی مؤلف حاکی از تسلط علمی ایشان بر موضوع یادشده بوده و این موضوع سبب شده است که مفاد این کتاب مبتنی بر ادبیات علمی و با عطف توجه به رویه‌های جاری و قضایی و مبتنی بر پیشنهاداتی راهبردی در جهت بهبود عملکرد دیوان عدالت اداری در مقام نظارت بر مقررات دولتی باشد. بر این اساس، مطالعه این اثر را به همه‌ی دانشجویان و کلاء، قضات و حقوقدانان توصیه می‌کنم و استفاده از پیشنهادات و یافته‌های این اثر را در جریان اصلاح قانون و رویه‌های مربوط به دیوان عدالت اداری و سایر مراجع مرتبط به‌زیاد می‌دانم.

با آرزوی موفقیت برای این جوان توانا و اندیشمند

خیراله پروین

رئیس هیأت مدیره و مدیر عامل موسسه حقوق عمومی دانشگاه تهران