




The University of Tehran Press

The Competence of Judges to Punish Acts of Government Authorities Done Under Unlawful Regulations

Gholamhossein Elham¹ | Mahdi Dorbin^{2✉}

1. Associate Prof, Criminal Law and Criminology, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: dr.elham@ut.ac.ir
2. Corresponding Author; Ph.D. Student in Criminal Law and Criminology, Faculty of Humanities, University of Justice, Tehran, Iran. Email: mahdidorbinn@gmail.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	<p>According to article 570 of the Islamic Penal Code, the actions of officials and officials affiliated with government agencies that lead to the deprivation of personal liberty of individuals and violations of constitutional rights can be the basis for guaranteeing criminal executions such as dismissal and imprisonment. This paper, while analyzing the above-mentioned article, explicitly raises the important question that, assuming that government officials and officials take illegal actions based on a provision contrary to the law, can judges of the courts invoke the authority provided for in article 170? Should the Constitution apply the performance guarantee specified in article 570 of the Penal Code? In the present paper, by studying cases of judicial procedure of courts and using a descriptive-analytical method, it has been concluded that the authority obtained from article 170 of the Constitution has no necessity other than non-implementation of illegal provisions by judges and in such cases the inherent jurisdiction of the Administrative Court of Justice in articles 170 and 173 of the Constitution and by using capacities such as issuing warrants for reviewing the legal aspect of the protested regulation is referred to the Administrative Court of Justice and based on the Court's decision in the above regulation, a decision is made in the criminal case.</p>
Pages: 1763-1781	
Received: 2020/06/11	
Received in revised form: 2020/01/03	
Accepted: 2021/04/19	
Published online: 2023/12/22	
Keywords: <i>rules, court of administrative justice, jurisdiction, law, courts</i>	
How To Cite	Elham, Gholamhossein; Dorbin, Mahdi (2023). The Competence of Judges to Punish Acts of Government Authorities Done Under Unlawful Regulations. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (4), 1763-1781. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2021.304286.2462
DOI	10.22059/jplsqt.2021.304286.2462
Publisher	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsqt.ut.ac.ir>

حدود صلاحیت قضات محاکم در مجازات اعمال غیر قانونی مقامات و مأموران حکومتی مستند به مقررۀ خلاف قانون

غلامحسین الهام^۱ | مهدی دربین^۲

۱. دانشیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

رایانامه: dr.elham@ut.ac.ir

۲. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران.

رایانامه: mahdidorbinn@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۷۶۳-۱۷۸۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۲۲</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۳۹۹/۱۰/۱۴</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۳۰</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: دادگاه‌ها، دیوان عدالت اداری، صلاحیت، قانون، مقررہ.</p>	<p>بر مبنای ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، اقدامات مقامات و مأموران وابسته به دستگاه‌های حکومتی که به سلب آزادی شخصی افراد ملت و نقض حقوق مقرر در قانون اساسی منجر شود، می‌تواند مبنایی برای اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری از قبیل انفصال و حبس قرار گیرد. در این مقاله، ضمن تحلیل ماده مذکور به‌طور مشخص این پرسش مهم مطرح شده است که در فرضی که مقامات و مأموران حکومتی با استناد به مقررۀ خلاف قانون اقدام به انجام اقدامات غیرقانونی می‌نمایند، آیا قضات محاکم می‌توانند با استناد به اختیار مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به اعمال ضمانت اجرای تعیین‌شده در ماده ۵۷۰ ق.م.ا.پ.پردازند؟ در نوشتار حاضر با مطالعه مواردی از رویۀ قضایی محاکم و با تکیه بر روش توصیفی - تحلیلی، این نتیجه حاصل شده است که اختیار حاصل از اصل ۱۷۰ قانون اساسی، اقتضایی بیش از عدم اجرای مقررات خلاف قانون از سوی قضات ندارد و نمی‌تواند مبنایی برای اعمال مجازات کیفری قرار بگیرد. با این توضیح که اثر ابطال مقررات اجرایی در دیوان عدالت اداری، جز در موارد مشخص اصولاً از زمان صدور رأی است و از این رو حتی در صورت ابطال یک مقررہ نیز با توجه به حیات حقوقی آن از زمان صدور تا زمان ابطال، نمی‌توان سوءنیت را در واضعان و مجریان آن احراز کرد و بر همین اساس و با توجه به عدم تحقق عنصر معنوی جرم نسبت به آنها اعمال مجازات نمود.</p>
استناد	<p>الهام، غلامحسین؛ دربین، مهدی (۱۴۰۲). حدود صلاحیت قضات محاکم در مجازات اعمال غیرقانونی مقامات و مأموران حکومتی مستند به مقررۀ خلاف قانون. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۴)، ۱۷۶۳-۱۷۸۱.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2021.304286.2462</p>
DOI	10.22059/jplsqt.2021.304286.2462
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

قانونگذار در فصل دهم از کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی و به موجب ماده ۵۷۰ این قانون مقرر کرده است: «هریک از مقامات و مأموران وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

طبیعتاً اقدام مقامات و مأموران حکومتی به سلب آزادی‌های شخصی افراد و یا محروم کردن آنها از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در قالب اعمال و تصمیمات انفرادی و موردی و یا اعمال و تصمیمات عام‌الشمول صورت بگیرد، زیرا اطلاق عبارات به کاررفته در ماده مذکور دلالت بر آن دارد که قانونگذار به منظور تحقق حمایت حداکثری از حقوق شهروندان، کلیه اعمال منتسب به مقامات و مأموران حکومتی را صرف‌نظر از وصف موردی یا عمومی آن مشمول ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی قرار داده است (شامیاتی، ۱۳۸۸: ۴۰۹-۴۱۵) و به منظور تحقق کامل این هدف، در جریان اصلاح ماده یادشده در سال ۱۳۸۱ نیز دامنه مشمولان آن را از «مقامات و مأموران دولتی» به «مقامات و مأموران وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی» توسعه داده است (ولیدی، ۱۳۸۲: ۹۳۶).

در هر حال، رسیدگی به شکایات مطروحه در خصوص هریک از دو شکل مذکور در دیوان عدالت اداری و محاکم کیفری امکان‌پذیر است. با این تفاوت که رسیدگی به شکایات مطروحه در خصوص تصمیمات نوعی و عام‌الشمول مقامات اداری در اغلب موارد، در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد، زیرا این هیأت بر مبنای صلاحیت مقرر در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، عهده‌دار 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 است 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 وظایف، موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این موارد صرفاً اقدام به ابطال مقررات اجرایی می‌کند و اعمال ضمانت اجرای مدنی و جبران خسارات نیز بر همین اساس امکان‌پذیر است. در مقابل، رسیدگی به شکایات مطروحه در خصوص اعمال و تصمیمات موردی در صلاحیت محاکم کیفری و شعب دیوان عدالت اداری است که به شکایات مذکور رسیدگی می‌کنند.

با این حال، قضات محاکم کیفری در موارد متعددی که در ادامه این مقاله به برخی از آنها اشاره

خواهد شد، با استناد به قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی که به آنها اختیار عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را اعطا کرده، ضمن عدم اجرای برخی مقررات اجرایی به اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی نسبت به مقامات و مأموران حکومتی اقدام می‌کنند که در عمل می‌تواند زمینه‌ساز تعارضات مختلفی شود. در این فرض پرسش اصلی این خواهد بود که صرف تشخیص قاضی کیفری مبنی بر غیرقانونی بودن مقررۀ عام‌الشمول صادره از سوی مقامات و مأموران حکومتی، می‌تواند مبنای اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی قرار بگیرد؟

پاسخ به این پرسش مهم واجد اهمیت و ضرورت روشنی است، زیرا از یک سو، پرونده‌های بسیاری در محاکم کیفری و مجتمع قضایی کارکنان دولت مطرح هستند که در برخی از آنها مبنای اعمال حکم مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، تشخیص قاضی مبنی بر غیرقانونی بودن صدور بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی مختلفی است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص غیرقانونی بودن آنها تاکنون نظری ارائه نکرده و یا حتی با رد شکایت مطروحه به خواستۀ ابطال آنها، بر قانونی بودن آنها صحه گذاشته است. از سوی دیگر، جنبه‌های مربوط به اعمال اصل ۱۷۰ قانون اساسی تاکنون در آثار و پژوهش‌های صورت گرفته، کمتر بررسی و تحلیل شده و به نظر می‌رسد که لازم است که در چارچوب مطالعه مبنای اعمال حکم مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، موضوع حدود اختیارات قضات محاکم در اجرای قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی بررسی شود.

در این نوشتار که بر مبنای بررسی اصل ۱۷۰ قانون اساسی و مقررات موجود در کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، قانون آیین دادرسی کیفری و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و همچنین مطالعه موردی برخی پرونده‌های مربوط به این موضوع تنظیم شده است، سعی بر آن خواهد بود که با تکیه بر روش توصیفی - تحلیلی چارچوب‌های قضایی اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی (شامل محاکم کیفری و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) ارزیابی و مطالعه شود و بر همین اساس، مقاله حاضر در سه بخش ابتدا به تحلیل حدود اختیارات قضات محاکم کیفری در اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی با استناد به اصل ۱۷۰ قانون اساسی می‌پردازد (بخش اول) و سپس با بررسی برخی پرونده‌های کیفری، نمونه‌هایی از اتخاذ تصمیم توسط قضات محاکم کیفری با استناد به اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی را مورد اشاره قرار خواهد داد (بخش دوم) و سرانجام نسبت‌سنجی نظارت قضات محاکم و دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی را تحلیل و بررسی می‌کند (بخش سوم).

۲. تحلیل حقوقی ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی

ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی از مهم‌ترین حمایت‌های کیفری از حقوق شهروندان در مقابل تعدیات مقامات و مأموران رسمی حکومت به شمار می‌رود و بر اساس این ماده مقرر شده است که: «هریک از مقامات و مأموران وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد». حکم مقرر در این ماده از ماده ۸۳ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ اقتباس شده است و از جهات مختلف قابل بررسی است. ولی با توجه به موضوع نوشتار حاضر که به حدود اختیارات قضات محاکم کیفری در اعمال حکم مقرر در این ماده در فرض صدور مصوبات خلاف قانون و خارج از اختیار اختصاص دارد، صرفاً به دامنه شمول این ماده بر مرتکبان و موضوع آن می‌پردازیم و به مواردی از رویه محاکم در جریان اعمال این ماده در فرض فوق اشاره می‌کنیم:

۱.۲. مرتکبان جرائم موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی

صاحب‌نظران حقوق کیفری در آثار خود به طرح این دیدگاه پرداخته‌اند که حکم مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی در خصوص همه کسانی که به هر عنوان مقام و مأمور دولتی می‌باشند، قابل اجراست و می‌توان همه آنها را چه در فرضی که با دولت رابطه استخدامی دارند و چه در فرضی که با دولت رابطه استخدامی ندارند، مشمول مجازات مقرر در این ماده قرار داد (شکری و قادری، ۱۳۸۱: ۵۲۴). در عین حال و با وجود حاکمیت اصل تفسیر مضیق قوانین کیفری، سیاق عبارات به کاررفته در این ماده دلالت بر آن دارد که حکم مقرر در این ماده صرفاً محدود به مقامات و مأموران قوه مجریه نیست و کلیه مأموران وابسته به حکومت (قوای سه‌گانه و نهادهای کشوری و لشگری) را در برمی‌گیرد (زراعت، ۱۳۹۱: ۹-۱۶). مبنای مهمی که این دیدگاه را تقویت می‌کند، اصلاح ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۸۱ است که مؤید تلقی فوق است، زیرا در متن اولیه ماده ۵۷۰ مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مقرر شده بود: «هریک از مقامات و مأموران دولتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت سه تا پنج سال از مشاغل دولتی به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد». ولی در جریان اصلاح این ماده به موجب قانون اصلاح ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۱۱ عبارت «مقامات و مأموران دولتی» به «مقامات و مأموران وابسته به نهادها و

دستگاه‌های حکومتی» تغییر یافت و همین امر قرینه دیگری مبنی بر شمول این ماده بر کلیه مقامات و مأموران حکومتی است. (مظهری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۶).

۲.۲. موضوع جرم مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی

در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، به صراحت «سلب آزادی شخصی افراد ملت و محروم نمودن آنها از حقوق مقرر در قانون اساسی»، به عنوان مبنای شمول مجازات مقرر در این ماده نسبت به مرتکبین این اعمال، تعیین شده است.

در خصوص «سلب آزادی شخصی افراد ملت» و مصادیق آن، دیدگاه‌های مختلفی مطرح شده و با آنکه برخی حقوقدانان قائل به دلالت این عنوان بر مصونیت افراد از توقیف و بازداشت خودسرانه هستند (قاضی، ۱۳۶۸: ۶۵۴)، به نظر می‌رسد همچنان که برخی صاحب‌نظران نیز به درستی تصریح نموده‌اند این برداشت با حکم مقرر در ماده ۵۸۳ قانون مجازات اسلامی که مجازات توقیف بدون مجوز قانونی افراد را مشخص کرده، هماهنگی ندارد و در صورت اتخاذ برداشت مذکور از عبارت «سلب آزادی شخصی افراد ملت»، عملاً دو مجازات متفاوت برای فعلی واحد تعیین خواهد شد (رحمدل، ۱۳۹۱: ۶۳). بنابراین، تعبیر دقیق‌تر از عبارت فوق را در قوانین و مقررات موضوعه ایران، باید ناظر بر سلب هرگونه آزادی به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی دانست (پاد، ۱۳۵۲: ۲۵۴) و بدین ترتیب مواردی مانند آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها (موضوع اصل ۲۷ قانون اساسی) و آزادی انتخاب شغل (موضوع اصل ۲۸ قانون اساسی) از مصادیق این آزادی‌های شخصی محسوب می‌شوند.

در خصوص عبارت «حقوق مقرر در قانون اساسی»، ابهام چندانی وجود ندارد و می‌توان آن را شامل کلیه حقوق مقرر در بخش‌های مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه فصل سوم آن دانست که موارد مختلفی مانند حق شرکت در انتخابات، حق برخورداری از آموزش رایگان، حق برخورداری از تساوی در برابر قانون، حق مراجعه به دادگستری و داشتن وکیل، حق مصونیت مال، مسکن و حیثیت از تعرض، حق تابعیت و حق برخورداری از تأمین اجتماعی را در برمی‌گیرد. با توجه به مصادیق مقرر برای حقوق ملت در قانون اساسی و تلقی صاحب‌نظران از آزادی به عنوان یکی از مصادیق چهارگانه حق (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۰: ۱۴۱)، به نظر می‌رسد که استفاده از عبارت «آزادی‌های شخصی افراد ملت» در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی تا حدودی زائد باشد و در فرض اکتفا به عبارت «حقوق مقرر در قانون اساسی» در این ماده نیز، خللی به بیان مقصود قانونگذار وارد نمی‌شود.

۲.۳. ایرادات وارد بر ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی از منظر حقوق عمومی

در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، هر یک از مقامات و مأموران دولتی به‌عنوان مشمولان حکم مقرر در این ماده معرفی شده بودند. ولی همچنان که اشاره شد، به موجب متن اصلاحی ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۸۱ دامنه شمول این ماده به هر یک از مقامات و مأموران وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی توسعه یافت. تغییر فوق با آنکه با جنبه حمایتی حقوق کیفری نسبت به حقوق شهروندان انطباق بیشتری دارد، واجد ایراداتی نیز است. از جمله آنکه باید توجه داشت که کلمه «مأموران دولتی» شامل مقامات دولتی نیز می‌گردد و ظاهراً قانونگذار در این تفکیک، تابع تمایز عرفی مقامات و مأموران در نگاه مردم بوده است (مظهری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۸). مسئله دیگر این است که کلمه دولت در حقوق عمومی می‌تواند در مفهوم حکومت نیز به کار رود و با توجه به این موضوع، به نظر می‌رسد که ضرورتی برای جایگزینی کلمه «حکومتی» با کلمه «دولتی» وجود نداشت. با وجود این ظاهراً مبنای این جایگزینی این است که با توجه به تفسیر مضیق قوانین کیفری در صورت عدم جایگزینی مورد فوق این امکان وجود داشت که قضات محاکم از واژه دولتی صرفاً کارکنان قوه مجریه را مدنظر قرار دهند و از تسری آن به سایر اجزای حکومت خودداری کنند (زراعت، ۱۳۹۱: ۹).

نقد دیگر به این ماده این است که در آن تصریحی به این موضوع نشده است که مرتکب جرم موضوع ماده مذکور باید عمل ارتكابی را به مناسبت شغل دولتی و مقام رسمی خود و به‌عنوان اجرای قدرت عمومی انجام داده باشد و طبیعتاً چنانچه کارمند دولت یا صاحب مقام رسمی عمومی، جرم موضوع این ماده را بدون ارتباط با شغل و مقام خود و به‌واسطه روابط و منافع خصوصی مرتکب شود؛ نمی‌توان عمل وی را مشمول مقررات این ماده دانست (مظهری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۶-۳۹). در این خصوص نیز به نظر می‌رسد که ظاهراً به‌دلیل بدیهی دانستن موضوع از سوی قانونگذار این موضوع در ماده فوق مورد اشاره قرار نگرفته است. ولی در هر حال، در مقام رسیدگی به جرم موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی باید صرفاً در صورت تحقق این شرط به اعمال مجازات مقرر اقدام کرد.

در عین حال، باید توجه داشت که آزادی یکی از اقسام چهارگانه حق است و برای مثال زمانی که گفته می‌شود کسی حق بهره‌مندی از خانه یا اتومبیل را دارد، در حقیقت مفهوم آزادی در قالب واژه حق مورد اشاره قرار گرفته است (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۰: ۷۴). بنابراین به کار گرفتن واژه آزادی‌های شخصی در کنار حقوق مقرر در قانون اساسی در ماده مورد بحث نوعی حشو است؛ زیرا نه تنها آزادی‌های شخصی، بلکه آزادی‌های گروهی و سیاسی نیز در قانون اساسی مورد تأکید و حمایت قرار گرفته‌اند و لفظ آزادی‌های شخصی حتی فراتر از حقوق مقرر در قانون اساسی را در بر نمی‌گیرد.

در خصوص اصطلاح «حقوق مقرر در قانون اساسی» در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی باید توجه داشت که اگرچه بخش اصلی حقوق مذکور در فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان «حقوق ملت» مورد اشاره قرار گرفته‌اند، ولی حقوق مورد اشاره در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی محدود به این موارد نیست، زیرا حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به معنای امتیازاتی است که قواعد حقوقی، برای تنظیم روابط اشخاص به سود برخی از آنها در برابر دیگران ایجاد می‌کنند و از جمله موارد فوق می‌توان به حق شرکت در انتخابات و تعیین سرنوشت سیاسی، آزادی اقلیت‌های دینی در انجام مراسم مذهبی و ممنوعیت برقراری حکومت نظامی اشاره کرد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۳). در تأیید این موضوع می‌توان به نظریه مشورتی شماره ۷/۴۱۵-۶/۲۱-۱۳۷۳/۰۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه اشاره کرد که عدم رسیدگی به شکایات و تظلمات و عدم اجرای احکام صادره از مراجع قضایی را از مصادیق جرم موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی دانسته و اشعار می‌دارد: «عدم رسیدگی به شکایات و تظلمات و عدم اجرای احکام صادره از مراجع قضایی نقض حقوق و آزادی‌هایی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ملت در نظر گرفته شده و خلاف وظایف و رسالتی است که دولت و قوه قضائیه علی‌الخصوص نسبت به ایجاد امنیت قضایی به عهده دارند و هیچ‌یک از وزرا و مقامات و مأموران دولتی نمی‌توانند آزادی افراد را سلب یا افراد ملت را از حقوقی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آنها داده محروم کنند».

ایراد دیگر بر ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی که قبلاً نیز به‌طور اجمالی به آن اشاره شد، این است که در کنار حقوق مقرر در قانون اساسی، قانونگذار تنها به آزادی‌های شخصی توجه داشته و از سایر آزادی‌ها مانند آزادی‌های سیاسی و گروهی ذکری به میان نیاورده است. طبیعتاً این امر را نمی‌توان دلیلی بر عدم اهمیت این نوع آزادی‌ها دانست؛ زیرا در اصول متعدد قانون اساسی به این‌گونه آزادی‌ها توجه شده و آزادی‌های گروهی و سیاسی از زمره حقوق مهم مقرر در قانون اساسی‌اند (مظهری و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۶-۳۹).

موضوع دیگر این است که اصطلاح افراد ملت که در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی به‌کاررفته، در ظاهر صرفاً ناظر بر اشخاص حقیقی است و در خصوص شمول آن بر اشخاص حقوقی و گروه‌هایی مانند رسانه‌ها و مطبوعات می‌توان تأمل کرد. هرچند با توجه به مبنای وضع ماده فوق، می‌توان گفت که افراد ملت را در این ماده باید در معنای اشخاص حقیقی و حقوقی تفسیر نمود.

۳. رویه قضایی محاکم کیفری

در این بخش، به مواردی از رویه محاکم کیفری در خصوص اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی با استناد به اصل ۱۷۰ قانون اساسی اشاره می‌کنیم:

الف) شورای تأمین شهرستان شیراز به موجب مصوبه شماره ۹۸۵۴ مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۰۲ کلیه خطوط و راه‌های ارتباطی به غیر از راه اصلی تپه نورالشهداء را مسدود می‌کند. مصوبه مذکور توسط فرماندار شهرستان برای اجرا به مبادی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود و مدیر مجتمع پرسپولیس شکایتی را علیه فرماندار شهرستان به اتهام صدور مصوبه خلاف قانون و انسداد غیرمجاز راه عبور شاک، در دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان شیراز مطرح می‌نماید. پرونده در شعبه دادگاه کیفری تهران رسیدگی شده و بازپرس در نهایت قرار مجرمیت صادر و پرونده با کیفرخواست دادستان به شعبه دادگاه کیفری استان تهران ارجاع می‌شود. دادگاه ضمن احراز مغایرت مصوبه شورای تأمین با مقررات قانون شهرداری و با لحاظ ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، متهم را به تحمل جزای نقدی بدل از حبس، انفصال از خدمت و محرومیت از مشاغل دولتی برای مدت معین محکوم می‌کند.

ب) حقایق داران زاینده‌رود از وزیر نیرو و معاون وی و تعدادی از مسئولان شرکت آب منطقه‌ای اصفهان به دلیل صدور دستورالعمل‌های مربوط به انتقال آب زاینده‌رود به استان یزد تحت عناوین فروش مال غیر، ممانعت از حق و تحصیل مال از طریق نامشروع شکایت می‌کنند. شعبه سوم مجتمع قضایی کارکنان دولت به موجب دادنامه شماره ۸۵۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۲ اعلام می‌دارد: «... صرف ورود خسارت به شکات با اعمال مقررات حاکمیتی نمی‌تواند مثبت وقوع بزه باشد و دستورالعمل‌های صادره از سوی وزیر نیرو و مسئولان وقت آن وزارتخانه مغایرتی با قوانین و مقررات مورد استناد توسط شکات ندارد. در عین حال، بر فرض آنکه با اجرای سیاست‌های مربوط به تخصیص آب با اولویت‌هایی که وزارت نیرو مدنظر داشته موجب تضییع حقوق شکات گردیده باشد، طرح موضوع در قالب پرونده کیفری و تعقیب جزائی متهمان به‌عنوان بالاترین مقامات اداری تصمیم‌گیرنده منوط به احراز سوءنیت مجرمانه است که در مانحن فیه اساساً چنین امری احراز نمی‌شود و ادعای شکات مبنی بر اینکه برخی از متهمان اهل یزد بوده‌اند و بر همین اساس سوءنیت مجرمانه محرز است نیز منطبق با موازین و از مصادیق دلیل علیه متهمان محسوب نمی‌شود. لذا با توجه به مراتب فوق و با استناد به ماده ۲۶۵ قانون آیین دادرسی کیفری قرار منع تعقیب متهمان را صادر و اعلام می‌نماید. چنانچه شکات دستورالعمل، بخشنامه یا مصوبه‌ای غیر از مقررات قانونی را مغایر با حقوق خود می‌دانند با طرح موضوع در دیوان عدالت اداری می‌توانند احقاق حق نمایند. قرار صادره ظرف ده روز پس از ابلاغ قابل اعتراض در محاکم محترم کیفری دو تهران است». شکات شکایتی را به خواسته ابطال دستورالعمل‌های مورد اعتراض خود در دیوان عدالت اداری مطرح می‌نمایند. در مقام رسیدگی به شکایت مذکور، هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۸۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۸ شکایت مذکور را رد کرده و

اعلام می‌دارد: «بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند. در همین راستا و به موجب ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب مقرر شده است که: آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی، سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود و مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت بر بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود. اعمال صلاحیت فوق توسط دولت به موجب ماده ۲۱ همین قانون به وزارت نیرو تفویض شده و بر اساس همین ماده: تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد منحصرأ با وزارت نیرو است. همچنین بر اساس ماده ۲۴ قانون فوق‌الذکر، آب‌هایی که بر اثر احداث تأسیسات آبیاری و سدسازی و زهکشی و غیره به‌دست آمده و می‌آید، تحت نظارت و مسئولیت وزارت نیرو قرار دارد و این وزارتخانه می‌تواند اجازه بهره‌برداری از آنها را صادر نماید. بنابراین، مقررات مورد شکایت شامل بخشنامه شماره ۱۲۷۶/۱۰۰ مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۶، بخشنامه شماره ۵۲۵۳۵/۳۱/۱۰۰ مورخ ۱۳۷۹/۰۸/۲۳ و دستورالعمل مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ وزارت نیرو، نامه شماره ۱۰۳۵۵ مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۸ وزارت صنایع و معادن وقت، نامه شماره ۱۴۸۱۷/۱۰۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۰۳ شرکت مدیریت منابع آب ایران و مصوبه هفتادوششمین جلسه کمیسیون تخصیص آب، بر مبنای صلاحیت‌های قانونی یادشده صادر شده‌اند و مغایرتی با قوانین مورد استناد شاکیان ندارند. لذا به استناد بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد».

ج) شورای حفاظت محیط زیست استان هرمزگان به موجب مصوبه شماره ۹۳/۴۵۸۵۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۱، کارخانه‌های آلومینیوم‌سازی مستقر در این استان را به دلیل ایجاد آلاینده‌ها به میزان بیش از استانداردهای تعیینی توسط سازمان حفاظت محیط زیست به پرداخت جریمه‌ای به میزان یکصد و دوازده میلیارد ریال محکوم می‌نماید. مدیران مجتمع آلومینیوم‌سازی هرمزگان (هرمزآل) به‌عنوان یکی از کارخانه‌های آلومینیوم‌سازی استان شکایتی را علیه مدیرکل حفاظت محیط زیست استان هرمزگان که دبیر شورای مذکور و مجری مصوبات آن است، به اتهام مشارکت در صدور مصوبه یادشده و اجرای آن

در دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان بندرعباس مطرح می‌کنند. در جلسه دادرسی، نماینده حقوقی اداره کل حفاظت محیط زیست استان هرمزگان در دفاعیات خود به مصوبه شورای حفاظت محیط زیست استان استناد می‌کند. ولی دادگاه به موجب دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۹۰۵۶۸۹۷۵ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۵ اقدام به اتخاذ تصمیم در خصوص موضوع کرده و ضمن احراز مغایرت میان مصوبه شورای حفاظت محیط زیست استان با تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده اعلام می‌کند که: «بر اساس تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت محیط زیست (تا پانزدهم اسفندماه هر سال برای اجرا در سال بعد)، مشمول پرداخت یک درصد از قیمت فروش به‌عنوان عوارض آلاینده می‌باشند. نظر به اینکه بر اساس ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۴ دریافت هرگونه وجهی تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی باید در چارچوب قوانین موضوعه کشور باشد و هرگونه دریافت برخلاف مفاد این ماده در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است و با توجه به اینکه حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده به‌منظور ایجاد مبنای قانونی برای اخذ وجوهی تحت عنوان عوارض آلاینده از واحدهای آلاینده به تصویب رسیده و سازمان حفاظت محیط زیست و واحدهای تابعه آن مبنای قانونی دیگری برای اخذ وجه از واحدهای آلاینده در قالب عناوینی مانند جریمه و... ندارند و در عین حال بر اساس ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست نیز وظایف و اختیارات شورای حفاظت محیط زیست احصاء شده و وضع جریمه و عوارض در عداد صلاحیت‌های آن شورا نیست، لذا ضمن احراز مجرمیت متهم به دلیل معاونت در وضع مصوبه غیرقانونی مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۱ شورای حفاظت محیط زیست هرمزگان، دادگاه مشارالیه را به جزای نقدی بدل از حبس محکوم می‌نماید».

(د) به دنبال اعلام جرم دادسرای عمومی و انقلاب تهران علیه آقای ح.ب و با صدور قرار جلب به دادرسی و تنظیم کیفرخواستی با اتهام اختلاس به میزان یکصد و شصت میلیارد ریال و ارسال پرونده به محاکم کیفری دو تهران، موضوع برای رسیدگی به شعبه ۱۰۵۷ دادگاه کیفری دو تهران ارجاع می‌شود. شعبه ۱۰۵۷ دادگاه کیفری دو تهران به موضوع رسیدگی کرده و به موجب دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۰۲۳۰۹۰۰۷۰۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۶ مستند به ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبان اختلاس، ارتشا و کلاهبرداری و ماده ۱۳۴ قانون مجازات اسلامی، مشارالیه را به یازده سال حبس تعزیری و

پرداخت جزای نقدی به میزان یکصد و شصت میلیارد ریال و انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم کرده است. به دنبال تجدیدنظرخواهی محکوم در خصوص دادنامه فوق، موضوع به شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع شده و شعبه فوق نیز به موجب دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۲۱۳۱۳۰۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۱ دادنامه صادره از شعبه ۱۰۵۷ دادگاه کیفری دو تهران را تأیید کرده است. در بخشی از دادنامه شعبه تجدیدنظر مبنای غیرقانونی بودن مصوب مورخ ۱۳۹۲/۵/۹ هیأت وزیران این گونه اعلام شده است که: «با وجود اینکه دانشگاه جامع بین‌المللی ایرانیان دارای مجوز به موجب مصوبه جلسه شماره ۷۳۵ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی جهت تأیید تأسیس و استقرار بوده و شورای گسترش آموزش عالی نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۶/۲۷ با ایجاد دانشگاه مارالذکر موافقت نموده، ولی این مجوزها به معنای شکل‌گیری واقعی دانشگاه جهت واریز کمک بلاعوض به آن درحالی که موجودیت ثابت نداشته، نبوده است. زیرا این دانشگاه به موجب نامه شماره ۳۲۳۷۷ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۶ تحت شناسه ۱۰۳۲۰۸۹۶۷۳۴ در مرجع ثبت شرکت‌ها ثبت شده و از این تاریخ امکان برخورداری از شماره حساب بانکی برای بهره‌مندی از کمک‌های خصوصی و دولتی را داشته است. ضمن آنکه مصوبه مذکور مغایر با بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۱ قانون ضوابط پرداخت کمک یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی است و از این رو نمی‌تواند مبنایی برای اقدامات متهم باشد...».

با این حال، یکی از مهم‌ترین موارد قابل توجه در خصوص موارد مذکور این است که آیا در دولت و نهادهای وابسته به قدرت عمومی، رابطه‌ای میان مسئولیت کیفری نهاد عمومی و اعمال‌کننده اقتدارات آن وجود دارد؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که دولت بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی عمومی است و از دیرباز مباحث مختلفی پیرامون مسئولیت کیفری دولت در عرصه داخلی مطرح شده است، زیرا بر خلاف مسئولیت کیفری دولت در عرصه بین‌المللی که مبتنی بر موازین مختلف حاکم بر حقوق کیفری بین‌المللی بوده و امروزه تا حد زیادی پذیرفته شده است، در خصوص جنبه داخلی مسئولیت کیفری دولت، اختلاف‌نظرهای بسیاری وجود دارد و برخی صاحب‌نظران بر این باورند که به دلایلی از قبیل نقض اصل شخصی بودن مسئولیت، عدم تحقق اهداف مجازات و مغایرت با جایگاه ویژه قدرت عمومی، اعمال مجازات بر مراجع تصمیم‌گیری جمعی در نهادهای عمومی (مانند هیأت وزیران در دولت) امکان‌پذیر نیست (محمدی و خانی‌زاده، ۱۳۹۶: ۷۳-۷۵). با این حال، برخی نیز معتقدند که اصولاً پذیرش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی که بر پایه نظریاتی مانند «مسئولیت کیفری مغز متفکر»^۱ و یا «مسئولیت کیفری مافوق و کارفرما»^۲ صورت گرفته، صرفاً با اعمال مجازات

1. Brain Theory
1. Respondent Superior Theory

مجازات بر نمایندگان شخص حقوقی امکان‌پذیر است و در جایی که گروهی به صورت جمعی به اتخاذ تصمیم به نمایندگی از شخص حقوقی می‌پردازند، باید مسئولیت بر تمام آنها قابل اعمال باشد (موسوی مجاب و رفیع زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۱). با این حال، تا پیش از تصویب قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، در قوانین و مقررات حاکم در نظام حقوقی ایران بحثی در خصوص مصونیت یا مسئولیت کیفری دولت مطرح نشده بود. با تصویب قانون مذکور، به موجب ماده ۱۴۳ آن مقرر شد که: «در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی مانع مسئولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست». با وجود این به موجب تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی: «مجازات موضوع این ماده، در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیردولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند، اعمال نمی‌شود». بر همین اساس، برای تشخیص اعمال حاکمیتی باید به حکم مقرر در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری توجه نمود که مقرر می‌دارد: «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود». بر مبنای این ماده، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد، ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم، فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری، قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی، حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی، ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی، اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی، حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور از مصادیق اعمال حاکمیتی‌اند و طبیعتاً اقدامات مقامات دولتی در این حوزه‌ها و از جمله وضع مقررات اجرایی مختلف در خصوص آنها نمی‌تواند مبنایی برای ایجاد مسئولیت کیفری برای دولت باشد.

۴. نسبت سنجی نظارت قضات محاکم و دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی

در مقام بررسی این موضوع، در جنبه نخست باید به تبیین این موضوع پرداخت که نظارت قضات محاکم و نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی به‌عنوان دو شکل از اعمال نظارت قضایی بر این مقررات، چه نسبتی با یکدیگر دارند. در این خصوص سه دیدگاه متفاوت مطرح شده است که در ادامه هریک از آنها را تحلیل و بررسی می‌کنیم:

۱.۴. استقلال مطلق نظارت قضات محاکم و نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی

طرفداران این نظریه، به طور کلی به طرح این دیدگاه می‌پردازند که نظارت قضات محاکم بر مقررات اجرایی (موضوع قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی (موضوع قسمت ذیل اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی) ارتباطی با یکدیگر ندارند و اعمال هر یک از آنها می‌تواند رأساً و مستقل از دیگری صورت بگیرد. این گروه در تبیین دیدگاه خود به دلایل زیر استناد می‌کنند:

الف) صلاحیت دادگاه‌های دادگستری نسبت به دیوان عدالت اداری و بر عکس از مصادیق صلاحیت ذاتی است و در نتیجه، هیچ‌یک از مراجع یادشده حق مداخله در قلمرو صلاحیت یکدیگر را ندارند و مکلف‌اند با صدور قرار عدم صلاحیت از رسیدگی به دعاوی داخل در صلاحیت مرجع دیگر خودداری کنند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۰۱).

ب) دادگاه‌های دادگستری بر اساس اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی، باید با استناد به قوانین موضوعه، فتاوی و منابع معتبر اسلامی رأی صادر نمایند و تکلیفی نسبت به استناد به رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ندارند. ضمن آنکه حتی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری نیز بر اساس ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صرفاً برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط لازم‌الاتباع هستند و به طریق اولی رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال یا عدم ابطال مقررات اجرایی الزامی را برای قضات محاکم نسبت به رعایت مفاد رأی فوق ایجاد نمی‌کنند. این در حالی است که بر اساس ماده واحد قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸، نظر اکثریت هیأت عمومی دیوان عالی کشور برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و در نتیجه، دادگاه‌های دادگستری نیز مکلف به تبعیت از آن هستند (محمودی، ۱۳۹۳: ۱۱۹).

ج) در قوانین و مقررات مربوط به دادگاه‌های دادگستری، حکمی در خصوص نحوه تشخیص مخالفت مقررات دولتی با مقررات اسلامی بیان نشده و این امر دلالت بر استقلال قضات این دادگاه‌ها در تشخیص مورد مذکور دارد. با این حال، به موجب مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی در هیأت عمومی دیوان مطرح باشد، موضوع به منظور اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظر آن شورا برای هیأت عمومی لازم‌الاتباع است. استقلال قضات محاکم در تشخیص مغایرت مقررات اجرایی با موازین اسلامی و عدم الزام آنها به استعلام موضوع از شورای نگهبان، بیانگر این واقعیت است که با تکیه بر قیاس اولویت می‌توان استقلال آنها را در رابطه با تشخیص مغایرت مقررات اجرایی با قوانین موضوعه نیز نسبت به دیوان عدالت اداری استنباط کرد و قابل اثبات دانست.

۲.۴. وابستگی نظارت قضات محاکم و دیوان عدالت اداری به یکدیگر و لازم‌الاتباع بودن نتایج

نظارت دیوان برای قضات محاکم

مبنای طرح این دیدگاه این است که نظارت قضات محاکم و نظارت دیوان عدالت اداری دارای موضوعی واحد است و ارتباطی روشن میان آنها وجود دارد و در عین حال به دو علت باید نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی را برای قضات محاکم لازم‌الاتباع دانست:

الف) نظارت قضات محاکم بر مقررات اجرایی، نظارتی محدود و نسبی است که آثار و نتایج آن صرفاً در یک دعوی خاص واجد جنبه اجرایی است و آثار تشخیص قضات در خصوص غیرقانونی بودن مقرره اجرایی یا مخالفت آن با موازین اسلامی یا خارج بودن مقرره مذکور از حدود اختیارات مرجع وضع آن، صرفاً در یک دعوا اعمال می‌شود. این در حالی است که با ابطال یک مقرره اجرایی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، حیات حقوقی آن از زمان صدور مقرره (در فرض اعمال ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) و یا زمان صدور رأی هیأت عمومی پایان می‌یابد و جنبه فراگیر عمومی تری دارد. (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۴۷-۴۹).

ب) تشخیص قضات محاکم دادگستری در خصوص مغایرت یک مقرره با قانون یا مقررات اسلامی و یا خارج از اختیار بودن آن، می‌تواند در عمل به تشتت رویه در محاکم منجر شود، زیرا ممکن است قاضی یک دادگاه، مقرره‌ای را خلاف قانون دانسته و از اجرای آن خودداری نماید و قاضی دادگاهی دیگر بدون چنین تشخیصی آن مقرره را مورد عمل قرار دهد. در مقابل و علی‌رغم وجود امکان صدور رأی وحدت رویه برای رفع تشتت مذکور، ارائه نظری واحد از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال یا عدم ابطال یک مقرره و تبعیت قضات محاکم از آن می‌تواند از ایجاد این اختلاف و تعارض در میان آرای محاکم جلوگیری کند (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۹: ۸۰-۸۶).

۳.۴. استقلال نظارت قضات محاکم و نظارت دیوان عدالت اداری و لازم‌الاتباع بودن نظارت

دیوان عدالت اداری برای قضات محاکم

بر مبنای این دیدگاه، نظارت قضات محاکم و دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی هرچند واجد موضوعی واحدند، ولی با سازوکار متفاوتی اعمال می‌شوند و از این حیث می‌توان آنها را دو شیوه نظارت مستقل از یکدیگر دانست (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۷: ۴۹). در توضیح این دیدگاه باید گفت که اصل ۱۷۰ قانون اساسی صراحتاً قضات را در فرض مواجهه با مقرره‌ای خلاف قانون و مقررات اسلامی و یا خارج از اختیار، مکلف به عدم اجرای مقرره مذکور کرده است. در نتیجه، می‌توان بر اساس منطوق اصل ۱۷۰ قانون اساسی قائل به این امر بود که اذن اصل ۱۷۰ قانون اساسی به قضات در خصوص عدم اجرای مقررات اجرایی مخالف

قانون و مقررات اسلامی یا مقررات خارج از حدود اختیار قوه مجریه، واجد لوازم و نتایجی از قبیل تعقیب کیفری واضعان مقررات یادشده نیست تا با استناد به قاعده ملازمه اذن و شیء، بتوان نسبت به پیگیری مسائل یادشده اقدام کرد و در عین حال با توجه به اصل نسبی بودن آرای محاکم، نمی‌توان این رأی را برای محاکم دیگر لازم‌الاتباع دانست. به همین نسبت، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نیز بر مقررات اجرایی، واجد سازوکار دیگری است که محدود به عدم اجرای مقررۀ اجرایی مغایر قانون یا موازین اسلامی و خارج از اختیار نیست و صلاحیت ابطال مقررۀ فوق را به هیأت عمومی دیوان اعطا می‌کند. با این حال و با وجود استقلال این دو شکل از نظارت نسبت به یکدیگر، به دلایل زیر باید آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را در خصوص ابطال یا عدم ابطال مقررات اجرایی برای محاکم لازم‌الاتباع دانست:

الف) بخش مهمی از آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال یا عدم ابطال مقررات اجرایی، مستند به نظریات فقهای شورای نگهبان (که در اجرای تکلیف مقرر در مواد ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از آن شورا مورد استعلام قرار می‌گیرد)، صادر می‌شوند. بدیهی که آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مستند به نظریات فقهای شورای نگهبان صادر می‌شوند، بر اساس اصل ۴ قانون اساسی برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهای اساسی کشور لازم‌الاتباع هستند و در صورت عدم ابطال مقررات اجرایی توسط هیأت عمومی دیوان، قضات محاکم می‌توانند به تشخیص خود عمل کنند (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۱۵۹).

ب) استناد به اثر اجرایی آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که برای شعب دیوان و مراجع اداری مربوط لازم‌الاتباع می‌باشند و استخراج قیاس اولویت از اثر فوق برای طرح این ادعا که آرای ابطالی هیأت عمومی دیوان برای قضات محاکم لازم‌الاتباع نیستند، مبنای حقوقی موجهی ندارد، زیرا رأی وحدت رویه در فرضی صادر می‌شود که شعب دیوان عدالت اداری در موضوعی واحد استنباط‌های مختلفی را از قوانین و مقررات ارائه می‌نمایند و با صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری، استنباط صحیحی به‌عنوان استنباط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری انتخاب می‌شود و طبیعتاً این استنباط باید برای شعب دیوان که رؤسا و مستشاران آن عضو هیأت عمومی‌اند و نیز مراجع اداری مربوطه که رأی وحدت رویه به آنها ارتباط دارد، لازم‌الاتباع باشد. ولی در فرض اتخاذ تصمیم توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال یک مقررۀ اجرایی، با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۲ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت ذاتی برای تصمیم‌گیری در خصوص این موضوعات است، بدیهی است که با اخذ تصمیم توسط هیأت عمومی در رابطه با ابطال یک مقررۀ، ترتیب اثر ندادن به آن توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مبنایی نخواهد داشت.

۵. نتیجه

ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی، چارچوب کلی حمایت کیفری از شهروندان در مقابل اعمال و اقدامات غیرقانونی مقامات و مأموران حکومتی را تعیین کرده است. بر مبنای این ماده، چنانچه مقامات و مأموران حکومتی با اعمال و اقدامات خود آزادی شخصی افراد ملت را سلب کرده و یا حقوق مقرر در قانون اساسی را نقض نمایند، به مجازات‌های انفصال از خدمت و حبس محکوم می‌شوند. بسیاری از اعمال و اقدامات مقامات و مأموران حکومتی که به موارد مذکور منجر می‌شوند، جنبه شخصی و بالمباشره دارند و شامل مواردی مانند حبس و بازداشت غیرقانونی و یا توسل به شکنجه و سایر اقدامات غیرقانونی برای اخذ اقرار می‌شوند و طبیعتاً در این موارد، محدودیتی برای قضات محاکم کیفری در خصوص اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی نسبت به مرتکبان اعمال و اقدامات فوق وجود ندارد. ولی در فرضی که مقامات و مأموران موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی با وضع مقرره‌ای کلی و عام‌الشمول به سلب آزادی شخصی افراد ملت و یا نقض حقوق مقرر برای آنها در قانون اساسی اقدام می‌کنند، موضوع اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی نسبت به واضعان مقرره فوق، از جهات مختلف می‌تواند تحلیل و بررسی شود.

از جهات مربوط به رویه قضایی، بررسی نمونه‌های مختلفی از رویه قضایی محاکم کیفری مؤید این واقعیت است که در چنین مواردی، قضات محاکم کیفری بر مبنای تشخیص خود نسبت به غیرقانونی بودن مقرره وضع شده اقدام به اعمال ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی نسبت به مقامات و مأموران واضح مقررات فوق می‌نمایند. ولی این اقدامات از جهات حقوقی و بر مبنای برخی دلایل مشخص می‌تواند مورد ایراد قرار بگیرد، زیرا اولاً بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قضات دادگاه‌ها در برخورد با مقررات اجرایی خلاف قانون و یا موازین اسلامی صرفاً مکلف به عدم اجرای آنهاست و نمی‌توانند بر مبنای تشخیص خود در خصوص غیرقانونی بودن یک مقرره به اعمال مجازات در رابطه با مقامات واضح آن بپردازند؛ ثانیاً تشخیص مغایرت مقررات اجرایی با موازین شرعی و قانونی بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری قرار دارد و با آنکه در مقاله حاضر این دیدگاه تأکید شد که نظارت‌های قضایی موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی تابع سازوکاری مستقل‌اند، ولی در عین حال به این موضوع نیز اشاره شد که تصمیمات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در رابطه با ابطال مقررات اجرایی اتخاذ می‌شود، بر خلاف نظارت موضوع قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی واجد جنبه نسبی نبوده و بنا به دلایل مورد اشاره در مقاله صرفاً در موارد ابطال مقررات اجرایی برای قضات دادگاه‌ها نیز لازم‌الاتباع است و در موارد عدم ابطال برای آنها الزامی ایجاد نمی‌کند؛ ثالثاً اعطای استقلال به

قضات محاکم کیفری در اعمال مجازات موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی که بر مبنای تشخیص غیرقانونی بودن مقررات اجرایی توسط آنها صورت بگیرد، می‌تواند به ایجاد تعارض در رویه محاکم منجر شود و تشخیص غیرقانونی بودن یک مقرر و اعمال مجازات بر مبنای آن را در هر مورد صرفاً به رأی شعبه‌ای که پرونده به آن ارجاع می‌شود، واگذار کند.

با ملاحظه دلایل فوق، به نظر می‌رسد که اتخاذ رویه‌ای واحد در خصوص نحوه مقابله کیفری با مقررات عام‌الشمول و غیرقانونی مقامات و مأموران حکومتی ضروری است و علی‌رغم گرایش رویه قضایی محاکم کیفری به تشخیص مستقل غیرقانونی بودن مقررات عام‌الشمول مقامات و مأموران حکومتی و اعمال مجازات بر اساس این تشخیص، به منظور جلوگیری از تعارضات و تالی فاسدهای متعدد این امر که در این نوشتار به برخی از آنها اشاره شد، راهکار قابل پیشنهاد این است که قضات محاکم کیفری در چنین مواردی با پایبندی به صلاحیت مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی صرفاً به عدم اجرای مقررهای که قائل به خلاف قانون بودن آن هستند، اکتفا کنند. طبیعتاً اتخاذ تصمیم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص، هم می‌تواند در راستای اتخاذ تصمیمی متقن در شعبه دادگاه کیفری مؤثر باشد و هم به ایجاد رویه‌ای واحد در محاکم کیفری در برخورد با دعاوی مربوط به مقررهای یادشده منتهی شود و هم به صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری که در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی به آن تصریح شده است، احترام و رسمیت بخشد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتابها

۱. آیینہ نگینی، حسین (۱۳۹۴). بررسی کلیدواژه مقررات در قانون اساسی. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲. ابریشمی راد، محمدمبین (۱۳۹۹). نظارت قضایی بر مقررات دولتی (با تأکید بر کارآمدی دیوان عدالت اداری). تهران: مجد.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۵). حقوق اداری ۱ و ۲، ج ۱، تهران: میزان.
۴. پاد، ابراهیم (۱۳۵۲). حقوق کیفری اختصاصی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۵. پژوهشکده استخراج و مطالعات رویه قضایی (۱۳۹۰). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر کیفری. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۶. پژوهشکده استخراج و مطالعات رویه قضایی (۱۳۹۱). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عالی کشور (کیفری). مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۷. زراعت، عباس (۱۳۹۱). شرح قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات). تهران: ققنوس.
۸. شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۸۸). حقوق کیفری اختصاصی. ج ۱، تهران: مجد.
۹. شکری، رضا و قادری (۱۳۸۱). قانون مجازات اسلامی در نظم حقوقی کنونی. تهران: مهاجر.
۱۰. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۰). حقوق بشر در جهان معاصر. دفتر اول، تهران: شهر دانش.
۱۱. قطبی، میلاد (۱۳۹۴). جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۲. صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۳). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری. شهریار.
۱۳. عرفان، محمد (۱۳۹۳). فرآیند اعمال اصل ۱۷۰ قانون اساسی توسط مراجع قضایی. پژوهشگاه قوه قضائیه.
۱۴. محمودی، جواد (۱۳۹۳). بررسی تحلیلی دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران. تهران: جنگل.
۱۵. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.
۱۶. ولیدی، محمدصالح (۱۳۸۲). حقوق جزای اختصاصی. تهران: امیر کبیر.
۱۷. هاشمی، محمد (۱۳۸۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲، تهران: میزان.

ب) مقالات

۱۸. استوارسنگری، کورش (۱۳۹۸). رابطه دیوان عدالت اداری و تکلیف قضات در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱، ۳۱-۵۰.
۱۹. تقی‌زاده، جواد؛ نجابتخواه، مرتضی و فدایی، رضوان (۱۳۹۵). صیانت از قانون اساسی توسط قضات محاکم با تأکید بر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی. مجله مطالعات حقوقی، ۸(۱)، ۵-۲۵.
۲۰. تیلا، پروانه (۱۳۸۴). حاکمیت قانون اساسی و وظیفه قضات در حقوق جمهوری اسلامی ایران. مجله پژوهش‌های حقوقی، ۷، ۱۵۹-۱۷۲.
۲۱. رحمدل، منصور (۱۳۹۱). حمایت کیفری از حقوق ملت. مجله تحقیقات آزاد، ۵(۱۸)، ۵۱-۶۹.
۲۲. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). دولت قانون‌مدار. مجله دادنامه، ۵.
۲۳. محمدی، قاسم و خانی‌زاده، علیرضا (۱۳۹۲). مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی دولتی در عرصه داخلی. مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۲، ۶۹-۸۴.
۲۴. مظهری، محمد؛ جنگجوی، فرزاد و ناصری، علیرضا (۱۳۹۴). تحلیلی بر تعدیات مأمورین دولتی از حدود اعمال قدرت رسمی موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی. فصلنامه حقوق اداری، ۲(۷)، ۳۳-۵۵.
۲۵. موسوی مجاب، سید درید و رفیع‌زاده، علی (۱۳۹۴). دامنه مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون مجازات اسلامی. مجله پژوهش حقوق کیفری، ۴(۱۳)، ۱۴۷-۱۶۹.