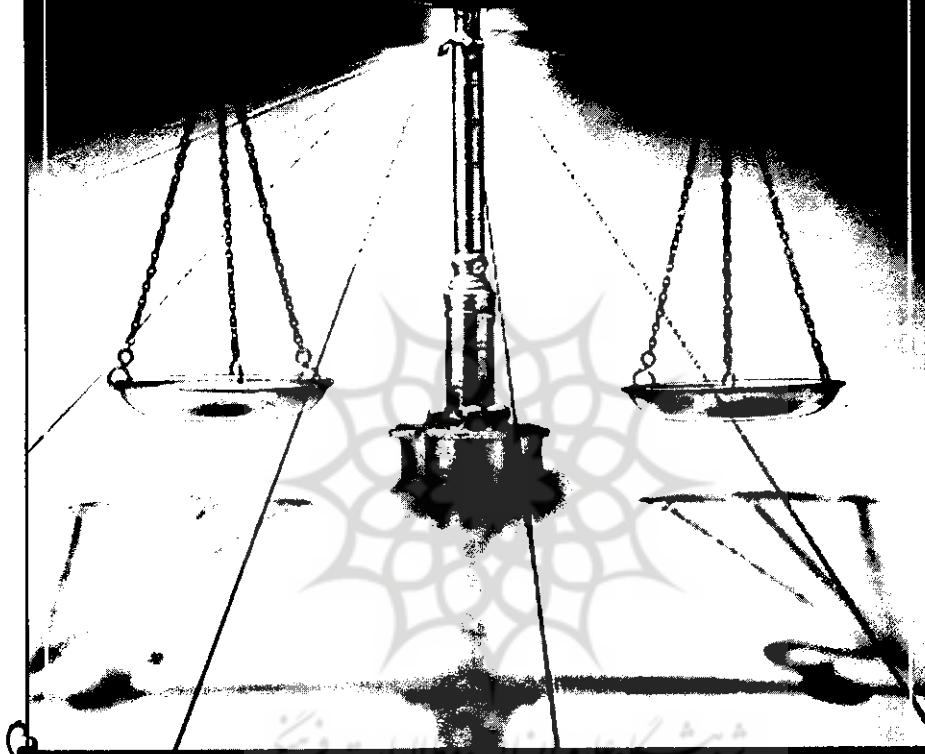


# بررسی تقابل بین ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری و ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی



عیسی دانشپور بخشایشی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز



چکیده

- اعطای صلاحیت رسیدگی مضافع برای موضوع واحد در هر سیستم نه تنها نشان از ضعف، آن سیستم است بلکه مهیبات تشبت آرا و تھارن آن ها را نیز فراهم فواهد آورد. ممکن است در تعقیب و مجازات ممتنعین از اجرای احکام دیوان عدالت اداری بین ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری<sup>(۱)</sup> و ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی<sup>(۲)</sup> تقابل به وجود آید که در این مقاله وجوه اختلاف و اشتراك این دو ماده را بر شمرده ایم و علی رغم وجود برقی وجوه اشتراك عواملی چون قواعد آمده مربوط به صلاحیت ذاتی و حاکمیت قانون خاص در مقابل قانون عام و امتناع از اعطای صلاحیت رسیدگی مضافع در موضوع واحد برای مراجع و اهتمام مخصوصیت های مضافع عوامل مستند که ایجاب می نماید، امتناع و استنکاف از اجرای احکام دیوان عدالت اداری را در صلاحیت ذاتی و خاص دیوان عدالت اداری بدانیم و مکم عام ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی را به این مورد تعمیم ندهیم. هم پنан که از نظر قواعد حقوقی و رعایت انصاف و عدالت قضایی ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری به لحاظ اعطای صلاحیت رسیدگی به رئیس کل دیوان که یک مقام اداری محسوب می شود و نیز عده پیش بینی امکان تمدید نظر فواهن، قابل ایراد می باشد.



■ موضوع صلاحتی، یکی از موضعهای مهم در قوانین آینین دارد؛ تا جایی که آن را در مواد آغازین قانون و در بخش یا فصل مستقلی می‌گنجانند و مراجع باید قبل از ورود به ماهیت به صلاحت و یا عدم صلاحت فویش توجه کافی داشته باشند. یکی از موضعهایی که احتمال تقابل و هتی تعارض آرا (ارا در پی دادماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری به عنوان یک قانون خاص و ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی به عنوان یک قانون عام است. در تقابل صلاحتی ها محموله هر یک از قوانین راه حل و مرجعی را برای حل اختلاف پیش بینی می نمایند ولی اگر قانونی در موضوع واحد به دو مرجع صلاحتی (سیدگی اعطا) نماید دلیل بر ضعف قانون و قانون گذار است؛ پرایه صلاحتی مراجع مختلف برای موضوع واحد نه تنها ممکن است که تقابل آرا و تصمیمات و هتی تعارض آن ها را فراموش سازد بلکه ممکن است مراجع را نیز بودروی یکدیگر قرار دهد. تغیر حاضر بهتی است مجمل درخصوص تعیین مرجع مبالغ برای (سیدگی به اتهام ممتنعین و مستنتقیین از اجرای احکام دیوان عدالت اداری و سعی بر این دادگاه تقابل بین این دو ماده را رفع نماید. قبل از بررسی موضوع تقابل به نکات اختلاف و اشتراک این دو ماده می پردازیم سپس درخصوص تقابل این دو ماده و طریق رفع و حل آن بهت فواید نمود.



وضعیت ثابتی و با استناد به سایر دلایل و مدارک اداره خوانده را محکوم می نماید. به هنگام اجرای حکم به دلیل این که سند رسمی به نام اداره خوانده نمی باشد امکان اجرای حکم قضایی توسط مقام اداری ممکن و متصور نمی باشد. در این مورد امتناع و یا عدم اجرای حکم ناشی از سوء استفاده از مقام نیست بلکه ناشی از دلیل موجه می باشد یا در موردی که مقام اداری به استناد دستور کتبی مقام مافوق خویش از اجرای قانون و اوامر دولتی و قضایی ممانعت می نماید و یا در مواردی که موضوع و مفاد قانون و یا حکم دولتی و قضایی اصولاً قابلیت اجرایی در واحد دولتی را ندارد؛ در این گونه موارد امتناع و عدم اقدام را باید جرم محسوب نمود؛ چرا که در صور مذکور از طرف مقام اداری سوء استفاده ای صورت نگرفته است بلکه بر عکس مقام اداری مطابق مقررات عمل نموده است.

۳- وجه سوم اختلاف در این است که ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی اوامر کتبی دولت و اجرای قوانین مملکتی و اجرای احکام و اوامر قضایی به معنای اعم کلمه را شامل می شود؛ در حالی که ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری فقط شامل احکام دیوان عدالت اداری است. به

نمی گردد. درخصوص قید مذکور در ماده (۵۷۶) به نظر رسید که اگر مقام اداری با استناد به دلایل قانونی و قابل قبولی قوانین و اوامر دولتی و قضایی را جرأت کند قابل تعقیب و مجازات نمی باشد. برای تبیین بیشتر موضوع را با مثال تشریح می نماییم.

فرض کنید دادخواستی علیه اداره ای مبنی بر الزام به تنظیم سند رسمی طرح و اقامه شده است و دادگاه رسیدگی کننده بدون استعلام

■ ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی شامل منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهزادای ها (ارا مورد فطاب قرار داده است ولی ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری واحدهای اداری و واحدهای دولتی اعماق وزارت خانه ها و

سازمانها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات وابسته به آن ها و نهادهای انقلابی را مورد حکم و خطاب خویش قرار داده است. که این نوع خطاب اصولاً به دلیل عدم امکان مجازات واحدهای دولتی و عمومی است که صحیح به نظر نمی رسد و می بایست قانون گذار مقامات واحدهای مذکور را مورد خطاب قرار می داد. لازم به ذکر است که این نصیبه به نوعی در ماده (۴۹) قانون آینین دادرسی دیوان عدالت اداری برطرف شده است.

۲- در ماده (۵۷۶) شرط توجه اتهام، سوء استفاده از مقام قید شده است؛ به عبارت دیگر مقام اداری وقتی به عنوان متخلف و مرتكب تحت تعقیب قرار خواهد گرفت که با توصل به مقام اداری از اجرای قوانین و اوامر دولتی و قضایی جلوگیری و ممانعت به عمل آورد در حالی که چنین قیدی در ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری مشاهده



## ■ براستاس ماده (۱۲) قانون دیوان

دولتی پیش بینی شده است و منطق صریح هر دو ماده بیانگر این است که متخلف باید از مأمورین و کارکنان واحدهای اداری دولتی و عمومی باشد.

۲- دومین وجه اشتراک در این است که از هر دو ماده، امتناع و جلوگیری از اجرای احکام دیوان عدالت اداری قابل استخراج است؛ با این توضیح که در ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری امتناع از اجرای احکام دیوان به صراحت کامل عنوان شده است ولی در ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی این موضوع با عبارت «جلوگیری از اجرای احکام و اوامر قضایی» بیان گردیده است و چون دیوان عدالت اداری یک مرجع قضایی است و از مراجع اختصاصی دادگستری به حساب می‌آید لذا میتوان عبارت اول و احکام قضایی مندرج در ماده (۵۷۶) را به احکام دیوان عدالت اداری نیز تعمیم داد.

۳- نکته سوم در وجه اشتراک این دو ماده این است که در هر دو ماده مجازات مرتكب از یک تا پنج سال انفصال از خدمات دولتی تعین شده است و مرجع رسیدگی کننده به اتهام می‌تواند در صورت اثبات و احراز، مرتكب را با تشخیص و اختیار خویش به یک الی پنج سال انفصال از خدمات دولتی محکوم نماید.

حال پس از بیان وجود اشتراک و اختلاف این دو ماده می‌خواهیم بینیم آیا این دو ماده در تعارض و تقابل با یکدیگر یا خیر و آیا می‌توان با استناد به هر دو ماده مرتكب را تحت تعقیب قرار داد یا این که باید به یکی از این دو ماده عمل نمود.

در واقع باید به این پرسش پاسخ داد که در صورت امتناع و جلوگیری از اجرای احکام دیوان عدالت اداری آیا هر دو ماده قابل اعمال و استناد است یا این که فقط یکی از آن‌ها؟ در مورد اجرای احکام و اوامر سایر مراجع قضایی و نیز اجرای قوانین و اوامر دولتی مسلم است که فقط ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی حاکم است و

عدالت اداری واحدهای دولتی اعم از وزارت‌فانه‌ها و شرکت‌های دولتی و شهدازی‌ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی مکلفند احکام دیوان را اجرا نمایند و در صورت فودداری از اجرا به انفصال از خدمات دولتی از یک سال تا پنج سال محدود می‌شوند. ■

عبارتی حکم ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی در مقایسه با ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری حکمی عام و کلی تلقی می‌گردد.

۴- نکته چهارم اختلاف قابلیت تجدیدنظر هر یک از این دو ماده است. طبق ماده (۳۳۲) قانون آینین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کفری، مجازات مذکور در ماده (۵۷۶) قابل تجدیدنظر در دادگاه‌های تجدیدنظر می‌باشد و لیل عدم پیش بینی قابلیت اعتراض، قطعی و غیرقابل اعتراض به نظر می‌رسد ولی دور از

انصاف است که چنین حکمی قابل تجدیدنظر نباشد و علی القاعدة باید امکان دفاع و پاسخ به متهم (مقام اداری) داده شود. بنابراین باید بعد از صدور حکم به لحاظ سنگین بودن مجازات و از بین سردن امکان خطأ و اشتباہ امکان تجدیدنظرخواهی برای محکوم علیه را پیش بینی نمود. در هر حال طریق عادی برای تجدیدنظرخواهی در ماده (۲۱) پیش بینی نشده است و ماده (۱۸) قانون دیوان عدالت اداری که طریق عادی تجدیدنظر محسوب می‌شود شامل حکم رئیس کل دیوان نمی‌شود؛ چون ماده‌ی مذکور با صراحت کامل آرای شعب بدروی دیوان را قابل تجدیدنظر می‌داند. تنها طریق فوق العاده ای که می‌توان به آن استناد جست اعمال ماده (۲) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه و ماده (۵۲) قانون آینین دادرسی دیوان عدالت اداری است که در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۴ به قانون آینین دادرسی دیوان الحق گردیده است.<sup>(۱)</sup> ماده (۵۲) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه و ماده (۱۸) قانون آینین دادرسی دیوان عدالت اداری است که در تاریخ ۱۳۸۴/۸/۴ به قانون آینین دادرسی دیوان الحق گردیده است.<sup>(۲)</sup> ماده (۵۲) قانون الحاقی بیان می‌دارد: «در موارد اعلام اشتباہ بین درمور آرائه شعب دیوان عدالت اداری از سوی رئیس قوه قضاییه، پرونده به هیأت عمومی ارسال می‌شود و هیأت عمومی موضوع را خارج از نوبت در دستور قرارداده و پس از بررسی در صورتی که اعلام اشتباہ را وارد تشخیص دهد، دادنامه را قضض و پرونده جهت رسیدگی به شعبه هم عرض دیوان ارجاع



ماده(۲۱) رانمی توان به موارد مذکور بسط و تعمیم داد ولی در مورد امتناع از اجرای احکام دیوان عدالت اداری اعمال و استناد به هر دو ماده و یا یکی از آن ها جای تأمل و بحث دارد. حال عین نظریه یکی از حقوق دانان را که معتقد هستندمی توان به هر دو ماده استناد جست و در مورد امتناع از اجرای احکام دیوان به هر دو مرجع (دادگاه عمومی و رئیس کل دیوان) اعلام شکایت کرد، ذیلاً بیان می نماییم»؛ محکوم له می تواند در راه در پیش گیرد:

۱- براساس ماده(۲۱) قانون دیوان عدالت اداری و امدهای دولتی اعم از وزارتاخانه ها و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آن ها و نهادهای انقلابی مکلفند احکام دیوان را اجرای نمایند و در صورت خودداری از اجرای اتفاقاً از خدمات دولتی از یک سال تا پنج سال محکوم می شوند. بنابراین شاکی می تواند به شعبه ی صادر کننده ی رأی مراجعت و مراتب عدم اجرای رأی از طرف بالاترین واحد دولتی را که از اجرای آن خودداری می کند، به شعبه صادر کننده رأی اعلام نموده و اتفاقاً رأی را برابر طبق ماده (۲۰) قانون دیوان و اجرای رأی دیوان را تقاضا نماید.

۲- براساس ماده(۵۷۶) قانون مجازات اسلامی چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مأموران دولتی و شهرداری ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشند جلوگیری نمایند، به اتفاقاً از خدمات دولتی از یک سال تا پنج سال محکوم خواهد شد. بنابراین شاکی می تواند با ضمیمه نمودن رأی قطعی دیوان عدالت اداری به دادگستری محل مراجعت و عليه شخصی که از اجرای رأی دیوان خودداری می کند شکایت کفری مطرح و مسئول مربوط علاوه بر اتفاقاً از خدمات دولتی به یک تاسه سال زندان محکوم خواهد شد. لازم به ذکر است شاکی می تواند همزمان هر راه را در پیش گیرد و به عنوان مثال شکایت وی از مدیر مربوطه

**ثانیاً:** رعایت قواعد مربوط به صلاحیت ذاتی از زمرة ی قواعد آمره و مربوط به نظم عمومی است و اگر قرار براین باشد که مراجع بدون رعایت حدود صلاحیت ها و اختیارات خویش اقدام نمایند، جامعه با هرج و مرج و آشوب مواجه خواهد شد و باعنایت به این که صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه های عمومی از جمله ی مصاديق صلاحیت ذاتی است و ماده(۲۱) قانون دیوان عدالت اداری موضوع مجازات امتناع کنندگان از اجرای احکام دیوان را در صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری قرار داده و با تصویب قانون خاص عملآین موضوع از شمول حکم عام و کلی ماده(۵۷۶) خارج شده است. با این استدلال صالح دانستن دادگاه های عمومی در مورد امتناع از اجرای احکام دیوان مداخله دادن دادگاه های عمومی در صلاحیت های ذاتی دیوان است و الاصل عدم مداخله در صلاحیت ذاتی را زیر پا گذاشته ایم.

**ثالثاً:** اگر بخواهیم دعاوی مدنی و جزایی و

حکم مقرر در ماده (۲۱) فقط احکام دیوان عدالت اداری را شامل می شود و درخصوص سایر موارد مثل امتناع از دستورات شعب دیوان و یا مقاومت در برابر اجرای دستور موقت دیوان عدالت اداری، حکم عام ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی حاکم خواهد بود. در مورد تقابل این دو ماده نیز به نظری رسید که راه حل مذکور می تواند راهکاری مناسب تلقی گردد و با عنایت به مشخصات و اوصافی که درخصوص این دو ماده برشمردیم عقیده ما بر این است که اولاً از اعطای صلاحیت های مضاعف برای مراجع در موضوع واحد نظریه های مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه تحت شماره های ۷۲/۱۰-۷/۸۶۵۵ و ۷۲/۱۲/۱۰-۷/۳۱۳۸ در تایید نظر فوق می باشد تجدیدنظر خواهی برای مجازات این ماده و نیز رسیدگی به انها مورد نظر این ماده در یکی از شعب بدوی دیوان عدالت اداری، مورد تأیید عدالت قضایی و اصول حقوقی می باشد؛ ثالثاً اصلاح شکل و نحوه خطاب قانون گذار در این ماده ضروری به نظر می رسید؛ چراکه خطاب قراردادن مأمورین و اشخاص حقیقی درخصوص انفال، صحیح تر و صائب تر از خطاب نمودن ادارات و سازمان های دولتی است.

دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صدور حکم مجازات قبل نقد و انتقاد است، ولی با توجه به موارد ذکر شده در این مقال باید برس این اعتقاد باشیم که در مورد امتناع از اجرای احکام دیوان عدالت اداری توسعه اشخاص دولتی و عمومی و مأمورین آن ها فقط ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری حاکم می باشد و در صورت طرح شکایت در دادگاه های عمومی، این دادگاه ها باید با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را به دیوان عدالت اداری ارسال نمایند و از ورود در ماهیت امر خودداری نمایند. هم چنان که نظریه های مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه تحت شماره های ۷۳/۵-۷/۳۱۳۸ در تایید نظر فوق می باشد که عین نظریه ذیلاً بیان می گردد: «با توجه به اصل (۱۷۳) و (۲۱) قانون اساسی و ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری کلیه واحد های دولتی مکلفند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به آن هاست اجرانمایند و از سویی مرجع رسیدگی و تعیین کیفر برای مرتكب دیوان مذکور است و مورداً شمول ماده (۵۷۶) خارج است.<sup>(۵)</sup> در پایان به این نکته هم باید توجه نماییم که

اداری در نظام قضایی کشور دارای نظم و انسجام باشد باید از اعطای صلاحیت های متعدد و مضاعف برای رسیدگی به موضوعات واحد جلوگیری نماییم و در مراحل مختلف تهیه و تدوین و تصویب قوانین و نیز تفسیر اجرای آن ها اصل را بر این بگذاریم که در هر موضوعی فقط یک مرجع صالح به رسیدگی وجود داشته باشد. این امر از بروز تعارض و نیز تشیت آراء دادگاه ها و مراجع جلوگیری به عمل خواهد آورد.

رابع، قبول صلاحیت دو مرجع مارا با مشکلات و مضلات عملی مواجهه خواهد نمود و به طور یقین ما با آراء متعارض در موضوع واحد روبرو خواهیم شد، به عنوان مثال این امکان وجود دارد که شاکی از طریق هر دو مرجع تقاضای تعقیب متهم را بنماید و هر دو مرجع ممتنع را به مجازات انقضای از خدمات دولتی محکوم ننماید.

در این صورت برای فعل واحد با دو مجازات مواجه هستیم و اعمال دو مجازات برای فعل واحد از نظر قواعد حقوقی و عدل و انصاف قضایی پذیرفته نیست. از طرفی با توجه به صدور این احکام از دو مرجع متفاوت و از دونوع دادگاه (اداری - قضایی) موضوع معتبر دانستن حکم مقدم نسبت به حکم مؤخر نیز متفق خواهد بود.

#### نتیجه گیری

در یک نتیجه گیری کلی می توان گفت هر چند دادگاه های عمومی دارای صلاحیت عام هستند ولی باید در نظر گرفت که این صلاحیت عام با صلاحیت های خاص مراجع قانونی دیگر تخصیص یافته اند. در جایی که قانون گذار موضوعی را در صلاحیت یک مرجع خاص قرار می دهد باید اصل را بر این بگذاریم که آن موضوع از صلاحیت عام مراجع عمومی خارج شده است مگر در صورتی که خود قانون گذار بر باقی ماندن صلاحیت عام تصریح داشته باشد. از طرفی با توجه به بروز مشکلات بعدی و توالی فاسد، قانون گذار نباید صلاحیت مضاعف برای رسیدگی به یک موضوع واحد اعطای نماید؛ هر چند که نحوه تنظیم ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری دارای اشکال است و تعیین رئیس کل

#### پی نوشته ها:

۱- ماده (۲۱) قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۳۷۸: «واحد های دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشكیلات و مؤسسات وابسته به آن ها و نهادهای انقلاب مکلفند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحد های مذکور است اجرا نمایند و در صورت استکاف با حکم دنیس کل دیوان به انفال از خدمات دولتی به مدت یک تا پنج سال محکوم می شوند.»

۲- ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ چنان چه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کنی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا امر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید، به انفال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد».

۳- مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۷۷۶ مورخ ۱۳۸۴/۸/۹.

۴- ر. ک مقاله دکتر عیسی کشوری با عنوان: «صلاحیت ها و استثنایات وارد بر صلاحیت دیوان عدالت اداری»، تشرییف پیام آموزش، معاونت آموزش قوه قضائیه، شماره یک، سال اول، فروردین ۱۳۸۲، ص ۳۱.

۵- شکری، رضا و قادر سیروس، قانون مجازات اسلامی در نظام حقوق کنونی، ص ۵۴۰.