



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

بند «۴/۲» بخشنامه شماره ۱۳/۵/۴۴۴/۴۶۸ مورخ

۱۳۹۴/۶/۲۴ رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا

کد گزارش: ۹۸۰۳۰۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۲۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

## گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

بند «۴/۲» بخشنامه شماره ۱۳/۵/۴۴۴/۴۶۸ مورخ  
۱۳۹۴/۶/۲۴ رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیده‌مجتبی حسینی پور

**پژوهشکده شورای نگهبان**

شماره گزارش: ۹۸۰۳۰۱۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۳/۲۰

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تعیین ضابطه برای عبور و مرور در خط ویژه توسط پلیس راهور)

موضوع شکایت: بند «۴/۲» بخشنامه شماره ۱۳/۵/۴۴۴/۴۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴

رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا

شاکی: علی خاکدامن

طرف شکایت: پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «قبیح عقاب بلا بیان»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۷/۰۸/۰۱ - ۳۵۵/۹۷

### مقدمه

شاکی به موجب طرح درخواستی بند «۴/۲» بخشنامه شماره ۱۳/۵/۴۴۴/۴۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴ رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا را مغایر موازین شرعی و قانونی دانسته و از دیوان عدالت اداری ابطال بند مزبور را درخواست کرده است. بر اساس این بند «هرگاه وسیله نقلیه‌ای که عبورش از خط ویژه مجاز نبوده در جهت موافق عبور در خطوط ویژه تردد نماید، با توجه به اینکه مسیرش مجاز می‌باشد، به هنگام برخورد با وسیله نقلیه‌ای که خط ویژه را قطع نموده، مشمول مزایای مواد ۱۳۸ و ۱۴۲ آیین‌نامه راهور خواهد بود و رعایت حق تقدم عبورش مانند سایر وسایل نقلیه مجاز ضروری است». در

ادامه به بررسی موضوع و ادله شاکی می‌پردازیم.

## شرح و بررسی

### الف) تبیین موضوع:

بر اساس بند «۴۹» ماده (۱) «آئین‌نامه راهنمایی و رانندگی» مصوب هیئت وزیران<sup>۱</sup>، «خط ویژه» به این صورت تعریف شده است: «مسیری است که به وسیله خط‌کشی با رنگ متفاوت از خطوط دیگر و یا علائم و یا موانعی از بقیه مسیرها مشخص گردیده و برای عبور و مرور یک یا چند نوع وسیله نقلیه اختصاص دارد». یکی از تخلفات رانندگی نیز ورود و تردد غیرمجاز در این مسیر است و برای آن جریمه نقدی و گاه توقیف وسیله نقلیه مقرر شده است.<sup>۲</sup> اما یکی دیگر از احکامی که در آئین‌نامه مذکور آمده، مقررات مربوط به حق تقدم در رانندگی است که از جمله در مواد (۱۳۸) و (۱۴۲) به آن پرداخته شده است. طبق ماده (۱۳۸) «در برخورد راه اصلی با راه فرعی حق تقدم با وسیله‌ای است که از راه اصلی عبور می‌کند. رانندگانی که از راه فرعی وارد راه اصلی می‌شوند، باید پیش از ورود به راه اصلی، در صورت لزوم توقف نموده و پس

---

۱. این آئین‌نامه در سال ۱۳۸۴ و به استناد بند «۴» ماده (۱۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت» - مصوب ۱۳۸۰ - به تصویب رسیده است. طبق این بند «وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی مکلفند نسبت به تهیه آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی و امور حمل و نقل و عبور و مرور اقدام نمایند تا پس از تصویب هیات وزیران به موقع اجراء گذارده شود.» البته این ماده به تصریح ماده (۳۵) «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» - مصوب ۱۳۸۹ - لغو شده است. دولت با این حکم، آئین‌نامه مذکور را ملغی ندانسته و کاملاً مجرا می‌داند و گاه هم آن را اصلاح کرده است. البته اصلاحاتی که هیئت وزیران بر آئین‌نامه مذکور پس از سال ۱۳۸۹ داشته، صرفاً مستند به اصل (۱۳۸) قانون اساسی بوده و دیگر به بند «۴» ماده (۱۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» استناد نکرده است.

۲. ماده ۲۰ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی: ... حرکت در پیاده‌رو یا در جهت مخالف مسیر مجاز، ایجاد عمدی صدای ناهنجار، حمل بار غیرمتعارف، حرکت نمایشی ماریج، تک چرخ، حمل یدک، عدم استفاده از کلاه ایمنی و تردد در خطوط ویژه اتوبوسرانی با موتورسیکلت تخلف محسوب شده و مأموران موضوع ماده (۲) این قانون موظفند ضمن صدور قبض جریمه نسبت به توقیف موتورسیکلت حداکثر به مدت یک هفته و در صورت تکرار یک ماه اقدام کنند.

از رعایت حق تقدم عبور وسایل نقلیه‌ای که در مسیر مجاز خود در راه اصلی و با سرعت مجاز عبور می‌کنند، وارد این راه بشوند.» بر اساس ماده (۱۴۲) نیز «در خیابان یا در تقاطعی که وسایل نقلیه روبروی یکدیگر حرکت می‌کنند، هرگاه وسیله‌ای بخواهد گردش به چپ کند، حق تقدم با وسیله نقلیه‌ای است که مستقیم و در مسیر مجاز عبور می‌نماید. در محل توقف (پارک) کنار خیابان حق تقدم با وسیله‌ای است که ضمن حرکت به عقب مشغول توقف یا پارک کردن است.»

حال سؤالی که مطرح می‌شود در خصوص وسایل نقلیه‌ای است که به صورت غیرمجاز در خط ویژه (البته در مسیر اصلی و مجاز) تردد می‌کند و اینکه آیا این وسیله نقلیه نیز در ارتباط با واسیل نقلیه‌ای که از مسیر فرعی وارد مسیر اصلی می‌شوند، از حیث حق تقدم در رانندگی، مشابه وسایل نقلیه مجاز هستند که در مسیر اصلی خود حرکت می‌کند یا خیر. به‌عنوان مثال یک خودرو شخصی (به‌عنوان خودرو که حق ورود به این مسیر را ندارد) در مسیر ویژه اتوبوس در حال حرکت است، حال در صورتی که همزمان خودرویی از یک مسیر فرعی که به این مسیر ویژه منتهی می‌شود، قصد عبور از خط ویژه را داشته باشد، مکلف به رعایت حق تقدم خودرویی است که در مسیر اصلی در حال حرکت هست (هرچند ورودش به این مسیر غیرقانونی است) یا خیر؟

در این خصوص، افسران راهنمایی و رانندگی، به عنوان کارشناسان تصادفات، نظرات متفاوتی دارند و برخی قائل به مشابهت وسایل نقلیه مجاز و غیرمجاز در چنین موضوعی هستند و راننده‌ای که در مسیر فرعی قرار دارد را فارغ از اینکه ورود خودرو در مسیر ویژه قانونی بوده یا خیر را مکلف به

رعایت حق تقدم وی می دانند. چراکه رعایت حق تقدم ارتباطی با نوع خودرو موجود در مسیر اصلی ندارد. لکن عده‌ای از این کارشناسان نیز بر این عقیده نیستند. ازین رو رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی در مقام رفع تعارض مذکور و ایجاد وحدت رویه، اقدام به صدور بخشنامه‌ای کرده و مستند به سکوت قوانین و مقررات در این خصوص، همان قواعد عمومی حق تقدم را در این موضوع نیز جاری دانسته است.

شاکی از جهات مختلف به بخشنامه مذکور ایراداتی شرعی و قانونی وارد کرده است که در ادامه به شرح و بررسی آنها پرداخته می‌شود.

### **ب: شرح و بررسی ادله شاکی**

شاکی ایرادات متعددی را به بند ۴/۲ بخشنامه که مفاد مذکور را داراست، وارد کرده است که در اینجا به شرح و بررسی آنها می‌پردازیم.<sup>۱</sup>

۱) **عدم صلاحیت مقام واضح بخشنامه:** برخی از ایرادات مطروحه توسط شاکی، حول محور صلاحیت رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی در صدور این بخشنامه است. طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران یا یکی از وزرا صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین را دارا هستند و وزرا صلاحیت صدور بخشنامه را نیز دارند. در بند «۴» ماده (۱۸) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» نیز به تصویب آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی توسط هیأت وزیران تصریح شده است. از این رو رییس پلیس راهنمایی و رانندگی ناجا صلاحیتی در صدور بخشنامه موضوع شکایت ندارد.

---

۱. در این پرونده، پاسخی از طرف شکایت‌واصل نشده است.

در مورد این ایراد، دو نگاه وجود دارد:

**اول:** رئیس پلیس حکم جدیدی را بیان نکرده، بلکه برداشت خود از کلیت قوانین و مقررات را به زیر مجموعه خود ابلاغ کرده است و با توجه به سلسله مراتب اداری، آنها ملزم به پذیرش این نظر می‌باشند. رئیس پلیس به عنوان مقام مجری، تفسیر اجرایی خود را بیان کرده است و لذا ایرادی به صلاحیت مقام واضع بخشنامه وارد نیست.

**دوم:** هریک از افسران راهنمایی و رانندگی به صورت مستقل و صرفاً مستند به قوانین و مقررات، ملزم به بررسی موضوعات هستند و لازم است برداشت خود را مدنظر قرار دهند. رئیس پلیس در این مورد، صلاحیتی برای القای نظر و برداشت خود به افسران در قالب بخشنامه و برای ایجاد وحدت رویه ندارد و اگر ایرادی را مشاهده می‌کند، لازم است اقدامات مقتضی برای اصلاح مقررات را انجام دهد. تفسیر اجرایی قوانین و مقررات توسط مجری (افسر راهنمایی و رانندگی) صورت می‌پذیرد و رئیس پلیس در این خصوص فاقد صلاحیت است. با این بیان، مقام واضع بخشنامه، صلاحیتی برای وضع آن نداشته است.

**(۲) ایراد به محتوای بخشنامه:** برخی از ایراداتی که شاکی مطرح کرده، ناظر به مفاد بخشنامه است. خلاصه ایرادات مذکور به این شرح است که تردد در خطوط ویژه برای همگان آزاد نیست و نیازمند مجوز است و لذا تردد غیرمجاز در آن، تخلف شمرده شده و مشمول جریمه قرار گرفته است. حال اگر وسیله نقلیه غیرمجاز به هر طریق - اعم از اینکه موافق مسیر صحیح و یا مخالف آن در حرکت باشد - در خط ویژه تردد کند، اگر تصادفی رخ دهد، باید در هر حال او را مقصر دانست، چراکه اصل تردد او در این مسیر، غیرمجاز بوده است و الا

غیرمجاز بودن، بی‌معنا و بلافایده خواهد بود.

در این باره نیز دو دیدگاه قابل طرح است:

**اول:** در بخشنامه موضوع شکایت نیز تردد وسایل غیرمجاز از خطوط ویژه، مجاز شمرده نشده، بلکه با توجه به عدم وجود حکم صریح قانونی در خصوص تصادفاتی که در خطوط ویژه اتفاق می‌افتد، بخشنامه این موضوع را مشمول قواعد عمومی تصادفات دانسته است. لذا در صورتی که وسیله نقلیه‌ای از مسیر فرعی، مسیر اصلی را قطع کند، باید حق تقدم عبور مسیر اصلی را رعایت نماید. حال در مواردی که وسیله نقلیه‌ای در مسیر صحیح در خط ویژه تردد می‌نماید و خط ویژه مسیر اصلی تلقی می‌شود، باید حق تقدم عبورش رعایت شود و این موضوع ارتباطی با مجاز یا ممنوع بودن تردد آن وسیله در خط ویژه ندارد. البته که وسیله نقلیه‌ای که به صورت غیرمجاز در خطوط ویژه تردد می‌نماید مشمول «جریمه تردد در مسیر غیرمجاز» خواهد بود، اما این موضوع نمی‌تواند به عنوان دلیلی محسوب شود که تقدم عبورش رعایت نگردد و خوددوری که از مسیر فرعی وارد مسیر اصلی می‌شود مطابق قاعده اصلی همراه باید حق تقدم وسیله‌ای که از مسیر اصلی می‌گذرد رعایت کند و تشخیص مجاز بودن یا نبودن خودروی موجود در مسیر اصلی با وی نیست، چراکه ممکن است برخلاف تصوب وی خودروی مزبور خوددوری مجاز بوده باشد و لذا قاعده رعایت حق تقدم، قاعده ای اصلی و حاکم می‌باشد و در نتیجه برخلاف آنچه شاکی اظهار داشته است، بخشنامه در مقام اجازه عبور از خطوط ویژه به وسایل نقلیه غیرمجاز نبوده و صرفاً در مواردی که وسایل نقلیه در مسیر موافق خط ویژه عبور می‌نمایند، رعایت حق تقدم آنها را لازم شمرده است.



**دوم:** اما به اعتقاد دیدگاه دوم براساس مفاد مواد (۱۳۸) و (۱۴۲) «آئین‌نامه راهنمایی و رانندگی» که در بخشنامه به آن اشاره شده، وسیله نقلیه‌ای که به صورت غیرمجاز وارد مسیر ویژه شده، اساساً حق تقدم ندارد. توضیح آنکه در ماده (۱۳۸) به حق تقدم عبور برای وسیله نقلیه‌ای که «در مسیر مجاز خود» حرکت می‌کند، به رسمیت شناخته شده و در ماده (۱۴۲) نیز به «مسیر مجاز» توجه شده است. مجاز بودن مسیر، صرفاً ناظر به این نیست که جهت حرکت وسیله نقلیه، صحیح باشد و مثلاً از سمت راست حرکت کند، بلکه شامل جواز اصل تردد در مسیر نیز می‌شود. لذا اگر وسیله نقلیه، اعم از ماشین یا موتورسیکلت، به صورت غیرمجاز وارد خط ویژه شده باشد، حق تقدم عبور ندارد، هرچند جهت حرکت وی صحیح باشد.

**۳) ایراد مبتنی بر اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها:** این ایراد مطروحه توسط شاکی را می‌توان هم مربوط به صلاحیت صدور بخشنامه دانست و هم ناظر به مفاد آن قلمداد کرد. توضیح آنکه، جرایم و مجازات‌ها باید به صورت دقیق در قانون تعریف شوند و لذا بخشنامه، نمی‌تواند در این زمینه حکمی را در بر داشته باشد. اینکه بخشنامه چنین حکمی را بنماید و افسران پلیس هم بر اساس آن عمل کنند و نظر کارشناسی به قضات بدهند و قضات هم بر همان اساس، حکم کنند، مغایر اصل مذکور خواهد بود.

در خصوص این ایراد توجه به این نکته لازم است در موضوع تصادفات اعم از تصادفات منجر به خسارت مالی یا بدنی، احکام اصلی عمدتاً در «قانون مجازات اسلامی» و «قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» آمده است و تعیین برخی جزئیات، به صحیح یا به اشتباه، به دولت سپرده شده و به همین استناد،

آئین‌نامه‌هایی به تصویب هیئت وزیران رسیده است. لذا اگر ایراد نخست در مورد بخشنامه مرتفع باشد، این ایراد نیز به تبع وارد نخواهد بود.

۴) ایراد ناظر به قاعده «قیح عقاب بلا بیان»: به موجب ایراد مطروحه با توجه به اینکه براساس قاعده فقهی «قیح عقاب بلا بیان»، اعمال هرگونه مجازاتی باید بعد از اعلام توسط مقام واضح باشد، از آنجا که این بخشنامه انتشار عمومی نیافته و صرفاً به فرماندهان انتظامی و پلیس راه و راهور استان‌ها ابلاغ شده است، مغایر قاعده مزبور می‌باشد.

در خصوص این ایراد، توجه به نکات زیر ضروری است:

اول: قاعده مزبور، ناظر به مفاد بخشنامه نیست، بلکه به مرحله اجرا و استناد به آن بازمی‌گردد.

دوم: بر اساس تبصره ماده (۵) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» - مصوب ۱۳۸۸ - «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.» طبق ماده (۱۱) این قانون نیز «مصوبه و تصمیمی که موجب حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود.» در این قانون، مشخص نشده که اگر مصوبه‌ای انتشار عمومی نیابد، آیا می‌توان آن را ابطال کرد یا نه.

ضمناً نکات فوق در صورتی قابل طرح است که بخشنامه را واجد حکمی جدید بدانیم و الا اگر مفاد آن تکرار مفاد آئین‌نامه راهنمایی و رانندگی باشد، ایرادی بر آن وارد نخواهد بود.

## نتیجه گیری

باعنایت به مطالب مذکور و استدلالات مطروحه به نظر می رسد در بخشنامه حاضر حکم جدیدی نسبت به مقررات موجود ارائه نگردیده است و رئیس پلیس به عنوان مقام مجری و در قالب سلسله مراتب اداری فهم خود از قواعد موجود در این خصوص را به زیر مجموعه خود ابلاغ نموده است. همچنین بادر نظر گرفتن قاعده اولیه «رعایت حق تقدم عبور مسیر اصلی» مقرر در «آئین نامه راهنمایی و رانندگی» باید گفت حکم موضوع شکایت نیز مبتنی بر همین قاعده بوده و فاقد ایراد می باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲