

Feasibility Study of Abolishing the General Assembly and Specialized Boards of the Administrative Court of Justice Based on a Critique of Law and Judi



Mohammad reza Rafeei

Judge, Administrative Justice Court of Iran; Ph.D. in Public Law, University of Tehran (College of Farabi), Tehran. iran. (Corresponding Author)
Email: mrrafeei@gmail.com



Hamid Reza Rahmani

Legal Expert, Administrative Justice Court of Iran; Ph.D. Candidate in Public Law, University of Tehran (College of Farabi), Tehran. iran.
Email: h.rahmani69@gmail.com



Abstract

The general board was foreseen in the first Law regarding the Administrative Court of Justice in the structure of the Administrative Court of Justice. However, in the laws approved in 1981 and 2006 there was no mention of specialized boards. These boards were established in the mid-2000s (as specialized commissions) based on management measures. The legislator put a seal of approved on their activities in paragraph "L" of Article (211) of the Fifth Five-Year Development Plan Law of the Islamic Republic of Iran, approved in 2010, and finally, in Article (84) of the law approved in 2013, their structure was determined and specific powers were defined for them. The main question raised in this article is whether these boards, considering the structural and functional problems faced by them, should not

Journal of Critical Analysis of
Judicial Decisions

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 4 | No. 7 | Spring and
Summer 2025
(Original Article)

www.Analysis.illrc.ac.ir

DOI:
10.22034/analysis.2025.728653


be eliminated from the structure of the Administrative Court of Justice. In response to this question and in a descriptive-analytical manner, possible options have been introduced, consisting of elimination of only the specialized boards, elimination of only the general board only, or elimination of both. The elements that justify each of these options have been explained, and the specific weaknesses, specific advantages, and common weaknesses of these boards have been formulated. In addition, alternative options and elements affecting the selection of the preferred option have been described. Finally, while conceding that there are solid justifications for maintaining these boards and continuation of the current situation, it is suggested that the specialized boards be eliminated and the name of the General Board be changed to that of the Supreme Board.

Keywords: Administrative Court of Justice, General Board, Specialized Boards, Dealing with Claims Regarding Revocation of Regulations, Issuance of Binding Precedents.




امکان‌سنجی حذف هیات عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری بر پایه نقد قانون و رویه قضایی

قاضی دیوان عدالت اداری و دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی
دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
Email: mrrafeei@gmail.com

محمدرضا رفیعی 

کارشناس دیوان عدالت اداری و دانشجوی دکتری حقوق عمومی
دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران
Email: h.rahmani69@gmail.com

حمیدرضا رحمانی 



دوفصلنامه نقد و تحلیل آراء قضایی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۴ | شماره ۷ | بهار و تابستان ۱۴۰۴
(مقاله پژوهشی)

www.Analysis.illrc.ac.ir

DOI:
10.22034/analysis.2025.728653

چکیده

هیأت عمومی در نخستین قانون دیوان عدالت اداری در ساختار این دیوان پیش‌بینی شد. اما در قوانین مصوب سالهای ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ از هیأت‌های تخصصی خبری نبود. این هیأت‌ها در اواسط دهه ۱۳۸۰ (با عنوان کمیسیون‌های تخصصی) بنا به تدابیر مدیریتی ایجاد شد. قانون‌گذار در بند «ل» ماده (۲۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹، بر فعالیت آنها مهر تأیید زد و نهایتاً در ماده (۸۴) قانون مصوب ۱۳۹۲ ساختار آنها معین و صلاحیت‌های مشخصی برای آنها تعریف شد. پرسش اصلی این نوشتار آن است که آیا این هیأت‌ها، با توجه به ایرادهای ساختاری و کارکردی وارد بر آنها، نباید از ساختار دیوان عدالت اداری حذف شوند؟ در مقام پاسخ به این پرسش و به صورت توصیفی-تحلیلی،

گزینه‌های متصور معرفی شده‌اند که عبارتند از: حذف صرفاً هیأت‌های تخصصی، حذف صرفاً هیأت عمومی و حذف توأمان آنها. مؤلفه‌های موجه‌ساز هر کدام از این گزینه‌ها تبیین شده است که دایرمدار ضعف‌های خاص، مزیت‌های خاص و ضعف‌های مشترک این هیأتها صورت‌بندی شده است. ضمناً گزینه‌های جای‌گزین و مؤلفه‌های مؤثر بر انتخاب گزینه مرجح تشریح شده است. در نهایت ضمن این که بقای این هیأتها و تداوم وضعیت موجود متکی به دلایل قابل اعتنایی دانسته شده است، حذف هیأت‌های تخصصی و تغییر هیأت عمومی به هیأت‌عالی پیشنهاد شده است.

کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی، هیأت‌های تخصصی، رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات، صدور آرای وحدت رویه.

مقدمه

هیأت عمومی در نخستین قانون دیوان عدالت اداری (از این پس، قانون دیوان)، ظاهراً با اقتباس از قانون راجع به شورای دولتی، در ساختار دیوان عدالت اداری (از این پس، دیوان) پیش‌بینی شد.^۱ به موجب تبصره‌های (۱) و (۲) ذیل ماده (۱۸) و مواد (۲۰) و (۲۵) قانون مصوب ۱۳۶۰ صلاحیت‌های هیأت عمومی به ترتیب عبارت بودند از: رسیدگی به اعلام اشتباه از سوی قاضی و نقض رأی مزبور در صورت تشخیص اشتباه، طرح احکام صادر شده از شعب که از سوی رئیس دیوان از حیث رعایت موازین قانونی، مخدوش تشخیص داده می‌شد، صدور رأی وحدت رویه و رسیدگی به درخواست ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی. در قانون مصوب ۱۳۸۵، صلاحیت بازنگری در آراء شعب از شمار صلاحیت‌های هیأت عمومی حذف شد و بر پایه بند (۳) ماده (۱۹)، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه در موارد تشابه آراء نیز به هیأت عمومی اعطا شد که حسب ماده (۹۰) قانون مصوب ۱۳۹۲ به صدور رأی ایجاد رویه تغییر نام داد. ترکیب اعضای هیأت عمومی ابتدا تا قبل از اصلاحیه سال ۱۴۰۲، تمامی قضات دیوان بود. اما به موجب اصلاحیه ماده (۸)، دادرسان دیوان از ترکیب این هیأت حذف شدند.

در قوانین مصوب ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ از هیأت‌های تخصصی خبری نبود. این هیأت‌ها در اواسط دهه ۱۳۸۰ (با عنوان کمیسیون‌های تخصصی) بنا به تدابیر مدیریتی ایجاد شد. در بند «ل» ماده (۲۱۱) قانون برنامه پنجم توسعه^۲، قانون‌گذار بر فعالیت آنها مهر تأیید زد و نهایتاً در ماده (۸۴) قانون مصوب ۱۳۹۲ ساختار آنها معین و صلاحیت‌های مشخصی برای آنها تعریف شد.^۳ به موجب صدر این ماده، این هیأت‌ها «مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات

^۱ در ماده ۲۸ این قانون به هیأت عمومی اشاره شده است که صلاحیت آن صرفاً اتخاذ نظر در مورد رویه‌های مختلف شعب بود. احتمالاً تشکیل آن، از هیأت عمومی دیوان عالی کشور اقتباس شده بود.

^۲ مفاد این بند چنین است: «دیوان عدالت اداری مکلف است از طریق تقویت کمیسیون‌های تخصصی و ... افزایش دقت و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها و کاهش زمان دادرسی را فراهم نماید.»

^۳ گفته شده است که «قانون‌گذار در سال ۱۳۹۲ با ایجاد این هیأت‌ها تلاش کرد کیفیت رسیدگی در هیأت عمومی را ارتقا بخشد و دقت آراء را افزایش دهد.» نک: (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۳۱۰)

دیوان» هستند و «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتداء به هیأت‌های تخصصی ... ارجاع می‌شود». حسب بند «ب» همان ماده نیز «در صورتی که نظر سه چهارم اعضای هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند» و در سایر موارد نسبت به اعلام نظر جهت اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی اقدام می‌شود.

پرسش اصلی این نوشتار این است که آیا این هیأت‌ها نباید از ساختار دیوان عدالت اداری حذف شوند؟ اما چرا این انگاره باید طرح شود؟ پاسخ می‌تواند این باشد که درباره هر نهاد بشرساخته‌ای، به اقتضای بشرساخته بودنش، باید مرتباً این دست پرسشها طرح شود: آیا اساساً ایجاد اولیه آن درست بوده است؟ آیا ایرادها و اشکالهایی بروز نکرده تا بقای نهاد مورد نظر را با تردید جدی مواجه سازد؟ آیا گزینه‌های بهتری برای جای‌گزینی وجود ندارد؟ افزون بر این، ایجاد هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی محصول تأملاتی جدی نبوده است و در سالهای اخیر انتقاداتی جدی به آنها وارد شده است. بر این بنیاد، انگاره حذف آنها جای توجه و بررسی دارد.

همچنان که گفته شد ساختار و کارکرد هیأت عمومی و هیأت تخصصی در برخی نوشته‌ها مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته است. در شماری از آنها، بر مبنای ایرادهای برشمرده شده، حذف هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی پیشنهاد شده است.^۱ این نوشتار، با لحاظ این نوشته‌ها، انگاره حذف این هیأت‌ها از ساختار دیوان عدالت اداری را در محور اصلی خود قرار داده و کوشیده است تمامی گزینه‌ها و مولفه‌های دخیل را عرضه کند؛ با این امید که قانون‌گذار در جریان اصلاح بعدی قانون دیوان یا تدوین قانون جدید، اولاً، این پرسش را جدی تلقی کند که آیا هیأت عمومی و یا هیأت‌های تخصصی باید همچنان باقی بمانند؟ ثانیاً، برای این پرسش، پاسخ درخوری نیز داشته باشد.

این نوشتار به صورت توصیفی-تحلیلی نگاشته شده و در سه بخش سامان یافته است. در

^۱ در برخی نوشته‌ها با حفظ موجودیت هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی، پیشنهادهایی طرح است. از جمله، نک: (رحیمی مقدم و دیگران، ۱۴۰۱: ۴۵-۴۴)

بخش نخست، گزینه‌های حذف و دلایل موجه‌ساز آنها تبیین شده است. در بخش دوم، گزینه‌های جای‌گزین معرفی شده است و بخش آخر به مؤلفه‌های مؤثر بر انتخاب گزینه مرجح پرداخته شده است.

۱- گزینه‌های حذف و دلایل موجه‌ساز آنها

اگر قرار بر حذف هیأت‌ها باشد، گزینه‌های حذف عبارتند است از حذف صرفاً هیأت‌های تخصصی، حذف صرفاً هیأت عمومی و حذف توأمان آنها. در ادامه به این گزینه‌ها و دلایل موجه‌ساز آنها می‌پردازیم.

۱-۱- حذف صرفاً هیأت‌های تخصصی

یک گزینه قابل توجه این است که هیأت عمومی باقی بماند و صرفاً هیأت‌های تخصصی حذف شود. دو دسته از مؤلفه‌ها می‌تواند مؤید این گزینه باشد. دسته نخست، مؤلفه‌هایی است که ناظر به مزیت‌های خاص هیأت عمومی است و دسته دوم، ناظر به ایرادهای خاص هیأت‌های تخصصی است.

۱-۱-۱- مزیت‌های خاص هیأت عمومی

یکی از نکاتی که می‌تواند وزنه بقا را به نفع هیأت عمومی، در مقایسه با هیأت‌های تخصصی سنگین‌تر کند، قدمت و اعتبار بیشتر هیأت عمومی است. هیأت عمومی از ابتدای تشکیل دیوان وجود داشته و ضمناً نهاد متناظر بزرگتری به نام هیأت عمومی دیوان عالی کشور دارد. هیأت عمومی مایه اعتبار دیوان عدالت اداری است و بسیاری از مردم، دیوان را به واسطه هیأت عمومی می‌شناسند و ارجح می‌نهند و تلقی بر این است که با توجه به حضور تعداد بیشتری از قضات در این مرجع، پرونده‌ها با دقت و عمق حقوقی بیشتری مورد بررسی قرار می‌گیرند.^۱

^۱ مرحوم صدرالحفاظی به «موقعیت برجسته و ممتاز هیأت عمومی ... در سازمان قضائی کشور و نقش حساس آن پاسداری از حزیم قانون و اجرای صحیح و مطلوب آن در نظام اداری کشور» اشاره کرده است.

نک: (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۸۹-۳۸۸)

عضویت شمار فراوانی از قضات دیوان در هیأت عمومی از جمله مزیت‌های خاص هیأت عمومی است. این کثرت فرصت تضارب اندیشه‌ها و تعاطی افکار را پدید آورده و همین امر زمینه‌ساز صدور آراء مستدل و مستند می‌شود.

از دیگر مزیت‌های خاص هیأت عمومی این است که این هیأت مرجع صادرکننده آرای وحدت رویه و ایجاد رویه است، حال آن‌که هیأت‌های تخصصی دربارهٔ صدور این آراء کارکرد فرعی و قابل حذف یا جای‌گزینی دارند.

۲-۱-۱- ایرادهای خاص هیأت‌های تخصصی

مهم‌ترین ایراد هیأت‌های تخصصی محدودیت صلاحیت مؤثر (صدور رأی) این هیأت‌ها است. هیأت‌های تخصصی بیش از آن‌که مرجع قضایی باشند، نهاد مشورتی هیأت عمومی هستند. صلاحیت مؤثر آنها، همچنان‌که پیشتر گفته شد، به صدور رأی رد شکایت، آن هم مشروط به تحقق نصاب دشوارِ بیش از سه چهارم، محدود است.^۱

از دیگر ایرادهای هیأت‌های تخصصی عدم اثرگذاری قابل توجه تخصصی بودن این هیأت‌ها بر کیفیت نظرات و آراء است. زمانی می‌توان تخصصی بودن هیأت‌ها را منشأ اثر دانست که این امر در افزایش کیفیت رسیدگی و متعاقباً آراء صادر شده از هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی نمود پرننگی داشته باشد حال آن‌که مرور نظرات و آرای هیأت‌های تخصصی چندان مؤید این امر نیست.

همچنین باید احتمال صدور آراء و نظرهای متعارض از سوی هیأت‌های تخصصی اشاره کرد. تداخل صلاحیت‌ها و نبود رویه واحد در ارجاع پرونده‌ها به هیأت تخصصی و وجود این امکان که دادخواستی در ابتدا به یک هیأت تخصصی ارجاع و دادخواست دیگری با موضوعی تقریباً مشابه به یکی دیگر از هیأت‌های تخصصی جهت بررسی، ارسال شود و مآلاً امکان تفاسیر و برداشت‌های متفاوت از قوانین و مقررات در هریک از هیأت‌های تخصصی می‌تواند

^۱. لازم به ذکر است که در جریان اصلاحیه اخیر قانون دیوان، مجلس مصوب کرده بود که هیأت‌های تخصصی درباره تمامی دعاوی ابطال مقررات، حکم صادر کنند. اما این مصوبه با ایراد هیأت عالی نظارت دایر بر مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مواجه شد و در نهایت منتفی شد.

به صدور آرای و نظریات متعارض در موضوعات مشابه منجر شود. در نهایت مداخله هیأت‌های تخصصی در رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات، طولانی شدن فرایند رسیدگی به این دعاوی را در پی دارد. با عنایت به فرایند تعریف شده حسب صدر ماده ۸۴ قانون دیوان و از آنجا که جلسات هیأت‌های تخصصی هفتگی است، در مدت کمتر از دو ساعت در هفته، شمار معدودی پرونده قابل رسیدگی خواهد بود؛ مضافاً این که تدوین آرا و نظرات هیأت‌های تخصصی هم به نوبه خود زمان بر است.^۱

۱-۲- حذف صرفاً هیأت عمومی

گزینه دیگر می‌تواند این باشد که هیأت‌های تخصصی باقی بماند و صرفاً هیأت عمومی حذف شود. دو دسته از مؤلفه‌ها می‌تواند مؤید این گزینه باشد. دسته نخست، مؤلفه‌هایی است که ناظر به مزیت‌های خاص هیأت‌های تخصصی است و دسته دوم، ناظر به ایرادهای خاص هیأت عمومی است.

۱-۲-۱- مزیت‌های خاص هیأت‌های تخصصی

تخصصی بودن هیأت‌های تخصصی مهم‌ترین مزیت آنهاست. هیأت‌های تخصصی دعاوی خاصی را مورد بررسی قرار می‌دهند. این هیأت‌ها غالباً مرکب از قضاتی هستند که در شعب تخصصی مربوط مشغولند و حضور در هیأت‌های تخصصی، فرصت ممحض شدن اعضاء را در یک موضوع خاص مهیا می‌سازد و از این رهگذر به اتقان نظرات آرای صادره از هیأت‌های تخصصی منجر می‌شود.

تعدد هیأت‌های تخصصی می‌تواند از دیگر مزیت‌های این هیأت‌ها قلمداد شود: دیوان در حال حاضر تعداد ۹ هیأت تخصصی دارد و این تعدد، با وجود اختصاص زمان کمتر، میزان ساعت/جلسه آنها را در مقایسه با هیأت عمومی، افزایش قابل توجهی داده است. تعداد کمتر اعضاء این هیأت‌ها، در مقایسه با هیأت عمومی، می‌تواند نقطه قوت آنها محسوب شود. این وضعیت می‌تواند زمینه مشارکت مؤثر اعضاء را در میاحث افزایش دهد و فرصت بیشتری به منظور ارائه نقطه نظرها و اتخاذ تصمیمات متقن فراهم کند.

^۱ گاهی حتی صدور دستور موقت نیز مانع صدور رأی دیر هنگام نمی‌شود.

۲-۲-۱- ایرادهای خاص هیأت عمومی

غیرتخصصی بودن هیأت عمومی می‌تواند نقطه ضعف این هیأت قلمداد شود. عضویت تمامی قضات دیوان (به جز دادرسان) در هیأت عمومی، این هیأت را مرجع غیرتخصصی تبدیل کرده است. با این توضیح که برخلاف شعب و هیأت‌های تخصصی که بنا به تقسیم‌بندی چندگانه، به دعاوی مشخصی رسیدگی می‌کنند، اعضای هیأت عمومی در مورد برخی دعاوی باید تصمیم‌گیری کنند که با قوانین و مقررات مربوط به آنها در شعب و هیأت‌های تخصصی سروکار ندارند.^۱

هیأت عمومی یکتا است و این یکتایی واجد ایرادهایی است. از ابتدا تاکنون، به جز موارد نادر، هیأت عمومی تنها یک جلسه هفتگی دارد که زمان مفید این جلسه نیز کمتر از ۴ ساعت است. با توجه به این مدت کوتاه و دشواریهای تشکیل جلسات بیشتر، رسیدگیهای هیأت عمومی از کیفیت مورد نظر برخوردار نخواهد بود. از دیگر مضرات یکتایی هیأت عمومی این که به موجب ماده ۹۱ قانون دیوان، خود مرجع بازنگری در آراء صادر شده از این نهاد است.

همچنین شمار فراوان اعضای هیأت عمومی، بیش از آن که نقطه قوت این هیأت باشد، نقطه ضعف این هیأت است.^۲ شمار فراوان (اکنون بیش از ۱۰۰ نفر)، امکان مشارکت مؤثر اعضا را با محدودیت جدی مواجه ساخته و گاهی فرصت اعلام نظر متأملانه را از اعضا سلب کرده است.^۳

نابیند غالب نظرهای انفاقی و اکثریتی هیأت‌های تخصصی را می‌توان از دیگر ایرادهای هیأت عمومی دانست. هیأت عمومی غالب نظرهای انفاقی و اکثریتی هیأت‌های تخصصی

^۱ ایرادات ناشی از غیرتخصصی بودن هیأت عمومی در این جا مورد توجه قرار گرفته است: (پروین و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰: ۱۱۳-۱۱۲)

^۲ گفته شده است که «ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان متناسب با کارویژه قضایی آن هیأت نیست و چنین ترکیب و ساختاری برای تصمیم‌گیری در زمینه‌های کاویژه‌های سیاسی و تقنینی مناسب‌تر است...» نک: (پروین و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰: ۱۱۰)

^۳ نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۹۵-۹۴)

را تأیید می‌کند. گاهی این امر، بدون هرگونه مذاکره‌ای انجام می‌شود.^۱ افزون بر آن، گاهی نیز که با نظر اتفاقی یا اکثریتی هیأت‌های تخصصی مخالفت می‌کند، این مخالفت اشتباه است و گاهی ناگزیر به بازنگری و عدول از رأی قبلی خود می‌شود.

۱-۳- حذف توأمان

گزینه آخر حذف توأمان هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی است. مؤلفه‌هایی که می‌تواند مؤید این گزینه باشد، ناظر به ایرادهای مشترک این هیأت‌ها است که در ادامه به شماری از آنها اشاره می‌شود.

۱-۳-۱- چالش‌های صلاحیتی

هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی با برخی چالش‌های صلاحیتی مواجه هستند که از جمله باید به مرز ناروشن صلاحیت این هیأت‌ها با صلاحیت ابطالی شعب. توضیح این‌که؛ در قوانین مختلف دیوان درباره صلاحیت شعب، از تعبیر «تصمیمات و اقدامات» و درباره صلاحیت هیأت عمومی عبارت «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» استفاده شده است. در آراء شعب و هیأت‌ها عمومی تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی، غالباً در قالب دو عبارت «موردی» و «عام‌الشمول» انجام شده است. در ماده ۸۵ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری (۱۴۰۲)، قانون‌گذار متأثر از این واژگان، «تصمیمات موردی» را به کار برد. با این حال، به جهت نبود تعریف روشنی از این واژگان، در دعاوی متعددی تشخیص صلاحیت شعب یا هیأت عمومی دشوار است. البته هیأت عمومی در یکی از آراء خود معیاری تعریف کرد که هرچند راهگشا بوده ولی مشکل همچنان باقی است.^۲

همچنین صلاحیت هیأت‌ها درباره مقررات صرفاً ابطالی است و آنها صلاحیت صدور آراء الزام‌را ندارند. با این حال، دعاوی ناظر به مقررات صرفاً ماهیت ابطالی ندارد. برای مثال،

^۱ نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۱۰۰-۹۹)

^۲ در دادنامه شماره ۲۵۳۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۲۳ هیأت عمومی مقرر شد چنانچه با یک بار اجرای مصوبه‌ای، موجبی برای اجرای آن در موارد بعدی وجود نداشته باشد، آن مصوبه عام‌الشمول محسوب نمی‌شود.

دعاوی الزام به وضع، الزام به ابلاغ، الزام به اصلاح و ... قابل ذکر است. فقدان صلاحیت غیرابطالی باعث شده است که این دعاوی قابلیت طرح در هیأتها را نداشته باشند و رسیدگی آنها به شعب محول شود که با چالشهایی همراه بوده است. ضمناً در برخی مباحث تشتت رویه‌هایی نیز شکل گرفته است. به طور مشخص باید به دعاوی ناظر به نقص مقررات اشاره کرد.^۱

۲-۳-۱- عدم لحاظ اهمیت تصمیمات

هرچند دعاوی ابطال مقررات، با توجه به اهمیت مقررات در نظام حقوقی ما غالباً دعاوی بااهمیتی هستند، اما اهمیت آنها به یک میزان نیست و شماری از آنها بر اساس مؤلفه‌هایی چون مفاد مقرر، جایگاه مقرر، گذار، گستره جغرافیایی مورد شمول، تعداد اشخاص متأثر از مقرر و ... اهمیت کمتری دارند. از سوی دیگر، هرچند دعاوی در صلاحیت شعب غالباً کم‌اهمیت‌تر هستند اما این‌گونه نیست که لزوماً تمامی دعاوی ابطال مقررات، اهمیت بیشتری از دعاوی شعب داشته باشند.

۳-۳-۱- عضویت فرعی قضات در هیأتها

شاید بزرگترین ایراد مشترک هیأتها این است که عضویت قضات در آنها ماهیت فرعی و ثانویه دارد؛ قضات دیوان پیش و بیش از آن که عضو هیأتها باشند، رئیس یا مستشار شعبه هستند و دغدغه اصلی و عمده آنها انجام وظایف شعبه‌ای خود است.^۲

۴-۳-۱- فرایند غیرمکتوب هیأتها

همچنان که در جای دیگری گفته شده است^۳ هرچند رسیدگی هیأتها بر مبنای یک نوشته شروع می‌شود (گزارش مکتوب یکی از اعضای هیأت تخصصی و گزارش مکتوب هیأت

^۱ نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۶۵-۶۴)

^۲ رؤسای هیأت‌های تخصصی نیز با وجود مسؤولیت‌های مختلفی که از قبل این سمت دارند، از این وضعیت مستثنا نیستند. این پیشنهاد طرح شده که برای ریاست هیأت‌های تخصصی، سمت قضایی تعریف شود که تاکنون محقق نشده است.

^۳ نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۹۳-۹۲)

تخصصی)، اما از آن پس، رسیدگیها به صورت شفاهی انجام می‌شود. این اظهارات قبل از رأی‌گیری، مکتوب نمی‌شوند و در نتیجه در گردش کار دادنامه نیز انعکاسی ندارد. همچنین بیان اظهارات شفاهی با دقت کافی همراه نیست؛ چه بسا مطلبی اظهار شود که مقصود گوینده دقیقاً آن نبوده است. افزون بر این، توجه به اظهارات شفاهی نیز با دشواریهایی همراه است. چه بسا غفلت کوتاهی باعث شود فرصت اطلاع از مطلب مهمی از دست برود.

۵-۳-۱- محول شدن بخش قابل توجهی از رسیدگیها به رئیس دیوان

به موجب ماده ۸۵ قانون دیوان، بویژه پس از اصلاحیه ۱۴۰۲، بخش قابل توجهی از دعای ابطال مقررات به صدور قرار قطعی و یا ارجاع به شعب از سوی رئیس دیوان منتهی می‌شود و اصلاً در هیأتها طرح نمی‌شود. نکته مهم این است که برخی از محورهای اتخاذ تصمیم از سوی رئیس دیوان، ساده و سراسر نیست و امکان بروز اشتباه وجود دارد.

۶-۳-۱- عدم تفاوت محسوس کیفیت آرای هیأتها در مقایسه با آراء شعب

مرور آرای هیأتهای تخصصی و هیأت عمومی نشان می‌دهد نه تخصصی بودن هیأتهای تخصصی و نه عمومی بودن هیأت عمومی بر اتقان آرای این هیأتها، در مقایسه با آراء شعب، تأثیری شگرفی نگذاشته است.

۷-۳-۱- ناکارآمدی سازوکارهای بازنگری در آراء

دعای ابطال مقررات اگر به صدور رد شکایت در هیأت تخصصی منجر شوند، قابل اعتراض نزد هیأت عمومی هستند و در غیر این صورت هیأت عمومی اقدام به صدور رأی قطعی می‌کند. همچنین امکان رسیدگی مجدد هیأت عمومی به آراء قبلی خود وجود دارد. به علل و دلایل مختلف، این سازوکارها کارآمدی بایسته را ندارد.^۱

۲- گزینه‌های جای‌گزین

حتی اگر هیأتها ایرادات ساختاری و کارکردی متعددی داشته باشند، باید به این پرسش

^۱ نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۱۳۷-۱۳۵)

پرداخته شود که آیا برای این هیأتها گزینه جای‌گزینی در دسترس است؟ بدیهی است که اگر چنین گزینه‌ای نداشته باشیم، باید حتی الامکان به دنبال رفع اشکالات باشیم. در این بخش ابتدا گزینه‌های جای‌گزین معرفی می‌شوند و سپس به مؤلفه‌های مؤثر بر انتخاب گزینه مرجح می‌پردازیم.

۱-۲- معرفی گزینه‌های جای‌گزین

پیشتر گفته شد که گزینه‌های حذف سه مورد هستند. بسته به این که کدام گزینه مورد نظر باشد، گزینه‌های جای‌گزین آن متفاوت است. در ادامه به آنها می‌پردازیم.

۱-۱-۲ در فرض حذف توأمان

گفته شد که یکی از گزینه‌های متصور حذف توأمان هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی است. در این فرض چند گزینه‌های جای‌گزین قابل پیشنهاد است که عبارتند از احاله به شعب بدوی و یا تجدیدنظر موجود، تشکیل شعب ویژه، تشکیل هیأت عالی. در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

در فرض حذف توأمان، در دسترس‌ترین گزینه، احاله صلاحیت‌های این هیأتها به شعب بدوی و یا تجدیدنظر موجود باشد که می‌توان به صورتهای مختلفی محقق شود. که موجه‌ترین آن، می‌تواند اعطای صلاحیت بدوی به شعب بدوی و صلاحیت تجدیدنظر به شعب تجدیدنظر و چنانچه بنا بر رسیدگی یک مرحله‌ای باشد، اعطای صلاحیت به شعب تجدیدنظر باشد.

همچنین گزینه دیگر تشکیل شعب ویژه است.^۱ این گزینه وقتی قابل توجه می‌شود که نخواهیم درباره صلاحیت‌های هیأت‌ها به شعب بدوی و تجدیدنظر موجود نقشی بدهیم که این امر می‌تواند به دلایل مختلفی از جمله فقدان سابقه و تجربه قضایی لازم باشد. این که آیا این شعب در دو سطح بدوی و تجدیدنظر تعریف شوند و چه تعداد قاضی و با چه ویژگی‌هایی باید عضو این شعب باشند، از جمله مسائلی است که در فرض پذیرش این گزینه باید به آنها پرداخته شود.

^۱ تشکیل شعب ویژه پیشتر در این مقاله پیشنهاد شده است: (رفیعی و شمس‌آبادی، ۱۴۰۱: ۱۴۳)

با این فرض که شعب بدوی و تجدیدنظر موجود نمی‌توانند متکفل همه یا بخشی از صلاحیتهای هیأتها شوند و تشکیل شعب ویژه، به شرح پیش گفته، نیز موجه نیست،^۱ گزینه تشکیل هیأت عالی قابل پیشنهاد است که برخلاف شعب ویژه، اعضای این هیأت از بین قضات شعب انتخاب می‌شوند.^۲ هیأت عالی، به اتکای اصلاح صورت گرفته در ماده ۸ قانون دیوان^۳ و بر این اساس که عضویت تمامی قضات دیوان در هیأت عمومی وجهی ندارد، قابل تشکیل خواهد بود.^۴ برای تشکیل آن چند مساله باید مواد توجه قرار گیرد: آیا هیأت عالی باید تعداد مشخصی عضو داشته باشد یا همانند وضعیت کنونی، بسته به تعداد قضات شاغل در دیوان، متغیر باشد؟ اگر تعداد ثابت قابل دفاع است، چند نفر و بر اساس چه معیارهایی باید انتخاب شوند؟ اگر وضعیت متغیر کنونی قابل دفاع است، آیا عضویت همه قضات تجدیدنظر و رؤسای شعب بدوی موجه است؟^۵

۲-۱-۲- در فرض حذف هیأت عمومی و یا هیأت‌های تخصصی

در فرضی که یکی از هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی حذف شوند و دیگری باقی بماند گزینه‌های جای‌گزین عبارتند از: اعطای صلاحیت کامل به هیأت عمومی و یا هیأت‌های

^۱ تشکیل شعب ویژه از این حیث قابل ایراد که به نظر می‌رسد که نمی‌توانند بیش از ۵ عضو داشته باشند و در این صورت، بعید است تفاوت چندانی با شعب تجدیدنظر موجود داشته باشند.

^۲ یکی از نویسندگان به لجاظ دشواری‌های تشکیل جلسات هیأت عمومی چنین پیشنهادی داده است که با گزینه تشکیل هیأت عالی مطابقت دارد: «جهت رسیدگی به ابطال مصوبات، هیأتی با ... تعداد کمتری از قضات مجرب و با سابقه دیوان تشکیل گردد.» نک: (مولایی، ۱۳۹۸: ۱۰)

^۳ در طرح اصلاح قانون دیوان که در نهایت با وجود تصویب برخی از مواد آن در صحن مجلس دهم، نافرجام ماند. در مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی صرفاً رئیس دیوان، معاونین قضایی، دادستان، مدیرکل هیأت عمومی و رؤسای شعب تجدیدنظر به عنوان اعضای هیأت عمومی تعریف شده بود.

^۴ با حذف دادرسان از ترکیب هیأت عمومی، قید عمومی این هیأت، قابل مناقشه شده است و چه بسا اکنون نیز عنوان هیأت عالی مناسب‌تر باشد.

^۵ به نظر می‌رسد ثابت بودن تعداد اعضای هیأت عالی موجه‌تر است که در این صورت، این تعداد می‌تواند در بازه ۱۵ تا ۲۱ باشد و معیار انتخاب نیز صرفاً سابقه دیوانی باشد.

تخصصی و اعطای صلاحیت بدوی به شعب و صلاحیت تجدیدنظر به هیأت عمومی و یا هیأت‌های تخصصی. در ادامه تبیین می‌شوند.

در فرض پیش گفته، گزینه در دسترس، اعطای صلاحیت کامل به نهاد باقی مانده است. اگر هیأت‌های تخصصی حذف شوند، هیأت عمومی همانند سال‌های قبل از تشکیل هیأت تخصصی، متکفل تام و تمام رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات و نیز صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه خواهد بود. اگر هیأت عمومی حذف شوند، هر کدام از هیأت‌های تخصصی علاوه بر این که رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات مربوط به حوزه خود را انجام می‌دهند، تخصصاً اقدام به صدور آراء وحدت رویه و ایجاد رویه نیز خواهند کرد.

گزینه دیگر می‌تواند این باشد که به جای اعطای صلاحیت کامل به نهاد باقی مانده، شعب نیز در رسیدگی به دعاوی مربوط سهیم شوند: اعطای صلاحیت بدوی به شعب (طبعاً شعب تجدیدنظر) و صلاحیت تجدیدنظری به هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی.^۱ اعطای صلاحیت به شعب می‌تواند به دعاوی کم‌اهمیت نیز محدود شود.

۳- مؤلفه‌های مؤثر بر انتخاب گزینه مرجح

حال که گزینه‌های متصور معرفی شدند، باید به این پرسش پرداخت که گزینه مرجح کدام است؟ انتخاب گزینه مرجح بر مؤلفه‌های متعددی متوقف است که در ادامه به آنها می‌پردازیم. لازم به ذکر است که این تعدد و الزامات متفاوت و حتی متعارض آنها، انتخاب گزینه مرجح را دشوار می‌سازد.

۳-۱- رسیدگی یک مرحله‌ای یا دومرحله‌ای به دعاوی ابطال مقررات

در مقام انتخاب گزینه مرجح باید به این پرسش پاسخ داد که رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات باید یک مرحله‌ای باشد یا دومرحله‌ای؟ رسیدگی دومرحله‌ای می‌تواند متأثر از رویه غالب رسیدگی‌های قضایی و به جهت اطمینان نسبی از صحت آرا قابل دفاع باشد.^۲

^۱ چنین پیشنهادی در این مقاله طرح شده است: (پروین و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰: ۱۱۸-۱۱۷)

^۲ در فرض رسیدگی دومرحله‌ای، باید به این پرسش نیز پرداخته شود که چه اشخاصی حق تجدیدنظرخواهی دارند؟ یک گزینه می‌تواند تبعیت از وضعیت حاکم بر دیگر آرا باشد که طرفین دعوا حق تجدیدنظرخواهی دارند. وضعیت خاص شکات دعاوی ابطال، از حیث عدم ضرورت ذی‌نفعی، تجویز این گزینه را با چالش

در نقطه مقابل، این نکات می‌تواند در تأیید رسیدگی یک مرحله‌ای بیان شود: وضعیت خاص دعاوی ابطال مقررات از حیث عدم ضرورت ذی‌نفعی شاکی، احتمال کمتر صدور آراء اشتباه به لحاظ عدم مدخلیت مسأله موضوعی در غالب این دعاوی^۱ و ضرورت تسریع در رسیدگی، با این توضیح که گاهی با گذشت مدت زمانی طولانی از درخواست ابطال مققره، دیگر اثری بر ابطال مترتب نخواهد بود.^۲ لازم به ذکر است که رسیدگی دومرحله‌ای می‌تواند درباره برخی از دعاوی و یا آراء انجام شود. با این توضیح که مثلاً در موارد دارای فوریت، رسیدگی یک‌مرحله‌ای انجام شود. یا صرفاً آرای ابطال قابل تجدیدنظر باشد.

۲-۳- الزامات رسیدگی به دعاوی مربوط از حیث تعداد و سابقه قضات رسیدگی-کننده

برای انتخاب گزینه مرجع باید به پرسش پاسخ داد که چه تعداد قاضی و با چه سابقه‌ای^۳ باید متکفل رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات باشند تا از صحت رسیدگیها و انتقان آراء اطمینان معقولی به دست آید؟ پاسخ این پرسش تابع عوامل مختلفی است که از مهم‌ترین آنها، میزان دشواری دعاوی ابطال مقررات است. هرچه این دشواری بیشتر باشد، تجربه قضایی بیشتری باید به کار گرفته شود. این تجربه می‌تواند از طریق مشارکت دادن تعداد بیشتری از قضات، فارغ از سابقه آنها، حاصل آید و یا مشارکت تعداد بیشتری از قضات با سابقه را اقتضا داشته باشد. از دیگر عوامل مؤثر، اهمیت دعاوی ابطال مقررات است؛ با این توضیح که حتی اگر از حیث دشواری، دعاوی ابطال مقررات تفاوت چندانی با دعاوی در صلاحیت شعب نداشته باشد، ممکن است جایگاه مقررات در نظام حقوقی ما، دعاوی

مواجه می‌سازد. گزینه دیگر می‌تواند سازوکار پیش‌بینی در ماده ۸۴ قانون دیوان باشد که هیچ‌کدام از طرفین حق تجدیدنظرخواهی ندارند. بلکه رییس دیوان و شماری از قضات دیوان می‌توانند به آراء اعتراض کنند.

^۱ البته در معدودی از دعاوی ابطال مقررات، مسأله موضوعی دخیل است. نک: (رفیعی و رحمانی، ۱۴۰۳: ۱۰۸-۱۰۷)

^۲ برای مثال می‌توان به دعاوی ابطال مفاد دفترچه‌های شرکت در آزمون‌های سراسری و استخدامی اشاره کرد که غالباً ابطال س از برگزاری آزمون انجام می‌شود.

^۳ این سابقه می‌تواند سابقه قضایی یا سابقه دیوانی و یا تلفیقی از هر دو باشد.

ابطال آنها را از اهمیت خاصی برخوردار کند و از این رو، باید رسیدگی به این دعاوی به نحوی متفاوت از رسیدگی به دعاوی در صلاحیت شعب باشد.

۳-۳- الزامات ناشی از مشارکت مؤثر در رسیدگی

حتی اگر به کارگیری حداکثری قضاات برای اطمینان از صحت رسیدگیها و اتقان آرا موجه باشد، اما پرسش این است که آیا باید این تعداد به گونه‌ای باشد که امکان مشارکت مؤثر آنها فراهم شود؟ ممکن است گفته شود که صرف مشارکت در رأی‌گیری کافی است که محدودیتی ندارد. اما اگر مؤلفه‌های دیگری، از جمله امکان شرکت در مذاکرات نیز ضرورت داشته باشد، آن گاه باید به این پرسش پرداخت که هیأتها باید حداکثر چه تعداد عضو داشته باشند تا امکان مشارکت مؤثر اعضا محقق شود؟

۳-۴- الزامات صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه

دیوان علاوه بر رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات، صلاحیت صدور آراء وحدت رویه و ایجاد رویه را دارد که بر عهده هیأت عمومی گذاشته شده است. اگر از مباحث پیشین این نتیجه حاصل شد که هیأت عمومی باید از ساختار دیوان عدالت اداری حذف شود، آن گاه باید به این مسأله بپردازیم تکلیف صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه چه می‌شود؟ اگر به این دیدگاه قایل شدیم که بقای هیأت عمومی برای صدور این آراء گریزناپذیر است، آن گاه باید پرسید که آیا نباید از ظرفیت این هیأت برای رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات بهره برد؟

۳-۵- تعداد دعاوی مربوط و زمان مناسب برای رسیدگی به آنها

شمار پرونده‌هایی که باید توسط هیأتها مورد رسیدگی قرار گیرد، از جمله مؤلفه‌هایی است که در انتخاب گزینه مرجح باید مورد توجه قرار گیرد. به علاوه باید به این مسأله نیز توجه شود که زمان مناسب برای رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات و یا تعیین تکلیف درخواستهای صدور آراء وحدت رویه و ایجاد چقدر است؟

۳-۶- امکان تفکیک دعاوی ابطال مقررات از حیث اهمیت

گفته شد که دعاوی ابطال مقررات از حیث اهمیت وضعیت کاملاً متفاوتی دارند. اما در

حال حاضر رسیدگی به تمامی آنها وضعیت همسانی دارد. آیا می‌توان بین این دعاوی قائل به تفکیک شد و به طور مشخص دعاوی کم‌اهمیت را به شعب سپرد؟

۳-۷- امکان بهره‌گیری از سازوکارهای مشورتی

حتی اگر حذف هیاتها، به جهت عدم اطمینان از صحت آراء صادر شده از سوی گزینه‌های جای‌گزین محل تردید باشد، آن‌گاه جای طرح این پرسش است که آیا امکان بهره‌گیری از دیگر سازوکارها برای مشورت‌دهی به گزینه جای‌گزین فراهم نیست تا از این طریق ضعف آنها برطرف شود؟ از جمله این عوامل، می‌توان به استفاده از اشخاص مجرب برای تدوین گزارشهای کارشناسی اشاره کرد.

۳-۸- داده‌های مطالعات تطبیقی

در برخی دیگر از نظامهای قضایی، نهادهایی همچون دیوان وجود دارد که دعاوی ابطال مقررات دولتی رسیدگی می‌کنند و نیز مرجع صدور تصمیماتی مشابه آراء وحدت رویه و ایجاد رویه هستند. بر این بنیاد، جای طرح این پرسش است که در این نظامها برای انجام این دو مهم، چه تدابیری اندیشیده شده و تا چه حد برای ما قابل استفاده است؟^۱

^۱ در برخی نوشته‌ها به این مباحث پرداخته شده است. از جمله نک: (آقایی طوق: ۱۳۹۶)

نتیجه‌گیری

قدمت بیش از چهل ساله هیأت عمومی و بیش از ده ساله هیأت‌های تخصصی، حذف آنها را دشوار ساخته است. بویژه آن که می‌توان بر وارد نبودن، گریزناپذیر بودن و یا قابل رفع بودن برخی ایرادات مطرح شده تکیه کرد. مضافاً اینکه، حتی اگر نتوان بر ویژگیهای مثبت و کارنامه قابل دفاع این هیأت‌ها انگشت گذاشت و حتی اگر ایرادات برشمرده شده صحیح باشد، ممکن است این پرسش بی‌پاسخ بماند که گزینه جای‌گزین مرجع کدام است؟ با این حال، به باور نگارندگان، باید میان هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی تفاوت گذاشت. ایرادهای ساختاری و کارکردی هیأت‌های تخصصی می‌تواند حذف این هیأت‌ها را موجه سازد. اما حذف کامل هیأت عمومی، با توجه به الزامات ناشی از صدور آراء وحدت رویه گزینه قابل دفاعی نیست. باین توضیح که صدور این آراء را نمی‌توان به مراجع متعددی سپرد و ضمناً با توجه به اهمیت بالای این آراء، باید تعداد قابل توجهی از قضات با سابقه دیوان متکفل صدور آنها باشند. در صورت تشکیل چنین مرجعی، استفاده مقتضی از ظرفیت این هیأت جهت رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات نیز موجه به نظر می‌رسد. با این توضیح که در موارد ضروری و مهم خود منحصراً به دعاوی ابطال رسیدگی کند و مرجع تجدیدنظر از دعاوی غیرمهمی باشد که در شعب تجدیدنظر مورد رسیدگی بدوی قرار گرفته‌اند.

فهرست منابع

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶). نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۷۹ و ۸۰.
۲. آقای طوق، مسلم؛ حسن لطفی (۱۳۹۸)، حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۳. پروین، خیرالله؛ محمد امین ابریشمی-راد (۱۴۰۰)، نقدی بر ترکیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۵۱، شماره ۱.
۴. رحیمی-مقدم، سید-حسین و دیگران (۱۴۰۱)، سنجش قضاوت جمعی؛ نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی در ساختار و عملکرد دیوان عدالت اداری، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۵۲، شماره ۱.
۵. رفیعی، محمدرضا؛ حمیدرضا رحمانی (۱۴۰۳)، چالش‌های رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات داد و دانش.
۶. رفیعی، محمدرضا؛ یاسر شمس‌آبادی (۱۴۰۱)، صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، دوفصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، شماره ۲.
۷. صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار.
۸. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۸)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل: جاودانه.