

A Critique of the Composition of General Assembly of the Administrative Justice Court to Oversee Government Regulations and Provide a Desirable Pattern

(Type of Paper: Research Article)

Mohammad Amin Abrishami Rad^{*}, Khairollah Parvin[†]

Abstract

The General Assembly of the Administrative Justice Court from the beginning of the formation of that Court has been the competent authority to deal with the request for oversees government regulations. In this research, it was tried to prove that in the form of descriptive-analytical research, that, regardless of comparative studies, the pattern used to oversee government regulations through the General Assembly of the Administrative Justice Court does not have strong foundations, and the current composition in the exercise of this competence, due to "disproportionate to the particular work of that board", "delay in judicial review", "contrary to the principle of specialization of jurisdictions", "The impossibility of fully implementing the principles of fair trial with the current composition" and "the need for the separation of the authority to issue unanimity votes and the establishment of procedures with the issuance of factual opinions" has several problems. Therefore, in order to solve these problems, it was suggested that, in the ordinary course of business, consideration of governmental regulations at the initial stage should be within the competence of the revision branches in the specialized areas of the Court, and the possibility of reconsideration of them in the "relevant specialized boards" should be foreseen. In addition, in the important cases, the Court will use the combination of the heads of the divisions of court of appeal as a trial court and the composition of the specialized board with a number of high court judges as a court of appeal. Also, in special and non-restricted cases, the court uses the "instant prosecution" or "short trial" methods with a simpler combination.

Keywords

Administrative Justice Court, Government Regulations, General Assembly of the Administrative Justice Court, Specialized Assembly of Administrative Justice Court.

1. Ph.D. in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: abrishami.law@gmail.com
2. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: khparvin@yahoo.com

Received: November 03, 2018 - Accepted: March 11, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

نقدی بر ترکیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

خیراله پروین^۱، محمدمامین ابریشمی راد^{۲*}

چکیده

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از ابتدای تشکیل، مرجع صلاحیت‌دار به‌منظور رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی بوده است. در این پژوهش تلاش شد تا در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی این مطلب اثبات شود که فارغ از بررسی‌های تطبیقی، الگوی به‌کاررفته به‌منظور نظارت بر مقررات دولتی از طریق هیأت عمومی دیوان مبانی مستحکمی ندارد و ترکیب فعلی در مقام ایفای این صلاحیت، از نظر «عدم تناسب با کارویژه آن هیأت»، «موجد اطالۀ دادرسی بودن»، «مغایرت با اصل تخصصی شدن حوزه‌های قضاوت»، «امکان‌پذیر نبودن اعمال کامل اصول دادرسی عادلانه با ترکیب فعلی» و «لزوم تفکیک مرجع صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه با مرجع صدور آرای موردی» واجد اشکالات متعددی است. از این رو به‌منظور رفع این اشکالات پیشنهاد می‌شود تا در حالت عادی رسیدگی به مقررات دولتی در مرحله بدوی در صلاحیت شعب تجدیدنظر مربوط به حوزه‌های تخصصی دیوان قرار گیرد و امکان تجدیدنظر آنها در «هیأت‌های تخصصی مربوطه» پیش‌بینی شود. علاوه بر این، در موارد مهم هیئت تخصصی مربوطه رسیدگی بدوی نماید و ترکیبی از ۷ عضو آن هیئت، به علاوه ۷ قاضی از سایر هیئت‌های تخصصی و به ریاست رئیس دیوان مرجع تجدیدنظر باشد. همچنین در پرونده‌های خاص و غیرپیچیده دیوان از شیوه‌های «دادرسی فوری» یا «دادرسی کوتاه» با ترکیب ساده‌تری بهره‌برد.

کلیدواژگان

دیوان عدالت اداری، مقررات دولتی، هیأت عمومی دیوان، هیأت‌های تخصصی دیوان.

۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: khparvin@ut.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران (نویسنده مسئول). Email: abrishmirad@semnan.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقدمه

پس از شناسایی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم در قانون اساسی، به طور خاص صلاحیت ابطال «مقررات دولتی» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی برای دیوان در نظر گرفته شد. با توجه به اهمیت این صلاحیت دیوان که از آن به عنوان «بدیع ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی شده برای دیوان عدالت اداری» یاد می‌شود (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۵)، در اولین قانون دیوان (مصوب ۱۳۶۰)، صلاحیت رسیدگی به ابطال مقررات دولتی بر عهده هیأت عمومی دیوان قرار گرفت.^۱ این موضوع در قوانین دیوان در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ نیز تکرار شد؛ به گونه‌ای که در حال حاضر، به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲-^۲ «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 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 وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود»، در صلاحیت هیأت عمومی قرار دارد.

تنها ابتکار مجلس شورای اسلامی در زمینه ساختار و سازوکار رسیدگی به مقررات دولتی در قانون تشکیلات دیوان، پیش‌بینی هیأت‌های تخصصی دیوان بوده است^۳ تا از این طریق، حداقل در مواردی که نظر سه‌چهارم اعضای هیأت‌های تخصصی بر رد شکایت باشد، از طرح موضوع در هیأت عمومی خودداری شود.^۴ البته این سازوکارها منصرف از حالتی است که هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی از جهت ادعای مغایرت شرعی مقررات دولتی به موضوع ورود کرده باشند که در این موارد آنها صرفاً به انشای نظر فقهای شورای نگهبان می‌پردازند. نگاهی انتقادی به ترکیب هیأت عمومی دیوان در مقام ایفای صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی گویای وجود اشکالات و معایب متعددی در ترکیب این هیأت است. شناسایی و معرفی این اشکالات و معایب می‌تواند مقدمات انجام اصلاحات قانونی در ترکیب هیأت عمومی دیوان به منظور رسیدگی به مقررات دولتی را فراهم کند. با این مقدمه، در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی تلاش خواهد شد تا به پرسش‌های ذیل پاسخ داده شود:

۱. ماده ۲۵- ... چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها [تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی] با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضای هیأت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند، حکم ابطال آن صادر می‌شود.

۲. به منظور اختصار، در ادامه از این قانون با عنوان «قانون تشکیلات دیوان» یاد خواهد شد.

۳. در ماده ۲ قانون تشکیلات دیوان، هیأت‌های تخصصی به عنوان یکی از ارکان دیوان م شناسایی شده‌اند.

۴. بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات دیوان.

۱. اشکالات و معایب ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان به منظور نظارت بر مقررات دولتی کدام است؟

۲. الگوی مطلوب به منظور نظارت بر مقررات دولتی در دیوان چیست؟
فرضیه نویسندگان آن است که ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان به منظور نظارت بر مقررات دولتی حداقل از حیث ایجاد اطالۀ دادرسی مطلوب نیست و این ترکیب بر کیفیت آرای آن هیأت نیز اثرگذار بوده است؛ از این رو باید در پی الگویی جایگزین بود.
با بررسی پژوهش‌های انجام‌گرفته در خصوص دیوان عدالت اداری مشاهده خواهد شد که موضوع اصلاح ترکیب هیأت عمومی دیوان به صورت پراکنده مورد توجه حقوقدانان بوده است؛ ولیکن، به غیر از نشست علمی در سال ۱۳۹۳ که توسط پژوهشگاه قوه قضائیه برگزار شده و به صورت ویژه به این موضوع پرداخته است و همچنین مقاله علمی دکتر مسلم آقایی طوق که با رویکردی «تطبیقی» به لزوم اصلاح ترکیب هیأت عمومی توجه داشته (نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات)، به طور خاص، پژوهش دیگری در این زمینه وجود ندارد. با این حال، این پژوهش بنا دارد تا در جهتی نسبتاً همسو با یافته‌های آثار مذکور، با شناسایی ابعاد جدیدی از لزوم اصلاح ترکیب هیأت عمومی در مقام نظارت بر مقررات دولتی، الگویی کارآمد و اجرایی به منظور رفع اشکالات و معایب موجود ارائه کند که از این نظر یافته‌های این پژوهش واجد وصف بدیع بودن است.
به منظور پاسخگویی به پرسش‌های این تحقیق تلاش خواهد شد تا ابتدا مروری بر ترکیب و صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان صورت گیرد (بند ۱)؛ سپس اشکالات و معایب ترکیب فعلی تبیین گردد (بند ۲)؛ در نهایت، به جمع‌بندی و ارائه الگوی مطلوب در این زمینه پرداخته شود (بند ۳).

مروری بر ترکیب و صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با توجه به ماده ۲ قانون تشکیلات دیوان، دیوان عدالت اداری متشکل از چهار رکن «شعب بدوی»، «تجدیدنظر»، «هیأت عمومی» و «هیأت‌های تخصصی» است. براساس ماده ۸ قانون مزبور، هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان تشکیل می‌شود و با آرای اکثریت اعضای حاضر تصمیم‌گیری می‌کند. ماده ۱۲ قانون مزبور در مقام تبیین حدود صلاحیت هیأت عمومی، علاوه بر صلاحیت رسیدگی به مغایرت مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی با قانون یا شرع یا خروج از حدود اختیارات، صلاحیت صدور «رأی وحدت رویه» و «رأی ایجاد رویه» را نیز برای آن هیأت پیش‌بینی کرده است.

در خصوص صلاحیت رسیدگی به مغایرت مقررات دولتی با قانون توسط هیأت عمومی دیوان توجه به این نکته لازم است که به موجب ماده ۸۴ قانون تشکیلات دیوان، اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارند، ابتدا به منظور بررسی به هیأت‌های

تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شوند. براساس ماده مزبور، در صورتی که نظر سه‌چهارم اعضای هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌شود و در غیر این صورت موضوع شکایت به همراه نظریه هیأت تخصصی مربوط به منظور اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود. بنابر ماده ۸۸ قانون تشکیلات دیوان نیز در این موارد هیأت عمومی در صورتی که مصوبه را قابل ابطال تشخیص دهد، می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال کند. بنابراین، طبق قانون موجود، هیأت عمومی دیوان مرجع رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی محسوب می‌شود و به‌غیر از یک حالت خاص (در صورتی که سه‌چهارم اعضای هیأت رأی به رد شکایت دهند)، همه شکایات مربوط به مقررات دولتی در هیأت عمومی دیوان مطرح خواهد شد.

از گزاره‌های مذکور می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به تعداد قضات دیوان تا پایان سال ۱۳۹۶ (۱۱۳ قاضی)^۱ و اینکه جلسات هیأت عمومی با حضور حداقل دوسوم قضات تشکیل می‌شوند، در شرایط موجود رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات علی‌الاصول در هیأتی متشکل از حداقل ۷۶ قاضی انجام می‌گیرد.

با عطف توجه به ترکیب خاص هیأت عمومی دیوان ممکن است این سؤال پیش بیاید که ضرورت رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی در چنین هیأتی چه بوده است؟ در مقام پاسخ به این پرسش برخی علت پیش‌بینی این صلاحیت برای هیأت عمومی دیوان را به سبب اهمیت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اداری و آثار گسترده ابطال آنها در جامعه دانسته‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۹۲). برخی نیز رعایت جانب احتیاط و رعایت شأن بالاتر و دقت بیشتر به منظور نظارت بر نظامات دولتی را دلیل خاص بودن ترکیب این هیأت دانسته‌اند (رستمی، ۱۳۹۳: ۱۶، ۱۹ و ۲۰). این در حالی است که نظرهای مطروحه حداقل از این نظر خدشه‌پذیرند که در مواردی، موضوعات مطروحه در هیأت عمومی دیوان آنچنان واجد اهمیت نیستند و در مقایسه با برخی اقدامات و تصمیمات موردی مقامات عالی و حتی مدیران میانی، اثرگذاری و اهمیت کمتری دارند.

مروری اجمالی بر ترکیب نهادهای متناظر با هیأت عمومی دیوان در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف به منظور نظارت بر مقررات دولتی نیز گویای آن است که حداقل از نظر مطالعات تطبیقی نیز ترکیب هیأت عمومی دیوان خاص و نادر محسوب می‌شود.^۲ بر این اساس، برخی الگوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران را طراحی منحصر به فردی دانسته‌اند (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۳).

۱. به نقل از خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا). قابل مشاهده در: <http://www.irna.ir/fa/News/82805496>
۲. بنابر مطالعات انجام‌گرفته در هیچ‌یک از کشورهای فرانسه، ایتالیا و اسپانیا نهاد معادل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به دعوی علیه مقررات دولتی رسیدگی نمی‌کند (برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک: آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۴).

در پایان این بند باید اشاره کرد که با بررسی قانون در زمینه شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹- که ظاهراً مبنای تشکیل دیوان عدالت اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران و قانون اولیه دیوان است نیز مشاهده خواهد شد که به همه شکایات علیه دولت در شعب آن شورا رسیدگی می شده و از این نظر تفاوتی در مرجع رسیدگی کننده به تصمیمات نوعی و موردی در شورای دولتی نبوده است. بنابر ماده ۲۸ قانون مزبور نیز تشکیل هیأت عمومی شورا تنها به منظور صدور آرای وحدت رویه پیش‌بینی شده بود. از این رو به نظر می‌رسد که مبنای پیش‌بینی ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان را نمی‌توان سابقه تاریخی آن دانست.

اشکالات ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان به منظور نظارت بر

مقررات دولتی

همان‌طور که اشاره شد، تاکنون حقوقدانان مختلفی به لزوم اصلاح ترکیب هیأت عمومی دیوان اشاره کرده‌اند. بر این اساس، به‌اختصار اهم اشکالات مطروحه توسط حقوقدانان به ترکیب هیأت عمومی دیوان و در ادامه اشکالات مدنظر نویسندگان ارائه خواهد شد.

الف) بنابر ادعان برخی از قضات عالی‌رتبه دیوان عدالت اداری، با توجه به تعداد زیاد قضات دیوان و مشغله کاری آنها و نصاب بالای تشکیل جلسات هیأت عمومی دیوان، عملاً تشکیل جلسات آن هیأت دشوار است (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۰).

ب) برخی با توجه به دامنه گسترده مقررات دولتی، تعیین هیأت عمومی دیوان به‌عنوان مرجع رسیدگی به همه مقررات دولتی (حتی مقررات وضع شده توسط مقامات رده‌پایین) را اسباب تخفیف در شأن نظام قضایی کشور دانسته‌اند (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۷).

ج) با وجود متفاوت بودن اثر نظارت قضات دادگاه‌ها و هیأت عمومی دیوان، تعیین هیأت عمومی دیوان به‌عنوان مرجع نظارت‌کننده بر قانونی بودن مقررات دولتی، با سایر ترتیبات پیش‌بینی شده در قانون اساسی یا قوانین عادی به‌منظور نظارت بر مقررات دولتی همخوان نیست و این امر به‌منزله عدم انسجام بین رویکردهای مقنن تلقی می‌شود (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۰). صلاحیت یافتن رئیس مجلس به‌منظور الغای اثر از مقررات دولتی نیز در همین فضا قابل تحلیل است.

د) نظر به اینکه برخی امکان تشکیل دادگاه‌های اداری در استان‌ها و شهرستان‌ها را شرط تحقق اصل ۱۵۶ قانون اساسی^۱ دانسته‌اند (گرگی از ندریانی، ۱۳۸۹: ۳۶۸)، ترکیب فعلی هیأت

۱. اصل ۱۵۶- قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- ...

عمومی دیوان و صلاحیت‌های آن، امکان تراکم‌زدایی به منظور واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی را نمی‌دهد (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۳).

۱. نامتناسب بودن ترکیب هیأت عمومی با کارویژه آن هیأت

فقها و حقوقدانان قضا را «صلاحیت و حق بر صدور حکم» می‌دانند (البعلبکی و همکاران، ۲۰۰۲ م: ۱۳۲۵). در این کارویژه، قاضی کسی است که با شناخت احکام (صدوق، ۱۴۰۹ق: ۳) یا جزئیات قوانین شرعی (شیخ‌انصاری، ۱۴۱۵ق: ۲۵) به بررسی موضوع پرداخته و از طریق صدور حکم، به استیفای حق یا فصل خصومت می‌پردازد (شهید ثانی، ۱۴۱۳ق: ۳۲۵). در تعریفی دیگر، مطلق تطبیق حکم بر موضوع را قضا دانسته‌اند (گلپایگانی، ۱۴۱۳ق: ۱۰). بنابراین، در کارویژه قضایی، قاضی پس از بررسی موضوع و شناسایی احکام مربوط به آن، به تطبیق حکم بر موضوع می‌پردازد و اقدام به صدور رأی می‌کند.

با عطف توجه به تعاریف مذکور و صلاحیت هیأت عمومی دیوان به منظور نظارت بر مقررات دولتی، بی‌تردید کارویژه این هیأت به‌عنوان یک مرجع ذیل قوه قضاییه، کاملاً قضایی است، چراکه کارکرد اصلی هیأت عمومی در این موارد تطبیق موضوعات با قوانین است که برخی از این عمل به‌عنوان «قضاوت دستورنامه‌ای» یاد کرده‌اند (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۲۷). در این نوع قضاوت، قاضی در پی اعلام نظر در خصوص یک مصوبه و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت آن با قوانین و مقررات معیار است (راسخ، ۱۳۹۰: ۳۸).

با اثبات قضایی بودن کارویژه هیأت عمومی دیوان در مقام نظارت بر مقررات دولتی و با عطف توجه به عناصر تشکیل‌دهنده عمل قضایی می‌توان نتیجه گرفت که در این فرایند صدور رأی عادلانه و متقن مستلزم آن است که قاضی با بررسی دقیق موضوع شکایت و تطبیق آن با احکام مربوط به اقناع وجدانی جهت صدور رأی برسد. در مقابل، هر گونه ساختار یا سازوکاری که به شناخت موضوع شکایت یا حکم و حصول اقناع وجدانی به منظور صدور رأی خدشه وارد کند، با کارویژه قضایی انطباق و همخوانی ندارد. به منظور مشخص کردن میزان پیچیدگی عمل قضایی توجه به این نکته لازم است که تنها در زمینه استناد به قانون (حکم مربوط)، صدور حکم قضایی متوقف بر اعمال قانون است و اعمال قانون مستلزم استنباط از آن و استنباط از قانون مستلزم تفسیر از قانون است (مطلبی، ۱۳۸۵: ۶۷). بر این اساس، در صورت اثبات این مطلب که تعدد قضاات مانع بررسی دقیق ابعاد موضوع شکایت یا احکام مربوط و در نهایت حصول اقناع وجدانی برای قضاات می‌شود، می‌توان نتیجه گرفت که تعدد قضاات با کارویژه قضایی همخوانی ندارد.

به منظور بررسی ادعای مذکور باید توجه داشت که بی‌تردید تعدد قضاات به هر نسبت که بیشتر شود، بررسی موضوع شکایت و احکام مربوط و در نهایت تحقق اقناع وجدانی به منظور

صدور رأی برای همه قضاات را مشکل تر و زمان برتر خواهد کرد؛ حال آنکه تأمین همه جانبه اشکالات مذکور در عمل به ناکارآمدی مرجع مربوط منجر می شود. توضیح آنکه، به منظور انطباق یافتن الگوی تعدد قضاات با کارویژه قضایی باید امکان طرح کلیه ابهامات، رویکردها، برداشتها و ... در خصوص «موضوع شکایت» یا «قوانین و مقررات مربوط» برای همه قضاات فراهم شود و در نهایت تمامی قضاات باید بتوانند با تعمق در موضوع و حصول اقناع وجدانی برای آنها اعلام نظر کنند. تحقق اقتضانات ذکر شده در خصوص هیأت عمومی دیوان بدان معناست که در فرایند رسیدگی به مقررات دولتی همه قضاات باید بتوانند در زمینه موضوع و احکام مربوط کلیه ابهامات، سؤالات و برداشتهای خودشان را طرح کنند و در نهایت فرصت کافی به منظور حصول اقناع وجدانی در آن زمینه را داشته باشند. این در حالی است که ترتیبات پیش بینی شده در «آیین نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری» - مصوب ۱۳۹۲ - گویای آن است که تحقق هدف ذکر شده بعید به نظر می رسد.

در این زمینه، براساس ماده ۲۶ آیین نامه مزبور و تبصره های آن هنگام رسیدگی به هر یک از دستور جلسات هیأت عمومی، در صورت وجود نظر مخالف، حداکثر دو نفر موافق و مخالف و هر یک حداکثر به مدت ۵ دقیقه می توانند اظهار نظر کنند و با فرض اینکه اکثریت اعضای هیأت عمومی با کفایت مذاکرات موافقت نکردند، حداکثر دو نفر موافق و دو نفر مخالف دیگر می توانند اظهار نظر کنند و پس از آن در خصوص اصل موضوع رأی گیری به عمل خواهد آمد. جالب آنکه اگر در خصوص دستور جلسه مخالفی وجود نداشته باشد، تنها رئیس هیأت تخصصی مربوط یا یکی از اعضای آن به پیشنهاد رئیس (حداکثر به مدت ۵ دقیقه) درباره موضوع توضیح می دهد و سپس رأی گیری به عمل می آید. از سوی دیگر، چنانچه به نظر یک یا چند تن از اعضا، دستور جلسه دارای ابهام بوده یا نیازمند تکمیل باشد، ابتدا یکی از اعضا در مورد ابهام یا نقص موجود توضیح می دهد و در صورت تأیید اکثریت اعضا، پرونده به منظور تکمیل یا رفع ابهام به هیأت تخصصی مربوط اعاده می شود. در این خصوص، ماده ۳۱ آیین نامه مزبور نیز مقرر داشته است که چنانچه دستور جلسه، مربوط به درخواست ابطال مصوبه موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون باشد، منشی جلسه گزارش هیأت تخصصی را که خلاصه ای از اظهارات و دلایل شاکی و مشتکی عنه است و همچنین متن مصوبه مورد اعتراض را قرائت می کند.

با وجود پیش بینی ترتیبات ذکر شده، از مفاد مواد مذکور این گونه به دست می آید که اولاً) تنها در صورتی می توان انتظار داشت که مباحث مطروحه در جلسه هیأت عمومی موجبات اقناع قضاات دیوان را فراهم کنند که همه قضاات پیش از جلسه به صورت دقیق به مطالعه پرونده ها و مستندات مربوط پرداخته باشند و امکان طرح ابهامات و سؤالاتشان را در جلسه داشته باشند که با توجه به تراکم کار قضاات در شعب و بخش های ذکر شده از آیین نامه جلسات هیأت عمومی، چنین فرضی عملاً منتفی یا حداقل نادر است؛ ثانیاً) ترتیبات ذکر شده به سبب

محدودیت‌های قابل دفاعی که به منظور حصول نتیجه در مدت زمان قولی پیش‌بینی شده است، تضمین‌کننده حصول اقناع وجدانی برای قضات هیأت عمومی نیستند و محدودیت‌های ذکر شده در آنها با کارویژه قضایی که تا کشف حقیقت و حصول به نتیجه رسیدگی قضایی ادامه پیدا می‌کند، متفاوت است. احتمالاً بر همین مبناست که در نظام حقوقی ایران، در سخت‌ترین حالت، دادگاه‌های کیفری «۱» متشکل از شعبی با پنج قاضی عضو هستند.

در تأیید نکات اخیر باید توجه داشت که برخی مبتنی بر تجربه شعب سه‌نفره در دیوان، رسیدگی در آن وضعیت را به نوعی تقسیم کار تشبیه کرده‌اند که یک قاضی پرونده را ملاحظه و رأی صادر می‌کند و سایرین صرفاً با اعتماد به همکار خود یا بررسی اجمالی پرونده، آن رأی را امضا می‌کنند (مقصودپور، ۱۳۸۴: ۹۷-۹۶). این در حالی است که به طریق اولی این وضعیت در هیأت عمومی دیوان از شدت بیشتری برخوردار است. از این رو برخلاف این نظر که هرچه تعداد قضات در رسیدگی به یک پرونده بیشتر باشد، رأی صادره از پشتوانه قوی‌تری برخوردار است (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۰)، به نظر می‌رسد که ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان می‌تواند منشأ بروز پدیده‌هایی همچون «تقلید در قضاوت»^۱ (به معنای اینکه برخی قضات، مبتنی بر فهم قاضی مورد اعتماد خودشان هنگام رأی‌گیری اتخاذ تصمیم کنند) یا «قضاوت غیرمسئولانه» (به معنای اینکه برخی قضات بدون اینکه موضوع برایشان به صورت کامل تفهیم شود و در برابر رأی صادره خودشان را مسئول بدانند، اقدام به رأی‌دهی می‌کنند) و مواردی از این دست باشد. از طرفی، در شرایط فعلی برخی حقوقدانان صدور تعداد زیاد آرای ممتنع را از اشکالات رویه موجود در هیأت عمومی خوانده‌اند (ویژه، ۱۳۹۳: ۱۰) که شاید بتوان علت آن را عدم تناسب سازوکارهای ذکر شده با کارویژه هیأت عمومی دیوان دانست.

با توجه به مقدمات ذکر شده به نظر می‌رسد که ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان متناسب با کارویژه قضایی آن هیأت نیست و چنین ترکیب و ساختاری برای تصمیم‌گیری در زمینه کارویژه‌های سیاسی یا تقنینی مناسب‌تر است که در آنها اعضای مجامع و هیأت‌های تصمیم‌گیر مبتنی بر انگیزه‌ها و صلاحدید شخصی یا حزبی خودشان و البته به فراخور فهم خود از موضوع و نیاز جامعه، اقدام به رأی‌دهی می‌کنند. بنابراین، در چنین حالتی لاجرم تصمیم منطبق با نظر اکثریت اعمال می‌شود. به عبارت دیگر، مصلحت‌اندیشی متفاوت از کشف حقیقت است و اقتضای کشف حقیقت کم بودن مقامات تصمیم‌گیر به منظور امکان‌پذیر بودن حصول اقناع وجدانی برای همه آنهاست.

۱. در این زمینه برخی قضات دیوان اعلام داشته‌اند که در هیأت عمومی معمولاً محوریت با چند نفر است و قضات جدیدالورود به‌طور معمول فقط تماشاگرند (سبزواری‌نژاد، ۱۳۹۳: ۲۲).

۲. موجد اطالۀ دادرسی شدن ترکیب فعلی در دیوان

امروزه انجام اصلاحات در سازمان و آیین دادرسی از جمله مهم‌ترین و راهبردی‌ترین راهکارهایی است که مراجع قضایی به‌منظور کاهش حجم کار و افزایش کارایی و سرعت انجام مأموریت‌هایشان به کار می‌برند. برای نمونه دیوان کشور فرانسه، به‌منظور حل مشکل مزبور به اصلاح قوانین خود پرداخت و از طریق کم کردن تعداد دادرسان خود، بر تعداد شعب خود افزود.^۱ در خصوص دیوان عدالت اداری همان‌طور که اشاره شد، براساس ماده ۸ قانون تشکیلات دیوان، هیأت عمومی با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان تشکیل می‌شود. این موضوع گویای آن است که تمامی قضات دیوان علاوه بر مشغولیت‌هایی که در خصوص امور شعب خود دارند، مکلف‌اند تا در موضوعات مطروحه در هیأت عمومی دیوان نیز مشارکت داشته باشند. بنابراین، در شرایط موجود، ایفای مطلوب صلاحیت قضات در دیوان مستلزم آن است که یک قاضی خود را مکلف بداند تا متناسب با همان وقتی که در زمینۀ صدور رأی در شعب صرف می‌کند، برای بررسی پرونده‌های مربوط به هیأت عمومی دیوان نیز وقت صرف کند.

در خصوص وظایف هیأت عمومی باید توجه داشت که براساس مواد ۸، ۱۲ و ۱۳ «آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی» قضات دیوان بدون در نظر گرفتن جلسات فوق‌العاده مکلف‌اند تا حداقل هفته‌ای یک مرتبه در جلسات هیأت‌های تخصصی شرکت کنند. علاوه بر این، به موجب مواد ۲۱ و ۲۲ آیین‌نامه مزبور همین الزامات در خصوص لزوم مشارکت قضات در هیأت عمومی نیز وجود دارد. با این مقدمه، به نظر می‌رسد که هر یک از قضات دیوان با احتساب حداقل مدت زمانی که برای مطالعه دستور جلسات صرف خواهند کرد، مکلف‌اند تا حداقل دو روز کاری خودشان را به امور مربوط به هیأت عمومی اختصاص دهند و با در نظر گرفتن روزهای تعطیل هفته، عملاً هر قاضی تنها می‌تواند حداکثر سه روز به بررسی پرونده‌ها در شعب بپردازد.

بنابراین، علاوه بر اینکه ترکیب خاص هیأت عمومی دیوان موجب شده تا رسیدگی به مقررات دولتی بسیار زمان‌بر و طولانی باشد، این ترکیب بر اطالۀ دادرسی در شعب دیوان نیز به‌طور غیرمستقیم تأثیرگذار است. با این مقدمه، در صورت انجام اصلاحات ساختاری در فرایند و ترتیبات رسیدگی به مقررات دولتی در دیوان و به‌صورت خاص، اصلاح ترکیب هیأت عمومی دیوان، علاوه بر اینکه تصمیم‌گیری در زمینۀ مغایرت مقررات دولتی با قانون سرعت بیشتری پیدا خواهد کرد و از اطالۀ دادرسی در این زمینه کاسته خواهد شد، اصلاحات مزبور بر کاهش اطالۀ دادرسی در شعب دیوان نیز اثرگذار خواهد بود و قضات دیوان زمان بیشتری را می‌توانند صرف رسیدگی به پرونده‌های مطروحه در شعبشان کنند.

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: صدرزاده افشار، ۱۳۷۳: ۵۸ به بعد.

علاوه بر این، امروزه روش‌هایی همچون «دادرسی فوری اداری»^۱ یا «دادرسی کوتاه»^۲ در مواردی که نتیجه دعوا روشن باشد، به‌عنوان شیوه‌های دادرسی اداری جدید در برخی کشورهای اروپایی مطرح است (هداوند، ۱۳۸۷: ۵۴) که می‌تواند در راستای کاهش حجم پرونده‌های مطروحه در دیوان و کاهش اطاله دادرسی مؤثر باشد. این در حالی است که در شرایط فعلی، همه مصوبات باید در هیأت عمومی دیوان مطرح شوند و عملاً امکان بهره‌گیری از این الگوها وجود ندارد.

با تحقق شرایط مذکور، از مهم‌ترین آثاری که نظام حقوقی کشور به‌واسطه کاهش اطاله دادرسی در دیوان از آن بهره‌مند می‌شود، این است که سبب کم شدن مدت زمان اثرگذاری مصوبه مغایر با قانون، امکان تضييع حقوق قانونی شهروندان یا اضرار به منافع عمومی کمتر خواهد شد و به‌تبع آن جبران آن امکان‌پذیر خواهد بود.

۳. مغایرت ترکیب فعلی با اصل تخصصی شدن حوزه‌های قضاوت

با توجه به گستره وسیع قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف، تسلط بر همه قوانین و مقررات برای قضات امری غیرممکن به‌حساب می‌آید. بر این اساس، در صورتی که حوزه قضاوت قضات محدود به موضوعات مشخص و خاصی نشود، عدم تسلط قاضی بر حوزه‌ای خاص علاوه بر اینکه ممکن است موجبات نادیده گرفته شدن یا اشتباه در برداشت از قوانین و مقررات مربوط به آن حوزه یا بی‌توجهی به قوانین ناسخ و منسوخ مربوط را در پی داشته باشد، طولانی‌تر بودن زمان رسیدگی به سبب لزوم صرف مدت بیشتری به‌منظور یافتن مستندات قانونی مربوط و فهم موضوع شکایت قطعی به‌نظر می‌رسد. بر این اساس، از مهم‌ترین سازوکارهای موجود به‌منظور افزایش کیفیت آرا و کاهش زمان رسیدگی به‌عنوان دو معیار مهم در جهت ارتقای کیفیت نظام قضایی (ویژه، ۱۳۹۳: ۹)، اصل تخصصی شدن حوزه قضاوت است. در این زمینه، نظام‌های حقوقی به تجربه دریافته‌اند که به‌منظور رسیدگی به پرونده‌های مربوط به حوزه‌ای خاص، باید شعب یا دادگاه‌های خاصی ایجاد کنند که قضات آن در آن حوزه دارای تخصص باشند (مایر و سترین، ۱۳۸۶: ۶۱).

این وضعیت در زمینه موضوع دعاوی مطروحه در دیوان و به‌طور کلی در زمینه موضوعات مرتبط با حوزه حقوق عمومی بغرنج‌تر است، چراکه علاوه بر کثرت و تنوع قوانین و قواعد حقوق عمومی، قلت منابع علمی و پیچیدگی و ظرافت موضوعات بر دشواری آن می‌افزاید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۴۰). بر این اساس، حتی در کشورهایی مانند انگلستان که مشخصه اصلی آنها «وحدت حقوق» و «وحدت قضایی» است (سوادکوهی‌فر، ۱۳۸۴: ۱۱۹) نیز به‌واسطه

1. The Procedure Of Refere Administratif.

2. Short Procedure.

افزایش دخالت دولت در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی، نظام حقوقی آن کشور در پی ایجاد دیوان‌های اداری همسو با دادگاه‌های اداری فرانسه پیش رفته و در واقع از بنیان‌های تاریخی خودش فاصله گرفته است.

با پذیرش واقعیت ذکر شده، با وجود سکوت قانون‌گذار ایران، در رویه عملی رؤسای دیوان از طریق تقسیم‌بندی‌های داخلی اقدام به تخصص‌گرایی کرده‌اند (عرفان، ۱۳۹۳: ۱۱). در حال حاضر نیز در سازمان‌دهی داخلی دیوان در خصوص هیأت‌های تخصصی و شعب بدوی و تجدیدنظر، از منطق مذکور پیروی شده است. بر این اساس، در حال حاضر (۱۳۹۷) هیأت‌های تخصصی دیوان به حوزه‌های ذیل تقسیم شده‌اند: «اداری و امور عمومی»، «فرهنگی، آموزشی و پزشکی»، «اقتصادی، مالی» «اراضی و شهرسازی» «بیمه، کار و تأمین اجتماعی»، «منابع طبیعی و محیط زیست»، «شوراهای اسلامی»، «استخدامی». در خصوص هیأت‌های تخصصی براساس ماده ۲ «آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی» اعضای این هیأت‌ها «با در نظر گرفتن تخصص و تجربه» به عضویت در این هیأت‌ها تعیین می‌شوند. همچنین، به موجب ماده ۳ آیین‌نامه مزبور، در صورت تکمیل حداقل نصاب قانونی هیأت‌های تخصصی از نظر تعداد اعضا، «تجربه و تخصص» قضات یکی از معیارهای اصلی به منظور انتصاب آنها در یکی از هیأت‌هاست. از سوی دیگر، مبتنی بر مبنای مذکور، شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان نیز در ذیل سه حوزه شعب «امور کار و تأمین اجتماعی»، «امور اداری، استخدامی و فرهنگی»، «امور اقتصادی، اراضی و شهرسازی» تقسیم شده‌اند.

بنابر مقدمه مذکور، بدیهی است که منطق لزوم رسیدگی به شکایات در هیأت‌ها و شعب تخصصی، در رویه عملی دیوان به‌عنوان یک ضرورت پذیرفته شده است و بر این اساس می‌توان لزوم رسیدگی به موضوع مغایرت مقررات دولتی در هیأت عمومی دیوان را به‌عنوان تنها استثنا در این زمینه معرفی کرد که به سبب محذور قانونی موجود به صورت تخصصی انجام نمی‌گیرد. از این رو در شرایط فعلی علاوه بر اینکه نظارت بر مقررات دولتی در هیأت عمومی دیوان دارای تجانس با شیوه رسیدگی توسط سایر ارکان دیوان نیست، این شیوه نمی‌تواند برخلاف نظر برخی حقوقدانان موجب اتقان بیشتر آرای دیوان در این موارد شود (رستمی، ۱۳۹۳: ۱۶)؛ بلکه همان‌طور که برخی حقوقدانان بیان داشته‌اند، سازوکارهایی مانند واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت‌های تخصصی می‌تواند موجب تخصصی‌تر شدن آرای دیوان شود (ویژه، ۱۳۹۳: ۱۹). برخی قضات با سابقه دیوان نیز بر همین مبنای پیشنهاد کرده‌اند که در اصلاحات آتی قانون دیوان، صلاحیت هیأت‌های تخصصی در این زمینه افزایش یابد و نقش هیأت عمومی که با حضور تعداد محدودی از قضات مجرب و با سابقه تشکیل می‌شود، به رسیدگی به اعتراض از تصمیمات هیأت‌های تخصصی تقلیل یابد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۵۷ و ۱۵۸).

۴. امکان پذیر نبودن اعمال کامل اصول دادرسی عادلانه با ترکیب فعلی

امروزه اعمال کارویژه قضایی علاوه بر ویژگی‌های ماهوی آن دارای شرایط شکلی و صوری خاصی دانسته می‌شود. این دسته از معیارها اصولاً بر عناصر بیرونی کارکرد و به عبارتی رویه‌ها و امور شکلی استوارند و در حقیقت تمهیدات، سازوکارها و رویه‌هایی را برای حمایت و تضمین حقوق ماهوی مقرر می‌دارند (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۹، ج ۲: ۲۰۱). از جمله مهم‌ترین مصادیق این دسته از معیارها می‌توان به «حق دسترسی به دادگاه»، «اصل استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی»، «تضمین حقوق دفاعی»، «حق علنی بودن رسیدگی» و «رعایت مهلت منطقی رسیدگی» اشاره کرد (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۷۱) که با تحقق و رعایت آنها در واقع دادرسی عادلانه محقق شده است.

از مهم‌ترین موضوعاتی که به تضمین حقوق دفاعی در دعاوی منجر می‌شود و برخی حقوقدانان بر مبنای اصول ۳۴، ۳۵، ۱۶۵ و ۱۶۶ قانون اساسی معتقدند که قانون‌گذار اساسی به‌طور تلویحی بر رعایت آن تأکید داشته، فراهم کردن امکان تناظر در فرایند دادرسی است (حیدری، ۱۳۹۶: ۸۹). بر این اساس، هریک از طرفین دعوا حق دارند تا علاوه بر بهره‌مندی از امکان طرح ادعاها، ادله و استدلالات خویش، در زمانی مناسب نسبت به تمام عناصری که توسط طرف مقابل به دادگاه ارائه شده یا رأساً توسط قاضی استخراج شده است و قابلیت تأثیر بر نتیجه دادرسی را دارد، مطلع شوند و امکان مناقشه در خصوص عناصر مزبور را قبل از اتخاذ تصمیمی که مؤثر بر حقوق و منافع اوست، داشته باشند (حیدری، ۱۳۸۹: ۱۲۲).

در خصوص توجه به اصل تناظر در دعاوی ابطال مقررات دولتی در هیأت عمومی دیوان برخی حقوقدانان معتقدند که نمی‌توان تناظر و ترافع را در دعاوی ابطال مقررات دولتی مانند دعاوی خصوصی در نظر گرفت، ولیکن این امر به معنای فقدان نیاز به رعایت تناظر و ترافع در دعاوی مذکور نیست (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۸۱). این در حالی است که در شرایط موجود رعایت حداقلی اصل تناظر نیز در دعاوی مطروحه در هیأت عمومی دیوان با اشکالات متعددی مواجه است و بعضاً هیأت عمومی بدون اطلاع مراجع دولتی اقدام به ابطال آیین‌نامه‌های آنها کرده که این امر در مواردی موجب بروز اختلاف بین دولت و دیوان شده است (حسین‌زاده، ۱۳۸۶: ۸۶-۸۵).

با بررسی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مشاهده می‌شود که در خصوص رعایت اصل تناظر در دعاوی ابطال مقررات دولتی آنچه در این قانون پیش‌بینی شده است، به تکلیف دیوان به منظور ارسال نسخه‌ای از درخواست و ضمایم آن برای مرجع تصویب‌کننده و تعیین مهلت یک‌ماهه به منظور ارسال پاسخ کتبی از سوی آن مرجع (ماده ۸۳) و همچنین پیش‌بینی امکان دعوت از نماینده مرجع تصویب‌کننده به منظور حضور در جلسه هیأت عمومی (ماده ۹۲) خلاصه شده است. این در حالی است که رعایت اصل تناظر اقتضا دارد تا پس از اخذ پاسخ کتبی مرجع مربوط، امکان اطلاع شاکی از مفاد آن و تبادل لوابح فراهم شود. از طرفی، باید در صورت دعوت

از نماینده مرجع تصویب‌کننده به منظور حضور در هیأت عمومی، چنین امکانی برای شاکی نیز فراهم شود، چراکه استماع اصحاب دعوا بدون اطلاع و دعوت طرف مقابل نقض اصل تناظر محسوب می‌شود (آقایی، ۱۳۸۹: ۷۳). در این خصوص ممکن است عدم اشتراط ذی‌نفع بودن خواهان به منزله دلیلی به منظور عدم نیاز به رعایت اصل تناظر در دعاوی مطروحه در هیأت عمومی دیوان دانسته شود؛ اما باید به این نکته توجه داشت که حداقل در مواردی که شاکی ذی‌نفع است، باید امکان رعایت حق دفاع برای شاکی فراهم شود که البته تأمین این موارد بی‌شک به طولانی‌تر شدن فرایند رسیدگی منجر خواهد شد و اطالۀ دادرسی را در هیأت عمومی افزایش خواهد داد. بر این اساس، به نظر می‌رسد که بهتر است با اصلاح ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان و تقسیم پرونده‌های مطروحه در این هیأت مابین ترکیب‌های کوچک‌تر، امکان تأمین این الزامات را به همراه کوتاه‌تر شدن اطالۀ دادرسی فراهم کرد. از سوی دیگر، در صورتی که صدور حکم قضایی را منوط به حصول اقتناع وجدانی برای قاضی بدانیم، با کوچک شدن مرجع رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی، هر گاه قاضی یا قضات نیاز به اخذ توضیحات تکمیلی از سوی طرفین را لازم بدانند، این امکان وجود دارد تا حصول اقتناع وجدانی، از صدور رأی خودداری کنند؛ ولیکن در شرایط موجود چنین امکانی در قانون مربوط پیش‌بینی نشده است. بررسی «آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی» نیز گویای آن است که آیین‌نامه مزبور هرچند تلاش داشته است تا برخی از اشکالات مطروحه را برطرف کند، اما این آیین‌نامه نیز به خوبی نتوانسته است اهداف اشاره‌شده را محقق سازد. بنا بر آنچه در ماده ۱۱۴ آیین‌نامه مزبور پیش‌بینی شده، دعوت از طرفین شکایت به منظور حضور در هیأت تخصصی اختیاری دانسته شده و تکلیفی به دعوت از هر دو آنها همچنان ایجاد نشده است. از طرفی، هرچند مواد ۱۸ و ۲۸ آیین‌نامه مزبور تلاش کرده است تا خلأ و اشکال وارده به ماده ۹۲ قانون تشکیلات دیوان را تا حدودی برطرف سازد و امکان حضور طرفین شکایت یا نمایندگان یا وکلا و کارشناسان آنان در هیأت عمومی را با رعایت شرایطی ممکن نماید، اما اصل تناظر اقتضای الزامی دانسته شدن چنین مواردی و پیش‌بینی فرصت متناسب برای طرح دفاعیه و پاسخ به ادعاهای مطروحه را دارد. علاوه بر اصل تناظر، پیش‌بینی امکان تجدیدنظرخواهی از آرای قضایی نیز از ملزومات دادرسی عادلانه است. در این خصوص برخی حقوقدانان معتقدند که بدون پذیرش این حق، حق دادخواهی مندرج در اصل ۳۴ محقق نخواهد شد (گرگی، ۱۳۸۷: ۱۷۳). شاید بتوان مهم‌ترین اهمیت شناسایی حق تجدیدنظرخواهی را این مطلب دانست که تجدیدنظرخواهی یگانه راه‌حل اصلاح آرای اشتباه و جلوگیری از صدور آرای غیرعادلانه محسوب می‌شود (حبیب‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۲).

بررسی این حق در فرایند رسیدگی به مقررات دولتی در دیوان گویای آن است که شناسایی این امکان در قانون دیوان با اشکالاتی مواجه است. توضیح آنکه، در مواردی که به استناد ماده ۸۴

قانون تشکیلات دیوان هیأت‌های تخصصی با اکثریت سه‌چهارم رأی به رد شکایت صادر کنند، اعتراض به رأی مزبور تنها برای «رئیس دیوان» یا «ده نفر از قضات» در نظر گرفته شده^۱ که عدم پیش‌بینی امکان اعتراض در این موارد برای شاکی یا شکات مورد انتقاد برخی قضات دیوان بوده و به‌عنوان نقص قانون‌گذاری از آن یاد شده است (عرفان، ۱۳۹۳: ۱۴). همچنین، با توجه به اینکه در قانون دیوان امکان تجدیدنظرخواهی از آرای هیأت عمومی دیوان برای شاکی یا شکات پیش‌بینی نشده، به‌نظر می‌رسد که یکی از اصول دادرسی عادلانه مغفول واقع شده است.

نکته مهم‌تر آنکه، علی‌الاصول تجدیدنظرخواهی باید در مرجع عالی‌تری نسبت به مرجع صادرکننده رأی صورت بگیرد که با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان بالاترین رکن دیوان محسوب می‌شود، عملاً با توجه به ترکیب فعلی امکان پیش‌بینی چنین مرجعی در دیوان به‌منظور تجدیدنظرخواهی وجود ندارد. البته برخی مبنای غیرقابل تجدیدنظر بودن آرای هیأت عمومی دیوان را در کلی و عام بودن آثار آنها دانسته‌اند تا از ثبات و استحکام بیشتری برخوردار باشند (نجابت‌خواه، ۱۳۹۴: ۷۲-۷۱). از سوی دیگر، برخی پیش‌بینی دو طریق مقرر در مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات دیوان را تا حدودی تأمین‌کننده خلأ موجود در این زمینه می‌دانند (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۴)؛ هرچند تأمین همه‌جانبه این حق نیازمند اصلاح ترکیب مرجع بدوی رسیدگی‌کننده به مقررات دولتی و پیش‌بینی مرجعی عالی‌تر به‌منظور رسیدگی به درخواست تجدیدنظر از سوی طرفین شکایت است.

۵. لزوم تفکیک مرجع صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه با مرجع صدور

آرای موردی

یکی دیگر از ثمرات اصلاح مرجع صالح به‌منظور رسیدگی به موضوع مغایرت مقررات دولتی با قانون، آن است که در شرایط موجود، هیأت عمومی دیوان علاوه بر اینکه مرجع رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی است، مرجع صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه نیز است و این امر اشکالاتی را در رویه دیوان ایجاد کرده است. در این خصوص بنا به صراحت مواد ۸۹ و ۹۰ قانون تشکیلات دیوان، آرای وحدت رویه و ایجاد رویه به ترتیب برای «شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه» و «سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط» لازم‌الاتباع است. از این رو روشن است که آرای مزبور در مقام تطبیق مقررات دولتی با قانون برای خود هیأت عمومی دیوان لازم‌الاتباع نیستند. از نظر منطقی نیز رأی وحدت رویه یا ایجاد رویه تنها زمانی می‌تواند برای هیأت عمومی دیوان در مقام نظارت بر مقررات دولتی الزام ایجاد کند که توسط مقامی با جایگاه بالاتر صادر شده باشد، در غیر این صورت همان مرجع هر

۱. بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات دیوان.

زمان که اراده کند می‌تواند از نظر قبلی خودش عدول کند یا آن را نادیده بگیرد که این موضوع علاوه بر اینکه با مبنا و فلسفه آرای وحدت رویه یا ایجاد رویه در تعارض است، می‌تواند به بروز تشتت در رویه کلی دیوان منتج شود.

مصادق چنین تشتتی را می‌توان در نظرهای هیأت عمومی دیوان در خصوص پرداخت عیدی پایان سال کارگران شاغل در دستگاه‌های دولتی مشاهده کرد. توضیح آنکه در حالی که هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۴۲۸ تا ۴۲۹ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ در خصوص «پرداخت عیدی و پاداش پایان سال به مشمولان قانون کار شاغل در دستگاه‌های دولتی براساس قانون مربوط به تعیین عیدی و پاداش سالانه کارگران شاغل در کارگاه‌های مشمول قانون کار»، پرداخت عیدی براساس قانون اخیرالذکر را مغایر قانون تشخیص داد، هیأت عمومی دیوان به موجب دادنامه شماره ۵۷۵ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۶ در خصوص تقاضای ابطال «جزء ۱ بند ج» دستورالعمل تدوین و هماهنگی مقررات اداری و استخدامی شرکت ملی نفت ایران» که مقرر می‌داشت: «پاداش نوروزی (عیدی) کارمندان تابع قانون کار مطابق مصوبه شورای عالی کار پرداخت خواهد شد»، مصوبه مزبور را مغایر با قانون ندانست و صراحتاً برخلاف رأی وحدت رویه خودش نظر داد. جالب آنکه استناد اصلی شاکی (معاون حقوقی، مجلس و تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور) در این پرونده به رأی وحدت رویه مورد اشاره بوده است، ولیکن ظاهراً هیأت عمومی دیوان خودش را مکلف به تبعیت از آرای وحدت رویه دیوان نمی‌داند که البته از نظر انطباق با قانون موجود نیز به نظر می‌رسد چنین تکلیفی برای هیأت عمومی وجود ندارد. در پایان باید توجه نمود که رویه مورد اشاره منحصر در این یک مورد نیست و در پرونده‌های دیگری نیز چه در خصوص موضوع مورد اشاره و چه در زمینه سایر موضوعات چنین رویه‌ای را می‌توان از هیأت عمومی دیوان مشاهده کرد. از این رو با اصلاح مرجع رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی و اختصاص هیأت عمومی دیوان به صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه، می‌توان انتظار داشت که شاهد چنین تعارضاتی نباشیم.

جمع‌بندی و ارائه الگوی مطلوب

بنابر آنچه از بررسی‌های ذکر شده به دست آمد، ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان در مقام تطبیق مقررات دولتی با قوانین از نظر «عدم تناسب ترکیب فعلی هیأت عمومی با کارویژه آن هیأت»، «موجد اطلاع دادرسی شدن ترکیب فعلی در دیوان»، «مغایرت ترکیب فعلی با اصل تخصصی شدن حوزه‌های قضاوت»، «امکان‌پذیر نبودن اعمال کامل اصول دادرسی عادلانه با ترکیب فعلی» و «لزوم تفکیک مرجع صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه با مرجع صدور آرای موردی»، واجد اشکالات زیادی است و لازم است با در نظر گرفتن معیارهای ذکر شده در

بررسی‌های این تحقیق به الگویی کارآمد به منظور نظارت بر مقررات دولتی دست یافت. به منظور ارائه الگویی که فاقد اشکالات ذکر شده در خصوص ترکیب فعلی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باشد و از سوی دیگر امکان عملیاتی ساختن آن با پیچیدگی و سختی‌های زیادی روبه‌رو نباشد، به عقیده نویسندگان بهتر است تا بر مبنای یک اصل کلی شعب تجدیدنظر فعلی دیوان به عنوان مرجع بدوی به منظور رسیدگی به مقررات دولتی در هر حوزه تخصصی تعیین شوند و امکان تجدیدنظر از آرای مزبور در «هیأت‌های تخصصی مربوط» فراهم شود. البته می‌توان با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها، مبتنی بر تحقق شرایطی همچون جایگاه ویژه مقام مقرر و مشخص بودن نتیجه دعوا یا پیچیده نبودن آن ترتیبات خاص دیگری نیز در کنار سازوکار ذکر شده پیش‌بینی کرد. برای نمونه، همان‌طور که در شورای دولتی فرانسه چنین رویکردی وجود دارد، می‌توان رسیدگی به مقررات مصوب هیأت وزیران و وزرا را به هیأت بلندمرتبه‌تری واگذار کرد در مرحله بدوی هیأت تخصصی مربوطه باشد و در مرحله تجدیدنظر ترکیبی از ۷ عضو آن هیئت تخصصی، به علاوه ۷ قاضی از سایر هیئت‌های تخصصی و به ریاست رئیس دیوان باشد.

از سوی دیگر، در مواردی که به تشخیص معاون قضایی دیوان در هر حوزه تخصصی، نتیجه موضوع دعوا مبتنی بر رویه قطعی دیوان مشخص است یا اساساً موضوع پرونده از پیچیدگی خاصی برخوردار نیست، لازم است تا امکان دادرسی فوری در آن مورد از طریق ارجاع آن پرونده به یکی از اعضای شعب تجدیدنظر حوزه تخصصی مربوط فراهم شود و امکان تجدیدنظر از رأی مزبور در شعبه تجدیدنظر همان حوزه تخصصی که قاضی مزبور عضو آن نیست، فراهم شود.

منابع

A) Books

1. A second martyr (1413 AH), *Paths of Understanding to Revise the Laws of Islam*, Qom, The Islamic Knowledge Foundation, 13th Edition (In Arabic).
2. Aghaei, Mohebbollah (2010), *A Comparative Study of the Rules of Procedure of the Administrative Justice Court of Iran and the French Council State*, Tehran, Javdaneh Publications (Jangal) (In Persian).
3. Al-Baalbaki, Rouhi, and Others (2002), *Triple Legal Dictionary*, Beirut, Al-Halabi Legal Publications, First Edition (In Arabic).
4. Cavendish Researchers Board (2010), *The English Legal System*, translated by Nasrin Mehra, Tehran, Mizan Legal Foundation, Second Edition (In Persian).
5. Ghazi Shariatpanahi, Abolfazl (1996), *Discourses in Public Law*, Tehran, Nashrdadgostar (In Persian).
6. Golpayegani, Mohammad Reza (1413 AH), *Kitab al-Qaza*, Qom, Dar al-Quran al-Karim, First vol (In Arabic).
7. Molabagi, Gholamreza (2014), *Jurisdiction and Procedure of the Administrative Justice Court*, Tehran, Jangal Publications (In Persian).

8. Motalebi, Seyed Mohsen (2006), *Protection of Constitutional Laws in the Political Systems of the West and the Islamic Republic of Iran*, Tehran, Islamic Revolutionary Documentation Center ([In Persian](#)).
9. Qari Seyed Fatemi, Mohammad (2010), *Human Rights in the Contemporary World*, Tehran, Shahraneh, Second Edition, Second Vol ([In Persian](#)).
10. Rasekh, Muhammad (2011), *Check and Balance in the Constitutional Law System*, Tehran, Drak Publications, Second Edition ([In Persian](#)).
11. Saduq, Muhammad Ebn Ali Ebn Babawiyah (1409 AH), *translate of Man La Yahzaroh Faqih*, translated by Ali Akbar Ghaffari, Tehran, published by Saduq, 4th Edition ([In Persian](#)).
12. Sheikh Ansari, Morteza (1415 AH), *Judiciary and Martyrs*, Qom, World Congress in honor of Sheikh Azam Ansari ([In Arabic](#)).
13. Tabatabai Motameni, Manouchehr (2008), *Administrative Law*, Tehran: Samt Publications, 15th Edition ([In Persian](#)).

B) Articles

14. Aghayi Togh, Muslim (2017), "A Comparative View of the Jurisdiction of the General Assembly of the Administrative Justice Court in Reversing Regulations", *Journal of Judicial Law Perspectives*, No. 79-80, pp. 1-22 ([In Persian](#)).

C) Research report

15. Erfan, Mohammad (2014), "Structure of the General Board of the Administrative Justice Court", contained in: Report of the Scientific Meeting of Evaluation of the Structure and Functions of the General Board and Specialized Boards of the Court of Administrative Justice, Judiciary Research Institute, Tehran: Press and Publications Center of the Judiciary ([In Persian](#)).
16. Gorji Azandariani, Ali Akbar (2010), "Procedural Justice and Transformationalism in the Rules of Procedure of the Administrative Justice Court", *Law Research Quarterly*, No. 29, pp. 351-386 ([In Persian](#)).
17. Habibzadeh, Mohammad Jafar, Keramat, Ghasem, Shahbazinia, Morteza (2010), "Judicial Independence in the Iranian Legal System with Comparative Study", *Comparative Law Research*, No. 1, pp. 23-51 ([In Persian](#)).
18. Hadavand, Mehdi (2008), "Judicial Review: Conceptual Analysis, Fundamental Developments", *Journal of Constitutional Law*, Year 7, No. 9, pp. 7-56 ([In Persian](#)).
19. Heidari, Sirius (2010), "Judge Science and the Principle of Correspondence", *Journal of Legal Research*, No. 103, pp. 117-173 ([In Persian](#)).
20. Heidari, Sirius (2017), "The principle of correspondence in administrative proceedings with emphasis on the proceedings of the Administrative Justice Court", *Journal of Legal Studies*, Shiraz University, Volume 9, No. 2, pp. 16-183 ([In Persian](#)).
21. Hosseinzadeh, Javad (2007), "Conversational proceedings in Reversing of government Regulation against the law", *Journal of Teacher of Humanities*, Volume 11, No. 4, pp. 83-103 ([In Persian](#)).
22. Maghsoudpour, Rasoul (2005), "Critique and Review of the bill of the Administrative Justice Court (approved by the Islamic Consultative Assembly on 2005)", *Quarterly Journal of Legal Views*, No. 36-37, pp. 91-131 ([In Persian](#)).
23. Mayer, Sophie, Setrin, Bernad (2007), "Administrative Judge Relations with Civil Judge", Translated by: Mohammad Hadi Soleimani, *Journal of Public Law*, No. 3, pp. 55-68 ([In Persian](#)).

24. Nejabatkhah, Morteza (2015), "The legal system governing the reconsideration of the votes of the General Assembly of the Administrative Justice Court; Review of 91 and 94 Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice Court", *knowledge of public law*, No. 12, pp. 69-88 (In Persian).
25. Rostami, Vali (2014), "Structure and Functions of the General Board of the Administrative Justice Court", contained in: Report of the Scientific Meeting of Evaluation of the Structure and Functions of the General Board and Specialized Boards of the Administrative Justice Court, Judiciary Research Institute, Tehran: Press and Publications Center (In Persian).
26. Sabzevari nejad, Hojjat (2014), "Structure of the General Board of the Administrative Justice Court", contained in: Report of the Scientific Meeting of Evaluation of the Structure and Functions of the General Board and Specialized Boards of the Administrative Justice Court, Judiciary Research Institute, Tehran: Press and Publications Center (In Persian).
27. Sadr al-Hifazi, Seyyed Nasrullah (1991), "Administrative Justice Court and the philosophy of its establishment", *Legal Journal of Justice*, No. 2, pp. 29-42 (In Persian).
28. Sadrzadeh Afshar, Seyed Mohsen (1994), "The Transformation of the French Court", *Journal of the Faculty of Law and Political Science (University of Tehran)*, No. 32, pp. 53-80 (In Persian).
29. Savadkoohefar, Sam (2005), "Comparative study of the principle of unity or separation of powers in the Iranian judiciary and the three foreign legal systems of Germany, France and Britain", *Journal of Constitutional Law*, No. 5, pp. 117-128 (In Persian).
30. Vijeh, Mohammad Reza (2012), "Judicial Supervision of the Administrative Justice Court on Executive Regulations", *Law Research Quarterly*, No. 37, pp. 171-202 (In Persian).
31. Vijeh, Mohammad Reza (2014), "Structure of the General Board of the Court of Administrative Justice", contained in: Report of the Scientific Meeting to evaluate the structure and functions of the General Board and specialized boards of the Court of Administrative Justice, Judiciary Research Institute, Tehran: Press and Publications Center of the Judiciary (In Persian).

D) Sites

32. Islamic Republic News Agency (IRNA): www.irna.ir (In Persian).