

تأملی بر صلاحیت‌های قضایی رئیس دیوان عدالت اداری؛ «موضوع ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری»

حسین آئینه‌نگینی^۱

چکیده

مستند به ماده ۵ قانون دیوان عدالت اداری رئیس دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران واجد دو جایگاه اداری و قضایی است. علی‌رغم تحدید صلاحیت قضایی این مقام به ریاست بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، مستند به مواد دیگر این قانون صلاحیت مختلف قضایی برای این مقام در ارتباط با شعب، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان پیشینی شده است. از جمله این مواد ماده ۸۵ قانون دیوان است که در برخی فروض صلاحیت صدور قرار رد دادخواست‌های مطروحه در هیأت عمومی را برای رئیس دیوان پیشینی نموده است و در برخی موارد نیز این صلاحیت را برای این مقام پیشینی کرده است تا مستند به موردی بودن مصوبه معترض‌عنه موضوع را برای رسیدگی به شعب دیوان ارجاع نماید. مبتنی بر یافته‌های این مقاله پیشینی صلاحیت‌های مزبور برای رئیس دیوان با نظام صحیح قضایی همخوانی نداشته و پیشینی این صلاحیت‌ها برای رئیس دیوان اولاً زمینه خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی را فراهم آورده است ثانیاً تعیین بخشی مهم از قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان را در صلاحیت رئیس دیوان قرار داده است و ثالثاً برخی از صلاحیت‌های مقرر برای این مقام با اصول دادرسی منصفانه از جمله استقلال قضایی و اصول قابل تجدیدنظر بودن آرا مغایر می‌باشد. بر این اساس در راستای ایجاد نظام قضایی صحیح پیشنهاد آن است که ضمن تحدید صلاحیت رئیس دیوان به مدیریت و نظارت بر ارکان دیوان، صلاحیت‌های قضایی این مقام حذف گردد.

کلیدواژگان: رئیس دیوان عدالت اداری، ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت اداری، صلاحیت قضایی، نظام صحیح قضایی.

۱- عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ h.negini@modares.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۵

مقدمه

فارغ از سیر تطور و تحول نقش و جایگاه دولت در جوامع بشری، امر قضا، قضاوت و رسیدگی به تظلمات و شکایات همواره یکی از مهمترین کارویژه دولت‌ها در جوامع بوده است. اهمیت این موضوع سبب شده است تا در بسیاری جوامع ضمن تفکیک امر قضا از تقنین و اجرا، برای انجام این مهم ساختار و سازمانی مستقل تحت عنوان قوه قضائیه تأسیس گردد تا از این رهگذر استقلال قضایی و قوه قضائیه بیش از پیش حفظ شود. در بدنه قوه قضائیه نیز به منظور ایجاد نظام صحیح قضایی ضمن تفکیک موضوعات قضایی برای انجام آن مراجع قضایی اختصاصی و بعضاً تخصصی پیشینی شده است. در نظام حقوقی ایران دیوان عدالت اداری از جمله محاکم اختصاصی محسوب می‌شود. اصل ۱۷۳ قانون اساسی در خصوص مبنای تأسیس این نهاد و طرز کار آن مقرر کرده است «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

در راستای حکم ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدو در سال ۱۳۶۰ قانون دیوان عدالت اداری تصویب شد. در ادامه این سیر در راستای مطلوب سازی ساختار، صلاحیت، آیین دادرسی این نهاد در سال ۱۳۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب و در نهایت در سال ۱۳۹۲ قانونی تحت عنوان قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصویب شد. نظر به ایرادات این قانون در سال ۱۴۰۲ قانون مزبور اصلاح و ضمن تغییر عنوان قانون به قانون دیوان عدالت اداری تحولات زیادی در ساختار، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان ایجاد شده است.

مبتنی بر قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری یکی از ارکان دیوان رئیس این نهاد می‌باشد که به حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌گردد. بررسی سیر تحول قانون دیوان عدالت اداری مبین این نکته است که در تحولات قانون دیوان در کنار پیشینی صلاحیت‌های اداری و نظارتی برای رئیس دیوان نه تنها صلاحیت‌های مختلف قضایی برای این مقام پیش‌بینی شده است، بلکه صلاحیت‌های مزبور در تحولات قانونی مربوط به این نهاد روزه روز گسترده‌تر شده است.

ماده ۸۵ قانون دیوان از جمله موادی است صلاحیت‌های مختلف قضایی برای این مقام پیشینی کرده و در اصلاحات اخیر نیز مفاد این ماده با تحول همراه بوده است. مبتنی بر اهمیت مفاد این ماده در این مقاله تلاش بر آن است به این پرسش پاسخ داده شود که پیش‌بینی صلاحیت‌های قضایی برای

رئیس دیوان به موجب ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تا چه میزان با نظام قضایی مطلوب همخوانی دارد؟

در پاسخ به سوال مزبور آنچه ابتدائاً به ذهن متبادر می‌شود این است خلط صلاحیت‌های قضایی و اداری یکی از آسیب‌های نظام قضایی محسوب می‌شود و با توجه به اینکه پیش‌بینی صلاحیت قضایی برای رئیس دیوان در ارتباط با شعب و هیأت عمومی در بسیاری موارد مصداق خلط صلاحیت اداری و قضایی محسوب می‌شود لذا این مهم یکی از آسیب‌های نظام قضایی حاکم بر دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود.

اگرچه در نوشته‌های علمی اعم از کتب و مقالات در خصوص دیوان عدالت اداری بحث‌های مختلفی صورت گرفته است لیکن به صورت خاص در خصوص صلاحیت‌های قضایی رئیس دیوان مندرج در ماده ۸۵ و تأثیر این مهم در نظام قضایی به تفصل و مستقلاً بحث نشده است. بر این اساس در این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، قوانین و مقررات و به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی ابتدا به تبیین مفاد ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری در ارتباط با صلاحیت‌های رئیس دیوان پرداخته می‌شود و سپس آثار پیش‌بینی این صلاحیت‌ها برای رئیس دیوان بررسی می‌گردد.

۱- صلاحیت‌های رئیس دیوان موضوع ماده ۸۵

ماده ۸۵ در ارتباط بین رئیس دیوان با هیأت عمومی صلاحیت مختلف قضایی برای این مقام پیش‌بینی نموده است این ماده در این خصوص مقرر کرده است «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به دادخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد دادخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه مورد شکایت و یا در مواردی که موضوع مورد شکایت مشمول عنوان آیین‌نامه‌ها، نظامات و مقررات موضوع ماده (۱۲) این قانون نباشد، از قبیل نظرات مشورتی، ابلاغیه مصوبات و یا شکایت از قانون، رئیس دیوان قرار رد دادخواست صادر می‌کند. این قرار قطعی است. در صورتی که شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شده یا توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی رسیدگی در هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط رئیس دیوان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. در این صورت شعبه مکلف به رسیدگی است.» مبتنی بر این حکم تشخیص انتفای موضوعی شکایت مطرح شده، آیین‌نامه و نظامات و مقررات نبودن موضوع شکایت و موردی بودن موضوع دادخواست در شمار صلاحیت‌های رئیس دیوان پیش‌بینی شده است. بنابراین در ادامه به تبیین صلاحیت‌های مزبور و مصادیق هر یک از این صلاحیت‌ها می‌پردازیم.

۱-۱- انتفای موضوعی دادخواست ابطال مصوبه

منتفی شدن موضوع دادخواست ابطال مصوبه در مفهوم خاص زمانی محقق می‌شود که اساساً موضوع مصوبه از بین رفته باشد و آن مصوبه فاقد اثر گردد. مثلاً مصوبه برای انجام امری باشد که آن امر سابقاً محقق شده و انجام آن امر باتوجه به شرایط تاریخی امکان‌پذیر نباشد. البته در خصوص مصوبات و مقرراتی که در حقوق اشخاص واجد اثر می‌باشند، انتفای موضوع دادخواست مندرج در ماده ۸۵ زمانی منطقی محقق می‌شود که آن مصوبه سابقاً ضرری ایجاد نکرده و در آینده نیز فاقد اثر شده باشد. علی‌رغم مفهوم یاد شده، ماده ۸۵ در تشریح این اصطلاح به صورت تمثیلی دو مصداق استرداد دادخواست توسط متقاضی و وجود رأی قبلی در مورد مصوبه را به عنوان مصادیق منتفی شدن موضوع مصوبه بیان نموده است. بر این اساس در ادامه به تبیین این دو موضوع می‌پردازیم.

استرداد دادخواست: به یقین همچنان که شاکی با اراده خویش اقدام به طرح دعوا نموده است منطقاً و اصولاً باید بتواند براساس اراده خویش از دعوی خود نیز صرف‌نظر نماید. بر همین اساس در قوانین آیین دادرسی براساس اینکه شاکی یا خواهان در چه مرحله‌ای از رسیدگی از دعوی خویش صرف نظر نماید آثار مختلفی اعم از صدور قرار رد، قرار سقوط دعوا و کاهش مجازات مرتکب برای این مهم پیش‌بینی شده است. در خصوص شکایت از مصوبات و مقررات دولتی نیز قانون دیوان مقرر نموده است که هرگاه شاکی دعوی خویش را استرداد نماید در این صورت رئیس دیوان قرار رد دعوا را صادر می‌نماید. راجع به این مهم نکته‌ای که به ذهن متبادر می‌شود این است که باتوجه به تمایز ماهوی دعوی شخصی با شکایت از مقررات دولتی، پذیرش این نکته که به صرف تقاضای استرداد دعوا از سوی شاکی به مانند سایر دعوی قرار رد دعوا صادر شود، محل تأمل می‌باشد به خصوص اینکه ماده ۸۶ قانون دیوان نیز پیش‌بینی کرده است هرگاه رئیس دیوان به هر صورت از مغایرت مصوبه ای با قانون یا شرع اطلاع حاصل کرد، باید این موضوع را در هیأت عمومی مطرح نماید. بر این اساس در این دسته دعوی به صرف تقاضای استرداد نباید قائل به این شد که رئیس دیوان ملزم به صدور قرار رد دعوا می‌باشد. بر همین اساس تبصره ۲ ماده ۸۵ مقرر کرده است «در صورت تقاضای استرداد دادخواست، چنانچه رئیس دیوان مصوبه را خلاف شرع یا قانون تشخیص دهد، رسیدگی به موضوع با درخواست رئیس دیوان ادامه می‌یابد.»

وجود رأی قبلی دیوان در خصوص مصوبه موضوع شکایت: مستند به ماده ۸۵ یکی از مصادیق منتفی شدن دادخواست ابطال مصوبه، صدور رأی قبلی دیوان در خصوص آن مصوبه دانسته شده است. مقصود از عبارت مزبور این است که هرگاه در خصوص یک مصوبه رأی قبلی دیوان

وجود داشته باشد در این صورت امکان رسیدگی به شکایت از آن مصوبه وجود ندارد. در خصوص این حکم توجه به این نکته لازم است که در فرض طرح شکایت از یک مصوبه در دیوان، این نهاد ممکن است حکم به ابطال مصوبه را صادر نماید و یا اینکه مصوبه معترض‌عنه را مغایر قانون یا احکام شرعی نداند و در نتیجه حکم به رد شکایت صادر نماید. در خصوص این موضوع **اولاً** در نظام حقوقی ایران مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی بدون تفکیک بین مغایرت شرعی و قانونی مصوبه به صورت یکسان اثر این مهم را ابطال مصوبه توسط دیوان عدالت اداری دانسته است. با توجه به مفهوم ابطال در ادبیات فقهی و حقوقی حاکم بر مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در واقع این اصطلاح در برابر فسخ استفاده می‌شده است. بنابراین مقصود اصل ۱۷۰ قانون اساسی از اصطلاح ابطال به صورت مطلق این بوده است که هرگاه مصوبه مغایر شرع یا قانون باشد از بدو تصویب فاقد اثر خواهد بود. **ثانیاً** مستند به ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت نیز هرگاه دیوان حکم به ابطال مصوبه صادر نماید در فرضی که مصوبه مزبور به علت مغایرت با احکام شرعی باطل شود ابطال اثر قهقرایی داشته و اثر رای صادره به زمان تصویب مصوبه برمی‌گردد لیکن در فرضی که دیوان مصوبه مورد شکایت را مغایر قوانین تشخیص دهد ممکن است مصوبه مزبور را از زمان تصویب و یا از زمان صدور رای فاقد اثر اعلام نماید. بر این اساس در فرضی که مصوبه‌ای به دلیل مغایرت با قانون مورد شکایت قرار گیرد و دیوان مصوبه مزبور را صرفاً از زمان صدور رأی باطل نماید در این صورت منتفی دانستن شکایت از مصوبه با این استدلال که در خصوص این مصوبه رای سابق دیوان وجود دارد با منطبق حقوقی و تضمین حقوق افراد همخوانی ندارد. بر این اساس قرار دادن وجود رای قبلی به صورت مطلق به عنوان یکی از مصادیق منتفی شدن موضوع مصوبه در ماده ۸۵ با اشکال منطقی و حقوقی مواجه می‌باشد.

۲-۱- موضوع مورد شکایت از مصادیق آیین‌نامه‌ها و نظامات موضوع ماده ۱۲ نباشد
بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان در تبیین یکی از صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان 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 را از جمله صلاحیت‌های این رکن دیوان احصا نموده است. مبتنی بر حکم این بند، اولین گام در تعیین صلاحیت هیأت عمومی تشخیص مصادیق «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» است. در نظام حقوقی ایران علی‌رغم اینکه برخی صاحب‌نظران اصطلاحات مزبور را در قالب نوشته‌های علمی تعریف نموده‌اند

لیکن در قالب قوانین تعریف رسمی و تعیین کننده از اصطلاحات فوق وجود ندارد. عدم وجود تعریف قانونی سبب شده است تا نتوان به صورت دقیق مصادیق آیین نامه‌ها، نظامات و مقررات دولتی را احصا نمود. بر این اساس نظر به عدم وجود تعریف دقیق و عدم احصای مصادیق اصطلاحات مزبور قرار دادن تشخیص این مهم در صلاحیت رئیس دیوان عدالت اداری به صراحت می‌تواند حدود و قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان را تحت الشعاع قرار دهد.

ادامه عبارات ماده ۸۵ مزبور در تبیین این حکم نظرات مشورتی و ابلاغیه مصوبات را از جمله مصادیقی معرفی نموده است که مصداق آیین نامه‌ها و نظامات و مقررات دولتی نمی‌باشند و در فرض شکایت از این دسته مصوبات رئیس دیوان می‌بایست قرار رد دعوی مطروحه را صادر نماید. بر این اساس در ادامه مصادیق زیر را بررسی می‌نماییم.

مشورتی بودن مصوبه معترض عنه: اگرچه وصف الزام آور بودن، در فحوی هر «هنجار حقوقی» مستتر است و بر این اساس حقوقدانان مفهوم عام «مقررات» را شامل قانون، آیین نامه، تصویب نامه، بخش نامه و هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد، معرفی کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۶۹)، لیکن در نظام حقوقی ایران برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که بعضاً از نظر محتوا و شکل مشابه مقررات هستند، به صورت منجز قدرت الزام آوری ندارند و بنا به جهاتی همچون اینکه «جنبه مشورتی و ارشادی دارند»^۱، در معنای واقعی کلمه مقرره اداری قلمداد نمی‌شوند. مبتنی بر این واقعیت، در رویه هیأت عمومی دیوان به جهت فقدان وصف الزام آور بودن، مکرراً از رسیدگی به شکایت از این قبیل مصوبات و نامه‌ها خودداری شده است. از جمله این آراء می‌توان دادنامه شماره ۷۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳، دادنامه شماره ۱۸۸۸ الی ۱۸۹۳ مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۱ و دادنامه شماره ۱۶۳۴-۱۶۳۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۳ اشاره نمود.

در خصوص ملاک مزبور توجه به این نکته ضروری است که هر چند بر طبق یک قاعده کلی می‌توان الزام آور نبودن یک مصوبه یا نامه اداری را دلیل موجهی جهت مقرر نشناختن آن مصوبه یا نامه و نتیجتاً وجیه بودن عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به آنها محسوب کرد و از این جهت رویه هیأت عمومی دیوان به خصوص در صورتی که شکایت از مصوبات «مقدماتی» صورت گرفته ۲ را

۱- جهت مطالعه بیشتر در خصوص اقسام ذکر شده و مشاهده نمونه از این قبیل مقررات ر. ک: نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۹-۱۰۴.

۲- با توجه به اینکه قبل از تصویب و نهایی شدن یک مصوبه یا مقرره، نمی‌توان عنوان مقرر بر متن مقدماتی یا پیشنهادی نهاد و چه بسا متن پیشنهادی در سیر مراحل نهایی شدن و تصویب توسط مرجع ذی صلاح، به هر دلیلی

وجیه دانست، اما باید توجه نمود که در این مقام، هیأت عمومی دیوان نباید بدون توجه به اوضاع و احوال هر مورد و تنها به اتکای عبارات ظاهری مقرر تصمصیم‌گیری کند. توضیح آنکه، غیرالزام‌آور دانستن مصوبات یا نامه‌ها، صرفاً به جهت کاربرد اصطلاحاتی همچون «پیشنهاد می‌گردد» یا «توصیه می‌شود»، در برخی موارد با اقتضائات و واقعیات نظام اداری همخوانی ندارد و تنها در صورتی هیأت عمومی دیوان باید از رسیدگی به این قبیل مقررات خودداری کند که بنا بر اوضاع و احوال، اطمینان داشته باشد که آن مقرر هیچ اثر حقوقی منجزی ندارد؛ یا در ایجاد یا عدم ایجاد یک وضعیت حقوقی خاص مستقیماً و مستقلاً اثرگذار نیست. چراکه، در واقعیتهای نظام اداری، عواملی همچون «عرف اجرایی» یا «اقتضائات نظام اداری» بر الزام‌آوری برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که ظاهراً غیرالزام‌آور هستند تأثیر گذارند. به عنوان نمونه، در خصوص بخشنامه‌های اداری، با توجه به اینکه مقام صادرکننده بخشنامه از حیث سلسله مراتب اداری مافوق مجری بخشنامه محسوب می‌شود، ولو در بخشنامه از عباراتی همچون «پیشنهاد می‌شود» یا «توصیه می‌شود» که ظهور در اختیار مجری دارد، استفاده شده باشد، به پشتوانه جایگاه اداری مقام صادرکننده بخشنامه نسبت به مجری آن و تفوق اداری و معنوی آن مقام بر مجری، باید فرض اولیه را بر الزام‌آور بودن آن بخشنامه قرار داد و تنها زمانی هیأت عمومی دیوان را مجاز به امتناع از رسیدگی به آن بخشنامه دانست که به جهت دیگری الزام‌آور نبودن آن بخشنامه اثبات شود. به دیگر سخن، در ساختار مبتنی بر سلسله‌مراتب اداری و اهتمام مقامات مادون به اراده، تصمصیم و حتی نظر مقامات مافوق، اگرچه مصوبه‌ای در قالب مشورتی صادر شود، اما تأثیر آن بر شیوه‌ی عمل مقامات مادون انکارناپذیر است و احتمال اجرای این قبیل مصوبات از سوی این مقامات بسیار زیاد است. همچنان که در رویکرد سنتی حقوق اداری، تضمین اجرای مقررات اداری را مبتنی بر سلسله مراتب اداری و اقتدار اجرایی دولت می‌دانند (نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۵).

از سوی دیگر، حتی اگر به قرینه وجود عباراتی همچون «توصیه می‌شود» یا «پیشنهاد می‌شود»، بخشنامه و سایر مقررات اداری که به تبیین نحوه اجرای قوانین می‌پردازند را الزام‌آور تلقی نکنیم، به صرف اینکه این قبیل مقررات، تفسیری خلاف قانون را در نظام اداری کشور ترویج می‌کنند و چه بسا بخشی از کارمندان این تفسیر را در نظام اداری اجرا کنند، این موضوع ضرورت رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل مقررات را اثبات می‌کند. بنابراین، اگرچه در برخی موارد ظاهر یک مقرر

از جمله تشخیص مغایرت آن با قانون یا شرع مورد تصویب و تأیید قرار نگیرد، عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد وجیه است.

جنبه ارشادی و پیشنهادی دارد، اما می‌تواند در عملکرد دستگاه مؤثر باشد که در این فرض، بهتر آن است که دیوان عدالت اداری با گسترش صلاحیت نظارت قضایی خود بر این قبیل مقررات، از گسترش تفاسیر مغایر قانون در نظام اداری کشور جلوگیری نماید.

مبنتی بر بررسی‌های فوق، به صرف وجود احتمال معقول مبنی بر تأثیرگذار بودن مقرر بر نظام اداری، وضعیت حقوقی مشخص یا حقوق اشخاص، هیأت عمومی دیوان باید نسبت به رسیدگی به این قبیل مقررات اقدام کند و عدم رسیدگی به این قبیل مقررات برخلاف صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به مقررات اداری در قانون اساسی و قانون عادی بوده و از این جهت تنها در صورتی که در زمینه واجد اثر نبودن مقررات یقین وجود داشته باشد می‌توان عدم رسیدگی دیوان را وجیه دانست. نظر به مراتب مزبور به صورت مطلق رد نمودن شکایت از مصوبات مشورتی با منطق حقوقی سازگار نیست. آسیب مزبور در اصلاحات اخیر قانون دیوان نه تنها اصلاح نشده بلکه با قراردادن تشخیص این مهم در صلاحیت رئیس دیوان زمینه خلط صلاحیت قضایی و اداری و نیز تحدید صلاحیت هیأت عمومی توسط رئیس دیوان را نیز فراهم نموده است.

اعلامی و فاقد حکم بودن مقررات: گاهی هیأت عمومی دیوان با این استدلال که مقرر موضوع شکایت متضمن هیچ حکم جدیدی نیست و صرفاً به ابلاغ یا اعلام قانون یا مقرر دیگری پرداخته، از رسیدگی به شکایت از مقررات اداری خودداری کرده است. مستند به این حکم ماده ۸۵، لزوماً مقررات باید واجد حکم جدیدی باشند و اگر صرفاً اعلام‌کننده مفاد هنجارهای حقوقی دیگر باشند، به عنوان مقررات اعلامی محسوب می‌شوند و قابلیت طرح در هیأت عمومی را ندارند. البته این مهم در رویه دیوان هیأت عمومی دیوان نیز مسبوق به سابقه است. از جمله این آرا می‌توان به دادنامه شماره ۱۹۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۹ هیأت عمومی دیوان اشاره نمود که مقرر کرده است «مفاد نامه مورد شکایت حاوی توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان و رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط است و فی‌نفسه متضمن وضع قاعده و مقرر نیست» بر همین مبنا هیأت عمومی این مقرر را قابل طرح در هیأت عمومی دیوان ندانسته است. نمونه دیگر این آرا دادنامه شماره ۹۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۸ هیأت عمومی دیوان است که بیان می‌دارد: «... نظر به اینکه بخشنامه مورد شکایت شاکی متضمن وضع قاعده الزام‌آور مستقلی نیست و در آن تصویر تصویب‌نامه هیأت وزیران جهت اطلاع و اقدام لازم ارسال شده است، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».

در خصوص این حکم این انتقاد قابل طرح است که هرگاه مقرره‌ای صرفاً به اعلام مفاد مقرره‌ی دیگری پرداخته باشد، هیأت عمومی دیوان مکلف است در چارچوب حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به بررسی هر دو مقرره پرداخته و در خصوص مقرره معترض عنه اقدام به صدور رأی نماید. توضیح آنکه، مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها -از جمله قضات شعب و هیأت عمومی دیوان- مکلف‌اند تا در ضمن رسیدگی‌های خود از اجرای سایر مقررات خلاف قانون یا مقررات اسلامی یا خارج از حدود صلاحیت قوه مجریه خودداری کنند.^۱ لذا، در صورتی که محتوای بخشنامه موضوع شکایت در هیأت عمومی دیوان، صرفاً اعلام محتوای آیین‌نامه مربوطه باشد، در این صورت هیأت عمومی دیوان مکلف است تا ضمن بررسی محتوای آیین‌نامه مورد اشاره، در صورتی که آن را خلاف تشخیص داد از ترتیب اثر دادن به آن آیین‌نامه خودداری کند و بخشنامه مورد شکایت را ابطال کند. لذا، تردیدی نیست که نه تنها ورود هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد واجد اثر است، بلکه در مواردی که محتوای یک مقرره، اعلام محتوای یک مقرره دیگر است، بررسی و اعلام نظر راجع به آن مقرره یک تکلیف قانونی برای قضات هیأت عمومی دیوان محسوب می‌شود.

مضاف بر این، نظر به اینکه مستند به ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان^۲ به صرف آگاهی رئیس دیوان از مقرره مغایر قانون، آن مقام مکلف به طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و درخواست ابطال آن مقرره می‌باشد، اعمال این شیوه می‌تواند زمینه آگاهی رئیس دیوان از مفاد مقرره بالادستی خلاف قانون و ابطال آن را فراهم کند. مبتنی بر مقدمات فوق، حکم مقرر در ماده ۸۵ که صرف اعلامی بودن مصوبه را مبنای صدور قرار رد دانسته است با مبانی حقوقی هماهنگی ندارد.

موردی بودن مصوبات مورد شکایت: علی‌رغم اینکه مستند به صراحت بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری^۳ رسیدگی به شکایت از «مقررات»، «نظامات» و «آیین‌نامه‌های» دولتی در صلاحیت هیأت

۱- جهت مطالعه بیشتر در خصوص ابعاد این تکلیف قضات دادگاه‌ها و شمول این تکلیف نسبت به قضات هیأت عمومی دیوان ر. ک: ابریشمی‌راد، محمدمبین (۱۳۹۹). *آسیب‌شناسی نظارت قانونی و شرعی قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران*، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۱۷.

۲- ماده ۸۶- در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

۳- ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. 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

عمومی تعریف شده است لیکن باتوجه به اینکه در بند ۱ ماده ۱۰ قانون مزبور نیز سخن از رسیدگی به شکایت از تصمیمات دولتی به میان آمده است، تعیین مرز مصداقی «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» مندرج در بند ۱ ماده ۱۲ و اصطلاح «تصمیمات» در بند ۱ ماده ۱۰ از جمله مسائل نظام حقوقی ایران بوده و در بسیاری موارد اختلاف نظرات صاحب‌نظران را در پی داشته است. مبتنی بر احکام مزبور در رویه دیوان عدالت اداری بین مرجع رسیدگی به تصمیمات و اقدامات «موردی» دولت و مقررات و نظامات «نوعی» دولتی تفکیک وجود داشته و این موارد به ترتیب در صلاحیت «شعب» و «هیأت عمومی» دیوان دانسته شده‌اند. در تحقیقات انجام شده توسط حقوقدانان نیز مفروض بودن این تفکیک در رویه دیوان اثبات شده و دو ویژگی «کلی بودن» و «عمومیت داشتن» به عنوان معیارهای «نوعی بودن» مقرر و شرط لازم جهت طرح شکایت از مقررات در هیأت عمومی دیوان معرفی شده‌اند (نجابت‌خواه و فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۶-۹۹؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۸۶).

مبتنی بر این ویژگی‌ها در تعاریف حقوقدانان از اصطلاح «مقررات»، به عنوان اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری که جنبه نوعی دارند نیز یاد شده است. در این زمینه، برخی حقوقدانان اصطلاح مزبور را ناظر بر تصمیمات عام و کلی دانسته‌اند که توسط مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه وضع می‌شود، که نتیجه آن ایجاد قواعد حقوقی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۹). مشابه تعریف مذکور، مقررات آن دسته از اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری دانسته شده است که حکم موضوع آن به‌طور عام (حکم مزبور شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است) و غیرشخصی (حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی است) می‌باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۳ و ۳۱۴). در تعریف دیگر، مقررات را قواعد کلی و لازم‌الاجرای اداری دانسته‌اند که به منظور پاسخگویی به مقتضیات اداره امور از سوی مقامات صالح اداری وضع می‌شوند و هدف آن‌ها پاسخگویی به مقتضیات امور اداری با تشریح جزئیات قوانین (مقررات اجرایی) یا با وضع قاعده جدید (مقررات مستقل) از سوی مقام صلاحیت‌دار اداری می‌باشد (آئینه‌نگینی، ۱۳۹۵: ۲۴). همچنین، برخی تصمیمات نوعی (مقررات) را تصمیماتی دانسته‌اند

صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲. ...

۱- ماده ۱۰- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب- ...

که موضوع و مخاطب تصمیمات گروه یا عده‌ای از مردم یا همه شهروندان باشد و نوع یک صنف یا گروه در این قبیل تصمیمات مدنظر است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۹).

با وجود مفروض بودن دو ویژگی «کلی» و «عام‌الشمول بودن» مقررات جهت طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و در ظاهر مشخص و بدیهی بودن منظور از این دو ویژگی، با تأمل در آراء مختلف دیوان که به استناد فقدان این ویژگی‌ها، مقررات اداری را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانسته‌اند، اینگونه به دست می‌آید که تعیین ملاک مشخص و عینی برای این معیار کار ساده‌ای نیست. علی‌رغم ابهام در موضوع مزبور ماده ۸۵ قانون دیوان این صلاحیت را برای رئیس دیوان پیشینی نموده است تا هرگاه به تشخیص رئیس دیوان شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شود یا مستند به نوعی بودن مصوبه مورد شکایت توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط ایشان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. موضوع مزبور آنگاه صورت غیرحقوقی‌تری به خود می‌گیرد که مستند به بخش اخیر این ماده پس از اینکه در فروض مزبور رئیس دیوان پرونده را برای رسیدگی به شعبه ارجاع نمود شعبه مزبور مکلف به رسیدگی است.

۲- آسیب‌شناسی صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای رئیس دیوان در ماده ۸۵

نظر به اینکه صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای رئیس دیوان در ماده ۸۵ صلاحیتی با ماهیت قضایی محسوب می‌شوند این موضوع آسیب‌های مختلفی در نظام حقوقی ایجاد می‌نماید که در ادامه به اهم این موارد پرداخته می‌شود.

۱-۲- خلط صلاحیت اداری و قضایی

مستند به ماده ۵ قانون دیوان عدالت اداری رئیس دیوان واجد شأنی اداری بر شعب دیوان بوده و از این منظر علاوه بر ریاست اداری بر کلیه قسمت‌های دیوان نظارت نیز دارد. علاوه بر این مستند به بخش اخیر این ماده این مقام بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز ریاست دارد و از این منظر واجد شأنی قضایی نیز محسوب می‌شود. علی‌رغم مرز مشخص شئون این مقام در ماده مزبور بررسی قانون دیوان مبین و موید این نکته است در موارد مختلفی شأنی اداری و قضایی این مقام خلط شده و شأنی اداری این مقام در جریان امور قضایی پرونده‌های سایر شعب و ارکان دیوان واجد تأثیر و در برخی موارد

۱- برای مطالعه بیشتر و مشاهده مصادیق آرای مزبور رجوع کنید به: آئینه نگینی، حسین؛ ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱). نقد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به مقررات دولتی؛ مبتنی بر شرایط محتوایی، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۲، صص ۱۶-۲۰.

تعیین‌کننده دانسته شده است. از جمله مهمترین این موارد می‌توان به نظارت بر آرای قطعی شعب دیوان و ارجاع آرای مغایر شرع و قانون برای رسیدگی مجدد (موضوع ماده ۷۹)، لزوم تأیید دستور موقت صادره از شعب دیوان برای اجرا (موضوع تبصره ۲ ماده ۳۵) و اعلام اشتباه در خصوص آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان (موضوع ماده ۹۱) اشاره نمود. یکی از مهمترین مصادیق این مهم مصادیق مندرج در ماده ۸۵ قانون دیوان است. بر اساس این ماده رئیس دیوان در صلاحیت هیأت عمومی و شعب دیوان به شرح زیر دخالت می‌نماید که این مهم به صراحت نمونه‌ای از خلط شدن شأن اداری و قضایی رئیس دیوان محسوب می‌شود.

۲-۲- مغایرت با قاعده صلاحیت محکمه در تعیین و تشخیص صلاحیت خویش

مبتنی بر قواعد حقوقی اولین صلاحیت هر محکمه در رسیدگی به موضوعات مطروحه صلاحیت در تعیین صلاحیت می‌باشد. به عبارت دیگر بدواً هر محکمه‌ای باید رسیدگی به یک موضوع را در صلاحیت خود بداند و سپس ضمن ورود به محتوای پرونده در خصوص آن اعلام نظر و صدور رأی نماید. بر همین اساس ماده ۲۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مقرر نموده است «تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر دادگاه نسبت به دعوی که به آن رجوع شده است با همان دادگاه است...». نظر به اهمیت موضوع تعیین صلاحیت و نقش مهم آن در شیوه جریان و ختم پرونده قوانین مربوط به دادرسی در فرض اختلاف در صلاحیت بین محاکم، فرایندهایی خاص و البته قضایی برای حل و فصل آن پیشبینی نموده‌اند. علی‌رغم اینکه این موضوع در نظام قضایی و تقنینی ایران قاعده‌ای مشهور و در قوانین حوزه دادرسی نیز معتبر و ملاک عمل بوده است لیکن در ماده ۸۵ مزبور تعیین تکلیف بخشی مهم از قاعده مزبور در خصوص هیأت عمومی دیوان در صلاحیت رئیس دیوان به عنوان مقامی اداری قرار گرفته است. مستند به حکم این ماده رئیس دیوان می‌تواند با این استدلال که مصوبه معترض‌عنه مصداق آیین‌نامه، نظامات و مقررات دولتی نیست یا جنبه موردی دارد، رسیدگی به شکایت از مصوبه‌ای قلمرو صلاحیت هیأت عمومی خارج نماید. بر این اساس مستند به حکم مزبور تعیین بخشی مهم از قلمرو صلاحیت هیأت عمومی در صلاحیت رئیس دیوان قرار گرفته و این مقام می‌تواند به صورت گسترده قلمرو صلاحیت هیأت عمومی را تحت‌الشعاع قرار دهد.

۲-۳- اصل قابل تجدیدنظرخواهی بودن آرا

فارغ از همه شرایط و دقایقی که لازم است در جذب قضات ملحوظ دانست، قضات نیز همچون سایر اشخاص مبرا از اشتباه نمی‌باشند بر این اساس قابل تجدیدنظر بودن آرا از جمله اصول دادرسی منصفانه محسوب می‌شود. نظر به اهمیت این موضوع، اصل مزبور به شیوه‌های مختلفی در اسناد حقوقی اعم از

حقوق داخلی و بین‌المللی شناسایی شده است (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۳۹). مبتنی بر این اصل حقوقی همه آرای صادره از مراجع قضایی باید قابل تجدیدنظر بوده تا در فرض تجدیدنظرخواهی، توسط مرجعی دیگر نیز مورد بررسی قرار گیرند. نظر به ماهیت قضایی دیوان عدالت اداری واضح است که آرای این محکمه (اعم از حکم و قرار) نیز مشمول این اصل حقوقی است. بنابراین قطعی دانستن قرار رد دادخواست صادره از طرف رئیس دیوان در ماده ۸۵ با اصل قابل تجدیدنظرخواهی بودن آرا مغایرت دارد به خصوص اینکه قرار موضوع ماده ۸۵ از سوی مرجعی اداری (رئیس دیوان در ارتباط با هیأت عمومی صرفاً شأنی اداری دارد) صادر شده است.

۴-۲- تمثیلی بودن مصادیق مندرج در ماده ۸۵

همچنان که بیان شد در نظام حقوقی ایران تعریف مشخصی از اصطلاحات «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» وجود ندارد. علی‌رغم این مهم ماده ۸۵ مقرر نموده است که هرگاه رئیس دیوان مصوبه مورد شکایت را مصداق این موارد نداد قرار رد دادخواست صادر می‌نماید. در ادامه نیز به صورت غیرحصری چند مورد محدود را معرفی نموده که در این موارد مصوبه مورد شکایت مصداق «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» نمی‌باشد. فارغ از ایرادات آسیب‌های ذکر شده در خصوص این حکم، بیان غیرحصری مصادیق و واگذاشتن تعیین سایر مصادیق به رئیس مجلس این امکان را ایجاد می‌نماید که این مقام به صورت سلیقه‌ای مصوباتی را مصداق آیین‌نامه، نظامات و مقررات دولتی نداند و در نتیجه رسیدگی به شکایت از آنها را از شمول صلاحیت دیوان خارج بداند. لزوم توجه به آسیب مزبور زمانی بیشتر هویدا می‌شود که بدانیم مستند به حکم ماده مزبور قرار صادره توسط رئیس دیوان در این موارد قرار قطعی محسوب شده است.

۴-۵- صلاحیت رئیس دیوان و استقلال قضایی

اصل «استقلال قضایی» که با محوریت «استقلال قضات» در دستگاه قضایی تعریف می‌شود، از جمله بنیادی‌ترین اصول دادرسی منصفانه در دستگاه قضایی محسوب می‌شود. موضوعی که نه تنها قوانین و هنجارهای داخلی کشورها به شیوه‌های مختلفی به منظور تضمین آن تلاش کرده‌اند (بارنت، ۱۳۸۶: ۲۶۶-۲۷۰)، بلکه فراتر از این، در بسیاری اسناد بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۶). این اصل حراست و حفاظت از استقلال قضات در برابر هجمه‌ها، اعم از هجمه‌ها و فشارهای درون سازمانی و برون سازمانی را برعهده دارد. همانا عدم مراعات این اصل در دستگاه قضایی، حصول اهداف این قوه را با خدشه مواجه خواهد کرد، موضوعی که فرجام آن جز تهدیدی برای حیات نظام قضایی یک جامعه و به مسلخ رفتن عدالت و عدالت‌گذاری در جامعه نخواهد بود.

مقصود از استقلال قضات آن است که قضات در مقام رسیدگی و صدور رأی صرفاً قانون، منابع معتبر و علم خویش را مبنای قرار داده و توجهی به خواسته‌های دیگران در این زمینه نداشته و در این سیر از هرگونه فشار درون و برون سازمانی در امنیت بوده و در تصمیم‌گیری خویش از هیچ مانع خارجی نهراسند.

از اصطلاح استقلال قضات ممکن است عدم تأثیرپذیری قضات از مقامات و نهادهای خارج از قوه قضائیه و به ویژه قوه مجریه به ذهن متبادر شود. اما در عالم واقع بیش از آنکه استقلال قضات از طریق مسئولان و مقامات سایر قوا و به صورت خاص قوه مجریه مخدوش شود، این مهم ممکن است از سوی مقامات درون قوه قضائیه روی دهد. البته ذکر این نکته نیز لازم است که این خدشه صرفاً بعد ظاهری و دستور علنی مقامات و نهادهای بالادستی به قضات را شامل نمی‌شود، بلکه گاه‌اظهار عقیده و نظر یک مقام عالی در قوه قضائیه هرچند به صورت غیررسمی راجع به یک پرونده یا موضوع، می‌تواند ناخودآگاه یا خودآگاه استقلال نظر قاضی را مخدوش و سیر تفکر وی را به سمت و سویی دیگر سوق می‌دهد. بر این اساس یکی از لوازم مهم در حراست از استقلال قضات عدم اظهار عقیده پیشینی مسئولان عالی قضایی اعم از اظهار نظر رسمی یا غیررسمی راجع به موضوعات و پرونده‌های مطروحه در دادگاه‌ها است. به این معنا که مقامات و مسئولان این قوه قبل از صدور رأی نهایی و پیش از اینکه قاضی مربوط راجع به موضوعی اظهار عقیده کرده باشد، از هرگونه اظهار نظر تخصصی راجع به موضوع مطروحه خودداری نمایند.

لزوم استقلال قاضی از جمله اصول کلی نظام قضایی محسوب می‌شود که نه تنها در مقام اجرا بلکه مهمتر از آن باید در مقام تقنین نیز رعایت گردد. به عبارت دیگر یکی از مهمترین مراحل حراست از استقلال قاضی وضع احکام قانونی صیانت‌کننده از استقلال این مقام می‌باشد. علی‌رغم ضرورت رعایت این مهم در نظام حقوقی ایران در قوانین و مقررات احکام مختلفی می‌توان یافت که در محتوای خود نقض استقلال قاضی را به همراه دارند. یکی از مصادیق این دسته احکام حکم اخیر ماده ۸۵ قانون دیوان است که شعب دیوان را ملزم نموده است که نظر رئیس دیوان را به صورت مطلق بپذیرند. مستند به این حکم علی‌رغم اینکه شعبه دیوان رسیدگی به موضوعی را در صلاحیت خود ندانسته لیکن به صرف تشخیص رئیس دیوان آن شعبه باید به موضوع مزبور رسیدگی و رأی صادر نماید. در خصوص این موضوع ذکر این نکته لازم است که نباید این موضوع را با لزوم تبعیت محاکم از مراجع قضایی بالادستی قیاس نمود. توضیح اینکه در هر نظام حقوقی مراجع قضایی بالادستی صلاحیت بررسی آرا و تصمیمات مراجع قضایی مادون را دارند و در موارد مغایرت با قانون اقدام به

نقض ارای صادره این مراجع می‌نمایند لیکن نظر به اینکه مرجع ناظر خود مرجع قضایی است لذا این مهم ناقض استقلال قاضی نیست. لیکن در خصوص حکم ماده ۸۵ نظر به اینکه شأن رئیس دیوان نسبت به شعب دیوان (به استثنای شعبه اول تجدیدنظر) شأنی اداری محسوب می‌شود تکلیف قضات به تبعیت از نظر این مقام در امور قضایی به صراحت ناقض اصل استقلال قضایی است.

نتیجه‌گیری

مستند به ماده ۵ قانون دیوان رئیس دیوان عدالت اداری علاوه بر ریاست بر دیوان به عنوان رئیس شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز محسوب می‌شود. بر این اساس این مقام به صورت توأم دو شأن قضایی و اداری را دارا می‌باشد. فارغ از اینکه پیشینی دو جایگاه ریاست بر دیوان و ریاست بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان با قاعده ممنوعیت جمع بین مشاغل موضوع اصل ۱۴۱ مغایر است یا خیر، مستند به ماده ۵ یادشده مرز بین جایگاه اداری و قضایی رئیس دیوان عدالت اداری مشخص می‌باشد. لعلی‌رغم مرز مشخص دو شأن اداری و قضایی این مقام، بررسی جامع قانون دیوان عدالت اداری مبین این نکته است که در فرایند دادرسی دیوان عدالت اداری (اعم از فرایند دادرسی در شعب، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی) صلاحیت‌های مختلف قضایی از جمله نظارت بر آرای قطعی شعب دیوان و ارجاع آرای مغایر شرع و قانون برای رسیدگی مجدد (موضوع ماده ۷۹)، لزوم تأیید دستور موقت صادره از شعب دیوان برای اجرا (موضوع تبصره ۲ ماده ۳۵) و اعلام اشتباه در خصوص آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان (موضوع ماده ۹۱) اشاره نمود برای این مقام پیش‌بینی شده است. ماده ۸۵ قانون مزبور از جمله موادی است که صلاحیت‌های مختلف قضایی برای رئیس دیوان در ارتباط با هیأت عمومی و البته شعب دیوان پیشینی نموده است. مستند به این ماده **اولاً** در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به دادخواست ابطال مصوبه موضوعاً متنفی باشد، مانند موارد استرداد دادخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه مورد شکایت و یا در مواردی که موضوع مورد شکایت مشمول عنوان آیین نامه‌ها، نظامات و مقررات موضوع ماده (۱۲) این قانون نباشد، از قبیل نظرات مشورتی، ابلاغیه مصوبات و یا شکایت از قانون، رئیس دیوان صلاحیت یافته است قرار رد دادخواست مطروحه را صادر نماید. **ثانیاً** در صورتی که شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شده یا توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی رسیدگی در هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط رئیس دیوان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. نکته شایان توجه در خصوص تصمیمات مزبور قطعی بودن آنهاست. توضیح اینکه هرگاه مستند به بخش اول ماده ۸۵ رئیس دیوان قرار رد دادخواست صادر نماید قرار مزبور قطعی دانسته شده

است همچنان که هرگاه این مقام مستند به بخش دوم این ماده رئیس دیوان موضوعی را برای رسیدگی به شعبه دیوان ارجاع نماید علی‌رغم نظر مخالف شعبه، شعبه مزبور ملزم به رسیدگی است. بررسی‌های انجام شده در خصوص صلاحیت‌های رئیس دیوان در این ماده نشان داد که این مهم اولاً موجب خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی رئیس دیوان را فراهم نموده است ثانیاً حکم این ماده به جد قلمرو صلاحیت هیأت عمومی را تحت تأثیر قرار داده و بخش مهمی از قلمرو این رکن دیوان را تابع تصمیمات و نظرات رئیس دیوان دانسته است که این مهم با قاعده «صلاحیت محکمه در تعیین صلاحیت خود» و در نتیجه نظام قضایی صحیح مغایر می‌باشد. ثالثاً بخش اخیر ماده نیز که پیشینی نموده است در موردی که رئیس دیوان موضوع دادخواست را موردی تشخیص داد و یا اینکه با نظر شعبه مبنی بر عام بودن مصوبه معترض‌عنه مخالف بود، شعبه مرجع‌الیه ملزم به تبعیت از نظر رئیس دیوان می‌باشد ناقض اصل استقلال قضایی محسوب می‌شود. به عنوان پیشنهاد می‌توان چنین مطرح نمود که در نظام قضایی ایران به صورت عام و به صورت خاص در دیوان عدالت اداری می‌توان جایگاه رئیس دیوان را صرفاً به عنوان شأنی اداری محدود به مدیریت و نظارت بر دیوان محدود نمود و به منظور ایجاد نظام قضایی صحیح و حفظ استقلال قضایی و اجتناب از خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی صلاحیت‌های قضایی این مقام را حذف نمود. حتی بر اساس اصل ۱۴۱ قانون اساسی لازم است ریاست رئیس دیوان بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز حذف گردد.

کتابنامه

۱. ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی نظارت قانونی و شرعی قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۱۷.
۲. اریک بارت (۱۳۸۶). مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ دوم.
۳. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳). حقوق اداری، ج ۲، تهران: نشر میزان، چاپ دوم.
۴. آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱). نقد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به مقررات دولتی؛ مبتنی بر شرایط محتوایی، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۲.
۵. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵). کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی؛ از مفاهیم تا مصادیق، تهران: انتشارات خرسندی.
۶. پروین، خیرالله؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۱). اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوم.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ بیستم.
۸. رستمی، ولی؛ آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ پانزدهم.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: دادگستر.
۱۱. غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی ایران.
۱۲. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۷). حقوق اداری، ج ۱، تهران: انتشارات پایدار.
۱۳. نجابت‌خواه، مرتضی؛ فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۹). بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۷.