

نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات

مسلم آقایی طوق^{*۱}

استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۶/۲۹)

چکیده

واگذاری صلاحیت رسیدگی و ابطال مقررات دولتی و شهرداری ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که نخستین بار در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ صورت گرفت و پس از آن در سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ ادامه یافت، فاقد مبنای محکمی به نظر می رسد. این طراحی پیامدهای نامطلوب مختلفی دارد همچون عدم امکان تراکم زدایی از دیوان عدالت اداری، عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء هیأت عمومی، عدم امکان دسته بندی دعاوی ملی و محلی و عدم امکان دسته بندی مصوبات از نظر جایگاه نهاد وضع کننده. حال آنکه نگاهی به حقوق اداری تطبیقی به ویژه سه کشور فرانسه، اسپانیا و ایتالیا نشان می دهد که مصوبات به طور معمول به ملی و محلی تقسیم شده و رسیدگی مصوبات محلی به مراجع مستقر در محل واگذار می شود. همچنین رسیدگی به مقررات و مصوبات مهم از موارد دیگر متمایز شده است. در این مقاله براساس روش تحلیلی- تطبیقی از لزوم بازنگری نظام ابطال مقررات در کشور دفاع شده است.

کلیدواژگان: دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی، مقررات دولتی، حقوق اداری تطبیقی، دادرسی اداری.

مقدمه

دیوان عدالت اداری نهادی است که برای نخستین بار از طریق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وارد نظام حقوقی کشور شد. پیش از آن، شورای دولتی مفهوم کم و بیش شناخته شده‌ای بود که از سال ۱۲۸۹ از طریق قانون محاسبات عمومی کشور در ادبیات قانونی کشور راه یافته بود،^۱ با ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱، «مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزرا» قلمداد شد و نهایتاً با قانون راجع به شورای دولتی که در سال ۱۳۳۹ «با تلاش عده‌ای از حقوقدانان و وزیر دادگستری وقت و با تأسی از شورای دولتی فرانسه تصویب شد» (مقصودپور، ۱۳۸۴، ص ۹۲)، ساختار و نحوه فعالیت آن بر روی کاغذ تبیین شد.

یکی از مهمترین صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، به تبع سلف قانونی خود، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی است (ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، از این پس قانون تشکیلات). نهاد صالح برای رسیدگی به این موضوع، نه شعب دیوان، بلکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که «با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل می‌شود» (ماده ۸ قانون تشکیلات).

نگاهی به پیشینه حقوق اداری کشور نشان می‌دهد که واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی و شهرداری‌ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نخستین بار توسط ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ صورت گرفت. طبق این ماده «... 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.» قانون راجع به شورای دولتی به عنوان مهمترین سابقه قانونگذاری در این خصوص، رسیدگی به دعاوی علیه مقررات دولتی و شهرداری‌ها را به

۱. برخی بر این باورند که «نخستین بار قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ واژه شورای دولتی را به ادبیات حقوقی کشورمان وارد نمود.» (ویژه، ۱۳۹۱، ص ۱۷۴؛ شهنایی، ۱۳۸۶، ص ۴۷؛ عباسی، ۱۳۹۰، ص ۲۹۲).

شعب واگذار کرده بود. مستفاد از مواد ۲۰ و ۲۸ این قانون،^۱ تمامی دادخواست‌ها به شعب ارجاع می‌شد و هیأت عمومی شورا صرفاً جهت ایجاد وحدت رویه تشکیل می‌شد و صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه مقررات دولتی و شهرداری‌ها را نداشت.

نگاهی به حقوق اداری تطبیقی نشان می‌دهد که رسیدگی به دعاوی علیه مقررات دولتی و شهرداری‌ها توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران، یک طراحی منحصر به فرد است که ضمن اینکه فلسفه وجودی آن هرگز تبیین نشده است، به نظر می‌رسد پیامدهای نامطلوبی نیز دارد که مهمترین آن، عدم امکان ایجاد شعب دیوان در شهرهای دیگر است. آنچه در این مقاله به آن پرداخته‌ایم، دفاع از این ادعا است که واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی و شهرداری‌ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران فاقد مبنای محکم و مستدل است و شواهد مختلفی از حقوق اداری تطبیقی می‌توان برای این ادعا اقامه کرد. طبق استقرای صورت گرفته در آثار مربوط به دیوان عدالت اداری، تاکنون این مسأله بدین شکل مورد توجه قرار نگرفته است. روش پژوهش حاضر تحلیلی- تطبیقی است و اطلاعات لازم از طریق کتابخانه‌ای گردآوری شده است.

مقاله حاضر از سه قسمت تشکیل شده است. قسمت نخست به ارائه مباحث تطبیقی درباره نظام دادرسی اداری در سه کشور فرانسه، اسپانیا و ایتالیا اختصاص یافته است. هدف اصلی از ارائه مباحث این بند، بررسی این مسأله است که ابطال مقررات دولتی در این سه کشور به چه نهادی واگذار شده است و نهادهای مشابه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تا چه اندازه در ابطال مقررات دخالت دارند؟ در قسمت دوم، به واکاوی علل و عوامل واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی و شهرداری‌ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و بررسی فلسفه آن پرداخته‌ایم. در قسمت سوم با اشاره به پیامدهای نامطلوب این طراحی خاص و ویژه از تقسیم و توزیع این صلاحیت (ابطال مقررات دولتی) میان شعب و هیأت‌های متشکل از چند قاضی دفاع شده است.

۱ ماده ۲۰- دادخواست‌هایی که به شورای دولتی داده می‌شود از طرف نایب‌رییس شوری به یکی از شعب ارجاع می‌شود و شعبه مربوطه آن را به طرف دعوی ابلاغ می‌نماید...

ماده ۲۸- هرگاه در شعب شورای دولتی نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد به تقاضای رییس کل شوری هیأت عمومی شوری که لااقل با حضور سه ربع از رؤسا و مستشاران شوری تشکیل می‌یابد موضوع مختلف‌فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می‌نماید...

۱. نهاد صالح برای ابطال مقررات دولتی در حقوق اداری تطبیقی

برای بررسی تطبیقی در این خصوص، توجه خود را صرفاً به نظام‌های حقوقی نوشته یا سیویل لو معطوف خواهیم کرد، چرا که نظام‌های حقوقی نانوشته یا کامن لو رویکردهای متفاوتی در زمینه حقوق اداری دارند و به همین خاطر، بررسی تطبیقی موضوع مقاله با این دسته از کشورها شاید نتواند به نتایج قابل اعتمادی منتهی شود. به علاوه، به لحاظ تاریخی نظام‌های کامن لو نسبت به جایگاه قاضی نظر مساعدتری در مقایسه با نظام‌های سیویل لو دارند (آقایی طوق، ۱۳۸۵، ص ۱۸؛ واعظی، ۱۳۹۳، ص ۵۷) و به همین خاطر، در برخی از این نظام‌ها- همچون ایالات متحده آمریکا- قضات می‌توانند قوانین را نیز به واسطه آنکه آنها را مغایر با قانون اساسی می‌دانند، غیرقابل اجرا بدانند و یا اینکه مقررات دولتی مغایر با قوانین را ابطال کنند- استرالیا. به هر حال، مطالعه حاضر بیشتر معطوف به نظام حقوق اداری فرانسه و کشورهایی است که تاحدودی تحت تأثیر این نظام قرار گرفته‌اند مانند اسپانیا و ایتالیا. آنچه در این میان جلب توجه می‌کند این است که در هیچ یک از این کشورها، نهاد معادل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ایران به دعای علیه مقررات دولتی رسیدگی نمی‌کند و این وحدت رویه می‌تواند حاوی آموزه مهمی باشد.

۱-۱. فرانسه

حقوق اداری ایران تاحدود زیادی از حقوق اداری فرانسه تأثیر پذیرفته است ولی در برخی موارد، تفاوت‌هایی وجود دارد که نمی‌توان آنها را نادیده گرفت. نظام دادرسی اداری یکی از حوزه‌های مهم حقوق اداری است که با آنکه از نظام فرانسه گرت‌برداری شده است (ابوالحمد، ۱۳۸۳، ص ۸۰۹؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ص ۴۷۶)، اما در برخی موارد اختلافاتی وجود دارد. گرجی به درستی به همین مسأله اشاره می‌کند: «اندیشه نظام دادرسی اداری در ایران از نظام حقوقی فرانسه الهام پذیرفته است، اما از لحاظ ساختار محاکم اداری توجه چندانی به تجربیات و تحولات این کشور نشده است.» (گرجی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳) قرار دادن دیوان عدالت اداری در زمره نهادهای قوه قضائیه، پیش بینی نکردن ارتباط ساختاری منظم با قوه مجریه و عدم واگذاری صلاحیت مشورتی به دیوان تفاوت آشکار آنرا با شورای دولتی فرانسه معین می‌کند (سوادکوهی فر، ۱۳۹۱، ص ۴). یکی دیگر از موارد مهمی که در آن به تحولات و تجربیات نظام حقوق اداری فرانسه توجه نشده است، واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که معادلی در فرانسه ندارد.

ساختار رسیدگی قضایی به دعاوی علیه دولت در فرانسه یک ساختار سه ضلعی است: دیوان‌های اداری، دیوان‌های تجدیدنظر و شورای دولتی (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۷۳۱). دیوان‌های اداری (Tribunal administratif) که در اصلاحات سال ۱۹۵۳ ایجاد شده‌اند، دارای صلاحیت عام در رسیدگی به دعاوی مربوط به امور اداری بوده و نهاد بدوی رسیدگی کننده به دعاوی علیه دولت به شمار می‌روند (Lebreton, 1996, p.56). بدین معنا که تمامی دعاوی اداری در صلاحیت این دیوان‌ها می‌باشد مگر آنکه نهاد دیگری در قانون تعیین شده باشد. ماده ۳-۲۲۱ قسمت مقررات کد عدالت اداری فرانسه (Code de justice administrative) فهرست بیش از ۴۰ شهر دارای دیوان اداری را ذکر کرده است. هر دیوان دارای دو یا چند شعبه است. دیوان اداری پاریس شش بخش دارد که هر بخش متشکل از سه شعبه می‌باشد. هر شعبه از سه عضو تشکیل می‌شود. دعاوی خروج از صلاحیت (Recours pour excès de pouvoir) که می‌تواند منجر به ابطال اعمال اداری محلی اعم از خاص و عام (مقررات) گردد، در دیوان‌های اداری مطرح می‌گردد.

دادگاه‌های اداری تجدیدنظر (Cour administrative d'appel) که در اصلاحات سال ۱۹۸۷ ایجاد شدند، مرجع تجدیدنظر درخصوص تمامی آرای دیوان‌های اداری (Lebreton, 1996, p.57) محسوب می‌شوند. از آرای این دادگاه‌ها که تعداد و پراکنش جغرافیایی آنها به مراتب کمتر از دیوان‌های اداری است - در حال حاضر در هشت شهر پاریس، بردو، دوئه، لیون، مارسلی، نانت، نانسی و ورسای ایجاد شده است - می‌توان نزد شورای دولتی فرجام‌خواهی کرد.

شورای دولتی برترین مرجع قضایی اداری فرانسه است (هداوند، ۱۳۹۰، ص ۷۳۰) که در سال ۱۷۹۹ توسط ناپلئون بناپارت ایجاد شده (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ص ۵۰۲) و مقر آن در پاریس است. شورای دولتی علاوه بر وظیفه عمده‌ای که در ارائه مشورت به دولت دارد، در امور قضایی نیز دارای سه کارکرد اصلی است: رسیدگی شکلی یا فرجامی - که وظیفه غالب این شورا است (ابوالحمد، ۱۳۸۳، ص ۸۰۹) - رسیدگی تجدیدنظر و رسیدگی بدوی (عباسی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۹؛ هداوند، ۱۳۹۰، ص ۷۳۱).

هر چند شورای دولتی حدود ۳۰۰ عضو دارد، اما رسیدگی‌های قضایی و از جمله ابطال مقررات دولتی توسط بخش دعاوی (section du contentieux) یعنی تنها یکی از بخش‌های هفت‌گانه این شورا انجام می‌گیرد که متشکل از ۱۵ عضو است. این بخش خود دارای ده شعبه است. بخش دعاوی از چهار طریق به دعاوی رسیدگی می‌کند. مسائل عادی و ساده توسط یک شعبه که حداقل از سه عضو تشکیل شده است، رسیدگی می‌شود. این در حالی است که به طور معمول، اکثر دعاوی با

همکاری چند شعبه رسیدگی می‌شود. در واقع، به طور سنتی یک پرونده توسط دو شعبه و از سال ۲۰۱۰ بدین سو توسط سه یا چهار شعبه رسیدگی می‌شود. مسائل پیچیده‌تر توسط هیأت بخش دعاوی و مسائل بسیار پیچیده توسط مجمع بخش دعاوی (Assemblée du contentieux) که متشکل از ۱۷ عضو است، رسیدگی می‌شود (Frier et Petit, 2014, p.439؛ هداوند، ۱۳۹۰، ص ۷۳۴). به هر حال، مطالعه نظام دعاوی اداری در فرانسه نشانگر این امر می‌باشد که ابطال مقررات دولتی آنجا که گستره محلی دارند، در صلاحیت دیوان‌های اداری بدوی (و تبعاً دادگاه‌های اداری تجدیدنظر) (Lebreton, 1996, p.57) و مواردی که گستره ملی دارند و یا فراتر از صلاحیت یک دیوان اداری (محلی) هستند و یا در موارد خاص همچون فرامین رییس‌جمهور و نخست وزیر، در صلاحیت شورای دولتی قرار می‌گیرد (Peiser, 2008: 241-242). از این میان، موارد بسیار مهم به مجمع بخش دعاوی شورای دولتی واگذار شده است.

۱-۲. اسپانیا

رسیدگی به دعاوی اداری در اسپانیا براساس قانون راجع به رسیدگی به دعاوی اداری (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa مصوب ۱۹۹۸ صورت می‌گیرد. طبق ماده ۶ این قانون، مسئولیت رسیدگی به این دست از دعاوی در کل برعهده پنج مرجع به شرح زیر است:

- دادگاه دعاوی اداری (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) که دارای صلاحیت استانی هستند.
- دادگاه مرکزی دعاوی اداری (Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo) که دارای صلاحیت ملی است.
- شعب دعاوی اداری دیوان‌های عالی عدالت (Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia) که صلاحیت آنها مربوط به مناطق خودمختار می‌باشد.
- شعبه دعاوی اداری دادگاه ملی (Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional)

● شعبه دعاوی اداری دیوان عالی (Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo).

دادگاه‌های اداری (منطقه‌ای و مرکزی) متشکل از یک نفر به عنوان قاضی هستند ولی شعب دعاوی متشکل از چند نفر می‌باشند. در هر یک از استان‌های پنجاه گانه، ممکن است چندین دادگاه دعاوی اداری وجود داشته باشد. برای مثال، در استان مادرید، ۳۷ دادگاه دعاوی اداری و در استان بارسلون ۱۷ مورد فعالیت می‌کنند (<http://www.poderjudicial.es>). بنابراین، امور محلی اعم از مصوبات محلی و اقدامات و تصمیمات دستگاه‌های محلی، توسط دادگاه‌های اداری مستقر در همان محل رسیدگی می‌شود. مواد ۸ تا ۱۲ قانون راجع به رسیدگی به دعاوی اداری به تفصیل به بیان صلاحیت‌های هر یک از این نهادهای پنجگانه پرداخته است. طبق بند ۳ ماده ۸ قانون مزبور، رسیدگی به دعاوی علیه مصوبات مؤسسات و نهادهای محلی برعهده دادگاه‌های دعاوی اداری است که دارای صلاحیت محلی هستند (Alcubilla y Valverde, 2007, p.128). طبق جزء (ج) بند ۱ ماده ۹ این قانون، رسیدگی به شکایات اشخاص علیه مصوبات عام مؤسسات عمومی دارای شخصیت حقوقی مستقل و مؤسسات وابسته به دولت که گستره فعالیتشان ملی است، توسط دادگاه مرکزی دعاوی اداری صورت می‌گیرد (Alcubilla y Valverde, 2007, p.130). حال آنکه طبق جزء (ب) بند ۱ ماده ۱۰، مقررات و مصوبات نهادهای مربوط به مناطق خودمختار توسط شعبه دعاوی اداری دیوان‌های عالی عدالت رسیدگی می‌شود. طبق جزء (الف) بند ۱ ماده ۱۱ نیز رسیدگی به شکایات علیه مصوبات عام وزرا و معاونان وزرا (Secretario de Estado) توسط شعبه دعاوی اداری دادگاه ملی صورت می‌گیرد که مقر آن در مادرید است. براساس جزء (الف) بند ۱ ماده ۱۲ قانون، مصوبات هیأت وزیران و کمیسیون‌های نماینده دولت و طبق جزء (ب) بند ۲ همان ماده، مصوبات شورای عمومی قوه قضائیه و طبق جزء (ج) بند مزبور، مصوبات اداری، استخدامی و مالی نهادهای اداری مجلس نمایندگان، سنا، دادگاه قانون اساسی، دیوان محاسبات و آموذمان (Defensor del Pueblo) توسط شعبه دعاوی اداری دیوان عالی رسیدگی می‌شود (Alcubilla y Valverde, 2007, pp.131-135).

۱-۳. ایتالیا

نظام عدالت اداری (Giustizia Amministrativa) ایتالیا تابع کد آیین دادرسی اداری (Codice del processo amministrativo) این کشور مصوب ۲۰۱۰ بوده و به دو دسته عام و خاص تقسیم

می‌شود. نظام خاص عدالت اداری شامل نهادهایی است که در برخی از حوزه‌های موضوعی خاص تشکیل می‌شوند و صلاحیتشان محدود است، مانند دیوان محاسبات (Corte dei Conti) و کمیسیون-های مالیاتی (Commissioni Tributarie). نظام عام عدالت اداری شامل نهادهایی است که در عموم مسائل اداری صلاحیت رسیدگی دارند مگر آنکه از حوزه صلاحیت آنها مستثنی شوند و حسب مورد از طریق دیوان‌های اداری منطقه‌ای (Tribunale Amministrativo Regionale) و شورای دولتی (Consiglio di Stato) اعمال می‌شود. منطقه سبسیل نیز شورای عدالت اداری ویژه خود را دارد (Cacciotti, 2014, p.64).

دیوان‌های اداری منطقه‌ای که هر یک از سه عضو تشکیل می‌شود، مراجع بدوی برای رسیدگی به دعاوی اداری هستند (Solenne, 2014, p.68) و در مرکز هر یک از مناطق بیست‌گانه کشور و در اجرای اصل ۱۲۵ قانون اساسی ایتالیا توسط قانون شماره ۱۰۳۴ مصوب ۱۹۷۱ تشکیل شده‌اند. هر چند هر منطقه تنها یک دیوان اداری دارد، اما طبق ماده ۱ قانون شماره ۱۰۳۴ مصوب ۱۹۷۱ در مناطق لمباردی، امیلیا رومانیا، لاتزیو، ابروتزی، پولیا، کالابریا، کامپانیا و سبسیل چند شعبه از دیوان‌های اداری تشکیل می‌شود (Cacciotti, 2014, p.64; Solenne, 2014, p.69). صلاحیت اصلی دیوان‌های اداری منطقه‌ای در حوزه دادرسی اداری، عبارت است از رسیدگی به شکایات افراد علیه اقدامات و تصمیمات نهادهای منطقه‌ای مانند (شورای شهر و یا فرمانداری) و یا تصمیمات دولت مرکزی در ارتباط با مسائل منطقه‌ای. در مورد دعاوی علیه اقدامات و تصمیمات فرمانطقه‌ای، دیوان اداری منطقه لاتزیو (با مرکزیت رم) رسیدگی می‌کند. از آرای دیوان‌های اداری می‌توان به شورای دولتی درخواست تجدیدنظر کرد.

شورای دولتی که در سال ۱۸۳۱ توسط کارلو آلبرتو ایجاد شده است (Casetta, 2011, p.68)، در رم تشکیل می‌شود و طبق اصل ۱۰۰ قانون اساسی ایتالیا دارای دو کارکرد مشورتی و قضایی است. این شورا دارای هفت شعبه است. سه شعبه کارکرد مشورتی و چهار شعبه دیگر کارکرد قضایی دارند (Cacciotti, 2014, p.66). هر یک از شعب قضایی شورای دولتی دارای ۴ قاضی است. براساس ماده ۶ کد آیین دادرسی اداری، شورای دولتی مرجع تجدیدنظر از آراء دیوان‌های اداری مناطق است. هر یک از شعب دایره قضایی دیوان، از یک رییس و چهار مشاور تشکیل می‌شود (بند ۲ ماده ۶ کد آیین دادرسی اداری). درخواست تجدیدنظر از آرای دیوان‌های اداری منطقه‌ای و نیز دعاوی علیه مقررات دولتی در صورتی که موضوع و یا آثار آنها ملی باشد، توسط این شعب رسیدگی

می‌شود. البته براساس بند ۳ ماده ۶ کد آیین دادرسی اداری، در موارد وجود تعارض در آراء شعب و یا مسائل بسیار مهم به درخواست یکی از طرفین و یا رئیس شورای دولتی، هیأت عمومی (L'Adunanza plenaria) دائره قضایی رسیدگی می‌کند که از رییس دیوان و دوازده قاضی عضو دائره قضایی (رؤسای شعب به اضافه دو قاضی مشاور عضو شعبه) تشکیل می‌گردد (Solenne, 2014, 73).

۲. ریشه شناسی و واگذاری ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان

اینکه چرا قانونگذار در سال ۱۳۶۰ و متعاقب آن در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲، ابطال مقررات دولتی، این «بدیع‌ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی شده برای دیوان عدالت اداری» (ویژه، ۱۳۹۱، ص ۱۷۵) را به هیأتی متشکل از قضات دیوان^۱ واگذار کرده است، معلوم نیست. تا آنجا که نگارنده بررسی کرده است، هیچ یک از نویسندگان حقوق اداری نیز متعرض فلسفه و مبنای فکری این امر نشده‌اند. به نظر می‌رسد، دو عامل زیر را می‌توان به عنوان بخشی از مبنا یا مبنای فکری این طراحی در نظر گرفت- هر چند شاید این دو عامل نیز در اصل یکی باشند:

۲-۱. اهمیت بسیار زیاد مقررات دولتی

شاید قصد قانونگذار این است که مقررات دولتی به واسطه اینکه شامل احکام عام‌الشمول و فراگیر هستند از یک اقدام و تصمیم دولتی مربوط به یک واقعه یا شخص خاص اهمیت بیشتری دارند، لذا برای بررسی و ابطال آنها نه یک شعبه، بلکه هیأتی متشکل از قضات دیوان لازم است. طباطبایی مؤتمنی نیز در همین باره بر این باور است که «به دلیل اهمیت آیین نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اداری، مطابق قانون رسیدگی به شکایات علیه آنها در صلاحیت هیأت عمومی دیوان می‌باشد» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ص ۴۹۲).

اگر قصد قانونگذار این باشد، اولاً با برداشت اولیه از قواعد دادرسی اداری که طبق آن فرایند تشخیص مخالفت یا عدم مخالفت یک مصوبه دولتی با قانون سهل‌تر از فرایند بررسی مغایرت یا عدم مغایرت اقدامات دولت با الزامات قانونی است، مغایرت دارد (De Laubadere, Venezia et

۱. ماده ۲۰ قانون مصوب ۱۳۶۰، ماده ۱۱ قانون مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۸ قانون مصوب ۱۳۹۲ راجع به ترکیب هیأت عمومی دیوان می‌باشد.

Gaudemet, 2002, p.74) و ثانیاً با سایر قواعدی که در خصوص مسائل مشابه در قانون اساسی و یا قوانین عادی وجود دارد، همخوان نیست و به عبارت دیگر، عدم انسجام و اتلام بین رویکردهای مقنن وجود دارد.

اگر قانونگذار مقررات و مصوبات دولت را متن‌هایی آنچنان مهم می‌داند که رسیدگی قضایی به آنها را نه به شعب دیوان بلکه به هیأتی متشکل از حداقل دو سوم قضات دیوان^۱ به ریاست رییس دیوان و یا معاون قضایی وی واگذار کرده است، چگونه در اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات را الزام کرده است که «از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند» و بدین ترتیب به فرد فرد قضات این صلاحیت را اعطا کرده است که آیین‌نامه‌ها و مصوبات مغایر با قوانین و مقررات اسلامی را شناسایی کرده و آنها را اجرا نکنند. اگر نظارت قضات از طریق اعمال اصل ۱۷۰ قانون اساسی را نیز نوعی نظارت قضایی تلقی کنیم (گرچی، ۱۳۸۷، ص ۱۶۳؛ فلاح زاده، ۱۳۸۶، ص ۱۹)، معقول و منطقی نیست که اعمال یک روش (اصل ۱۷۰) برعهده یک قاضی باشد و روش دیگر (اصل ۱۷۳) برعهده مجموعه بزرگی متشکل از حداقل دو سوم قضات دیوان عدالت اداری به اضافه رییس دیوان و یا معاون قضایی وی واگذار شود. به ویژه اگر در نظر داشته باشیم که اعمال اصل ۱۷۰ قانون اساسی گاه ممکن است توسط قضاتی صورت پذیرد که برخلاف قضات دیوان عدالت اداری فاقد «ده سال سابقه کار قضایی»^۲ باشند.

همچنین، اگر مصوبات و مقررات دولتی از آنچنان ارزش و اهمیتی برخوردار هستند که ابطال آنها نیازمند گردهم آیی حداقل دو سوم قضات دیوان عدالت اداری است، چگونه در *قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۸۸*، مقرر کرده است که «در مواردی که رییس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و

۱. در حقیقت تمامی قضات دیوان عدالت اداری مکلف به حضور در هیأت عمومی دیوان هستند و حضور دو سوم از دیگران رفع تکلیف نمی‌کند (مولایی، ۱۳۹۳، ص ۱۰).

۲. طبق ماده ۴ قانون تشکیلات دیوان، «قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند و باید دارای ده سال سابقه کار قضایی باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی همتراز، داشتن پنج سال سابقه کار قضایی کافی است.»

تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظری برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به اینگونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد...» و بدین ترتیب، مصوبات دولتی را که ممکن است توسط هیأت وزیران متشکل از وزرا و رئیس جمهور یا معاون اول وی تصویب شود، در معرض نظارت یک شخص قرار داده است که نظرش، حتی بر رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هم حاکم است و به هر حال، «به نوعی خلاف اصل ۱۷۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد و حق دادخواهی قضایی را محدود می‌کند.» (سوادکوهی فر، ۱۳۹۱، ص ۷) این دو نوع نگاه قانونگذار همخوانی ندارد. اگر مصوبات دولتی به ویژه آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران از آنچنان اهمیتی برخوردار است که اعمال نظارت قضایی بر آن برخلاف فرانسه، اسپانیا و ایتالیا نه به یک یا چند شعبه بلکه به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است، چگونه است که اعمال نظارت تقنینی که وزن آن طبق قانون عادی بر نظارت قضایی می‌چربد، تنها به یک شخص واگذار شده است؟

۲-۲. فقدان مشروعیت کافی برای ابطال مقررات دولتی

شاید قصد قانونگذار این است که یک شعبه دیوان نمی‌تواند مصوبه هیأت وزیران را که متشکل از وزرای دولت به علاوه رئیس جمهور یا معاون اول وی است، ابطال کند، چرا که شاید برای چنین کاری وجهه و یا مشروعیت کافی ندارد. شاید فرض قانونگذار بر این بوده است که از آنجا که مقررات دولتی معمولاً توسط نهادهای جمعی وضع و تصویب می‌شود، ابطال آنها نیز توسط یک نهاد جمعی مانند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از وجهه و مشروعیت بیشتری می‌تواند برخوردار باشد. این مبنا نیز نمی‌تواند چندان صحیح باشد، چرا که اولاً همانطور که اشاره شد اگر نظر قانونگذار بر این باشد، پس چگونه امکان لغای آثار مصوبات این نهادهای جمعی را در نتیجه نظارت یک شخص (رئیس مجلس) پذیرفته است.^۱ ثانیاً همه مصوبات و مقررات دولتی توسط هیأت وزیران تصویب نمی‌شود. بلکه مصوبات و مقررات دولتی اعم است از مصوبات یک یا چند وزیر، شوراهای

۱. درست است که رئیس مجلس در این امر از کمک هیأتی به نام هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین برخوردار است، اما بدیهی است که کارکرد این هیأت مشورتی است و این امضای رئیس مجلس است که به نظرات این هیأت اعتبار می‌بخشد و در نهایت، این شخص رئیس مجلس است که نظرش بر نظر دو سوم قضات دیوان عدالت اداری غلبه دارد.

اداری و نیز بخشنامه‌های وزارتی که در سطوح پایین‌تری نسبت به آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیأت وزیران قرار می‌گیرند. حال آنکه رسیدگی به همه انواع این مصوبات به هیأت عمومی دیوان واگذار شده است و تفاوتی از این حیث بین انواع مصوبات در نظر گرفته نشده است.

هر چند نمی‌توان هیچ‌یک از دلایل فوق را به عنوان مبنای صحیحی در نظر گرفت، ولی به هر حال واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأتی متشکل از دو سوم قضات دیوان عدالت اداری و ترجیح نظر رییس مجلس شورای اسلامی به عنوان یک فرد سیاسی (فلاح زاده و ابریشمی راد، ۱۳۹۳، ص ۱۱۴) و غیرقضایی به رأی آنان را می‌توان به معنای تخفیف در جایگاه قضا در نظام حقوقی کشور تلقی کرد. هر چند شاید بتوان این نوع نگاه قانونگذار را برای دیوان عدالت اداری متشکل از ده شعبه (ماده ۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰) یا پانزده شعبه در اواسط دهه ۱۳۶۰ (زرین قلم، ۱۳۶۶، ص ۵۱) که صرفنظر از برخی سوابق مرتبط با دیوان عالی^۱ برای نخستین بار در کشور به اعمال نظارت قضایی بر مصوبات دولت و شهرداری‌ها می‌پرداخت، پذیرفت، اما برای دیوان عدالت اداری در دهه ۱۳۹۰ با نزدیک به چهار دهه فعالیت مستمر و با برخورداری از ۵۰ شعبه بدوی و ۱۰ شعبه تجدیدنظر چندان پذیرفتنی نیست و پیامدها و آثار نامطلوبی می‌تواند داشته باشد.

۳. آسیب‌شناسی واگذاری صلاحیت ابطال به هیأت عمومی دیوان

با آنکه مهمترین آسیبی که می‌توان برای واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ذکر کرد، فقدان مبنای حقوقی، تحلیلی و تطبیقی خاصی برای این نوع طراحی است، اما صرفنظر از این اشکال اساسی و مبنایی، واگذاری این صلاحیت به هیأت عمومی دیوان دارای برخی پیامدهای عملی و اجرایی است که کلیت نظام عدالت اداری کشور را نیز تحت تأثیر قرار داده است. در واقع برخی از آسیب‌های دیگر نظام عدالت اداری همچون عدم امکان تراکم‌زدایی از دیوان عدالت اداری و یا عدم امکان دسته‌بندی دعاوی ملی و محلی ریشه در همین طراحی دارد و بدون اصلاح آن شاید نتوان آسیب‌های دیگر را برطرف کرد. به هر حال، چهار مورد از این پیامدهای نامطلوب را در این بند بررسی خواهیم کرد.

۱. «به موجب مواد ۶۱ و ۶۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ به لحاظ عدم تشکیل شورای دولتی، مقرر گردید در غیاب شورای دولتی به شکایات استخدامی کارکنان دولت، در دیوان عالی کشور رسیدگی شود...» (شهنایی، ۱۳۸۶، ص ۴۸).

۳-۱. عدم امکان تراکم زدایی از دیوان عدالت اداری

یکی از مهمترین پیامدهای واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری این است که نمی‌توان شعبات دیوان عدالت اداری را در شهری غیر از تهران تشکیل داد. توضیح اینکه، فہم قانونگذار در سه مقطع قانونگذاری در سه دهه مختلف (دهه‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰) این بوده است که ابطال مقررات دولتی توسط نهادی غیر از هیأت عمومی امکان پذیر نیست. چنین فہمی اگر استقرار دائمی داشته باشد، همواره تکرار شود و تغییر پیدا نکند، هرگز نمی‌توان شعبات محلی دیوان عدالت اداری را ایجاد کرد، چرا که در این صورت مشکل بتوان با دعوت از قضات مستقر در سایر شهرها، هیأت عمومی دیوان برای ابطال مقررات دولتی تشکیل داد. شاهد مثال، ماده ۱ اولین قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ است که امکان ایجاد شعبه در سایر شهرهای کشور را به نظر شورای عالی قضایی واگذار کرده بود، ولی این ماده در عمل نتوانست به ایجاد شعب در خارج از تهران بیانجامد، چرا که اگر قرار است ابطال مصوبات توسط هیأتی متشکل از قضات دیوان (سه چهارم رؤسای شعب در ماده ۲۱ قانون مصوب ۱۳۶۰) صورت بگیرد، جمع شدن این تعداد قاضی از نقاط مختلف کشور در تهران آن هم به صورت مستمر هزینه‌های زیاد و غیر ضرور به دستگاه قضایی کشور وارد می‌کرد. شاید به همین خاطر، در سال ۱۳۷۸ این ماده اصلاح و اختیار مزبور از حوزه اختیارات رییس قوه قضائیه نزع شد. حتی در وضعیت کنونی نیز که دیوان عدالت اداری در تهران مستقر است، «با توجه به افزایش تعداد شعب و تعداد قضات دیوان عدالت، در عمل تشکیل جلسه هیأت عمومی با مشکل مواجه شده است» (مولایی، ۱۳۹۳، ص ۱۰).

به هر حال، اینکه دیوان عدالت اداری هم در قانون ۱۳۶۰ (ماده ۱)، هم در قانون ۱۳۸۵ (ماده ۲) و هم در قانون ۱۳۹۲ (ماده ۲) در تهران تشکیل شده است، مغایر با اصل دسترسی به دادگاه‌ها است که در اصل ۳۴ قانون اساسی ایران نیز شناسایی شده است. در واقع، «در فقدان دادگاه‌های اداری استانی و شهرستانی برآوردن منویات اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز غیر ممکن است.» (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۹، ص ۳۶۸؛ گرگی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳) هر چند گرگی پس از بیان انتقاد خود پیرامون عدم تشکیل شعب استانی دیوان عدالت اداری این احتمال را مطرح می‌کند که «شاید چنین رویکردی را بتوان در نگاه قضازدایانه دستگاه قضایی دانست» (گرگی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳)، اما به نظر می‌رسد حتی اگر قانونگذار بخواهد شعبی را در مراکز استان‌ها ایجاد کند، با حفظ فرایند کنونی ابطال مقررات دولتی که توسط

هیأت عمومی دیوان صورت می‌گیرد، نمی‌توان به این هدف، جامه عمل پوشاند، همانگونه که ماده ۱ نخستین قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) نیز با ناکامی مواجه شد و نهایتاً از جریده نظام قانونی کشور حذف شد. درواقع، اگر قانونگذار بخواهد روزی این وضع نامطلوب را برطرف کند، لزوماً برای مسأله ابطال مقررات دولتی باید اندیشه و طرح دیگری داشته باشد.

۳-۲. عدم تجدیدنظرخواهی از آراء هیأت عمومی

پیامد نامطلوب دیگری که برای واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت وجود دارد، عدم امکان تعبیه فرایند تجدیدنظرخواهی از آرای ابطالی (یا غیرابطالی) دیوان است. این در حالی است که «بدون پذیرش تمام و کمال حق تجدیدنظرخواهی، حق دادخواهی مندرج در اصل ۳۴ قانون اساسی جامه عمل نخواهد پوشید.» (گرچی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳) درحقیقت، با واگذاری این صلاحیت به هیأت عمومی، یکی از مراحل استاندارد و مورد سفارش فرایند دادرسی یعنی مرحله تجدیدنظر را حذف کرده‌ایم. قانونگذار در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ براساس یک مبنای نامعلوم و نامشخص تلاش کرده است که آراء مربوط به مقررات دولتی را غیرقابل تجدیدنظر بگرداند، به نحوی که هم اکنون، «اساساً آراء هیأت عمومی دیوان به صورت یک مرحله‌ای صادر شده و قابل تجدیدنظر نیستند.» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۴، ص ۷۱) حال آنکه بدیهی است همانطور که ممکن است آراء مربوط به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی یا مأموران آنها نیازمند تجدیدنظر باشد (ماده ۶۵ قانون تشکیلات)، این امکان وجود دارد که آراء مربوط به تصویب نامه‌ها و مقررات دولتی هم نیازمند تجدیدنظر باشد. به نظر نمی‌رسد در عدم شناسایی امکان تجدیدنظر برای مقررات دولتی، توجیه منطقی و استدلال محکمی وجود داشته باشد. البته برخی بر این باور هستند که این عدم امکان تجدیدنظرخواهی در قبال آراء هیأت عمومی دیوان را باید در کلی و عام بودن آثار آراء این هیأت دانست که در مقایسه با آراء شعب که جنبه شخصی و موردی دارند، ثبات و استحکام بیشتری می‌طلبد (نجابت‌خواه، ۱۳۹۴، ص ۷۲). البته قانونگذار در سال ۱۳۹۲ دو طریق استثنایی را برای رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی دیوان را در مواد ۹۱ و ۹۴ پیش بینی کرده است که نمی‌توان آنها را به معنای مصطلح تجدیدنظر قلمداد کرد.

۳-۳. عدم امکان دسته بندی دعاوی ملی و محلی

دسته بندی مصوبات به مصوبات محلی و ملی یک دسته بندی فراگیر در نظام های اداری مختلف است. مصوبات محلی به مصوباتی اطلاق می شود که توسط نهادهای محلی تصویب شده است. همچنین به مصوباتی که توسط نهادهای مرکزی برای یک محل خاص تصویب می شود نیز اطلاق می شود. این دست از مصوبات با توجه به نیازها و ویژگی های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هر محل و با در نظر گرفته مقتضیات همانجا و در چارچوب کلی قوانین و مقررات کشور تصویب می شوند. به عنوان یک مثال بارز می توان به مصوبات شوراهای شهر اشاره کرد که براساس نیازهای محلی تصویب می شوند. در عوض، مصوبات ملی مواردی هستند که توسط نهادهای مرکزی که دارای صلاحیت و اختیارات ملی هستند، تصویب می شوند، مانند مصوبات هیأت وزیران و یا فرامین رییس جمهور.

همانطور که در بند اول ذیل نظام دادرسی اداری فرانسه، اسپانیا و ایتالیا مطرح شد، در هر سه کشور مزبور، دعاوی علیه مصوبات محلی توسط دیوانها و یا دادگاههایی رسیدگی می شود که دارای صلاحیت محلی هستند. برای مثال، در اسپانیا، دادگاه های دعاوی اداری که در هر یک از استان های کشور تشکیل می شوند، صرفاً به مصوباتی رسیدگی می کنند که یا توسط نهادهای محلی همچون شوراهای شهر تصویب شده اند و یا توسط نهادهای مرکزی ولی برای اجرا در محل تصویب شده اند، مانند مصوبات وزارتی راجع به یک شهر خاص. مهمترین مزیت توجه به این دسته بندی این است که دادگاه های اداری مستقر در محل، با شناخت بهتر و بیشتری می توانند نسبت به ابطال یا عدم ابطال مصوبات محلی مورد شکایت تصمیم گیری کنند. به علاوه، واگذاری صلاحیت رسیدگی به مصوبات محلی به دادگاه های اداری مستقر در محل، بار رسیدگی دادگاه های مستقر در مرکز را تا حد زیادی کاهش می دهد.

با توجه به اینکه در ایران صلاحیت ابطال مقررات دولتی و شهرداریها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است و از آنجا که تشکیل چنین هیأتی به طور متعارف تنها در یک شهر (تهران) امکان پذیر می باشد، بنابراین، نمی توان فرایند رسیدگی و ابطال مصوبات شوراهای شهر و یا مصوبات نهادهای ملی را که موضوع آنها محلی است، از سایر مصوبات (ملی) جدا کرد. در واقع، رسیدگی توسط هیأت عمومی دیوان بدین معنا است که در مرکز به ادعاها علیه نهادهای مستقر در غیر مرکز رسیدگی می شود. در نتیجه، در حال حاضر، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گاه به

مصوبات هیأت وزیران در امور ملی رسیدگی می‌کند- مانند آیین نامه‌های اجرایی قوانین- و گاه به مصوبات شوراهای شهر در اقصی نقاط کشور که درخصوص ریزترین مسائل مدیریت شهری تصویب شده‌اند.

صرفنظر از این واقعیت که دوری از محل، می‌تواند نیازها و ضرورت‌هایی را که مصوبه براساس آن تصویب شده است، از دید قضات (هیأت عمومی دیوان) پنهان کند، به لحاظ عملی و اجرایی نیز بدون تردید دشواری‌هایی را در فرایند رسیدگی ایجاد می‌کند. توضیح اینکه طبق آمار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۲۴۰ شهرداری در کل کشور وجود دارد. همراه با شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی شهر نیز وجود دارد که تعداد آنها کمی کمتر یعنی در حدود ۱۲۱۳ شورا می‌باشد. با این حساب، بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات در عمل بدین معنا است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در معرض شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص علیه تعداد وسیعی از نهادهای محلی قرار گرفته است که امکان رسیدگی دقیق و همراه با رعایت حقوق طرفین را اگر نه ناممکن، بسیار سخت و دشوار می‌سازد. بارزترین مورد از این دشواری‌های اجرایی و عملی هنگامی است که طبق مواد ۱۴ و ۱۸ آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۳ هیأت‌های تخصصی^۱ و یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۲ بخواهند یکی از طرفین و یا نمایندگان و یا کارشناسان آنان را جهت ادای توضیح دعوت کنند. در چنین مواردی، امکان حضور این اشخاص که گاه باید از شهرهای بسیار دور به تهران سفر کنند، می‌تواند مشکلاتی تولید کند که در اصل، ضرورتی ندارد. به هر حال، همانطور که اشاره شد، در حقوق اداری فرانسه، اسپانیا و ایتالیا و بسیاری کشورهای دیگر، رسیدگی به دعاوی علیه مصوبات نهادهای محلی توسط مراجع نظارت قضایی محلی صورت می‌گیرد نه نهاد مرکزی مانند شورای دولتی.

۴- عدم امکان دسته بندی مصوبات از نظر جایگاه نهاد وضع کننده

۱. طبق ماده ۱۴ آیین نامه مزبور: «چنانچه اکثریت اعضای هیأت تخصصی، حضور یک یا هر دو طرف شکایت و یا نمایندگان آنان یا کارشناسان ذیربط و یا کسب نظر برخی از قضات صلاحیت‌دار دیوان را که در هیأت‌های تخصصی دیگر عضویت دارند، ضروری تشخیص دهند، به دستور رییس هیأت با تعیین وقت، از آنان جهت شرکت در جلسه و ادای توضیح دعوت می‌نماید.»
۲. طبق ماده ۱۸ آیین نامه مزبور: «حضور طرفین شکایت یا نمایندگان یا وکلا و کارشناسان آنان به تشخیص رییس دیوان یا معاون قضایی دیوان یا اکثریت قضات بلا مانع است. اشخاص مذکور از طریق اداره کل هیأت عمومی دعوت می‌شوند.»

یکی دیگر از پیامدهای نامطلوب گرد هم آیی قضات دیوان عدالت اداری در مجمعی به نام هیأت عمومی برای رسیدگی و ابطال (یا عدم ابطال) مقررات دولتی و شهرداری‌ها عدم امکان دسته‌بندی مصوبات از نظر اهمیت است. هم‌اینک در نظام حقوقی ایران، دسته‌بندی وسیعی از انواع مقررات و مصوبات دولتی وجود دارد (عباسی، ۱۳۹۰، صص ۵۳-۴۸). آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون متشکل از چند وزیر، آیین‌نامه‌های وزارتی، مصوبات شوراهای عالی اداری، مصوبات شوراهای محلی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها عناوین متعارفی هستند که در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شوند. صرف‌نظر از سایر عناوین، بخشنامه و دستورالعمل ابزاری هستند که به شکل گسترده‌ای توسط طیف وسیعی از نهادها و مقامات از معاون رئیس‌جمهور گرفته تا رؤسا و معاونان بانک‌های دولتی و استانداران و فرمانداران مورد استفاده قرار می‌گیرند. علاوه بر این عناوین متعارف، سایر عناوین نیز مانند صورتجلسه و نامه نیز گاه در آرای هیأت عمومی دیوان دیده می‌شود.

بررسی مفاد این عناوین مختلف و نهادهای واضع یا صادرکننده آنها نشانگر این واقعیت است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گستره وسیع و پراکنده‌ای از مصوباتی را رسیدگی می‌کند که گاه هیچ‌سختی بین آنها نه از لحاظ مقام وضع و نه از لحاظ محتوا و اهمیت وجود ندارد. مطالعه در حقوق دادرسی اداری تطبیقی نشان می‌دهد اینکه تمامی مصوبات و مقررات را در یک رتبه و جایگاه قرار داده و رسیدگی به تمامی آنها را به یک هیأت واگذار کنیم، تقریباً از مختصات نظام عدالت اداری ایران است که مبنای تحلیلی روشنی ندارد. اینکه مجمعی بزرگ از قضات دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به یک بخشنامه که گاه از رده‌های نه‌چندان بالای نظام اداری صادر می‌شود، تشکیل گردد، تخفیف در شأن نظام قضایی کشور به نظر می‌رسد.

نگاهی به حقوق دادرسی اداری تطبیقی نشان می‌دهد که دسته‌بندی مصوبات از منظر جایگاه نهاد واضع و یا اهمیت موضوع و واگذاری صلاحیت رسیدگی به هر کدام از این دسته‌ها به یک نهاد و مرجع خاص، امری پذیرفته شده است. برای مثال همانطور که اشاره شد، در شورای دولتی فرانسه رسیدگی به موارد بسیار مهم به مجمع بخش دعاوی این شورا واگذار شده است. یا در اسپانیا، رسیدگی به مصوبات مؤسسات عمومی در صلاحیت دادگاه مرکزی دعاوی اداری و رسیدگی به شکایات علیه مصوبات عام وزرا و معاونان وزرا توسط شعبه دعاوی اداری دادگاه ملی و مصوبات هیأت وزیران و کمیسیون‌های نماینده دولت و مصوبات اداری، استخدامی و مالی نهادهای اداری

مجلس نمایندگان، سنا، دادگاه قانون اساسی، دیوان محاسبات و آموذزمان توسط شعبه دعوی اداری دیوان عالی رسیدگی می‌شود. در ایتالیا نیز درخصوص مسائل بسیار مهم به درخواست یکی از طرفین و یا رئیس شورای دولتی، هیأت عمومی دایره قضایی شورای دولتی رسیدگی می‌کند که از رییس دیوان و دوازده قاضی عضو دایره قضایی (رؤسای شعب به اضافه دو قاضی مشاور عضو شعبه) تشکیل می‌گردد.

نتیجه

واگذاری صلاحیت رسیدگی و ابطال مقررات دولتی و شهرداری‌ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که نخستین بار در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ وارد نظام حقوق اداری کشور شد، علیرغم اهمیت موضوع هیچگاه آنگونه که باید مورد بحث و بررسی قرار نگرفته است. اینکه حداقل دو سوم قضات دیوان عدالت اداری برای بررسی تمامی مصوبات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و از جمله بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و صورتجلسه‌های صادره از سوی مؤسسات، صندوق‌ها و بانک‌ها گرد هم آیند، نه مطلوب به نظر می‌رسد و نه لازم. پیامدهای نامطلوب این طراحی خاص که در کمتر کشوری می‌توان نظیر آنرا مشاهده کرد، متعدد است: عدم امکان تراکم-زدایی از دیوان عدالت اداری، عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آراء هیأت عمومی، عدم امکان دسته‌بندی دعوی ملی و محلی و عدم امکان دسته‌بندی مصوبات از نظر جایگاه نهاد وضع‌کننده. مطالعه در حقوق اداری تطبیقی و بررسی سه کشور فرانسه، اسپانیا و ایتالیا به عنوان کشورهای مطرح در نظام‌های حقوقی نوشته (سیویل لو) نشان می‌دهد که در نظام‌های مختلف دادرسی اداری ابطال انواع مختلف مقررات دولتی به مجمعی متشکل از تمامی قضات اداری واگذار نشده است. بلکه در این نظام‌ها هر چند شیوه‌های مختلفی برای رسیدگی طراحی شده است، اما وجه مشترک همگی آنها این است که بین انواع مصوبات ملی و محلی تفاوت قائل شده و هر یک از آنها را به لایه‌های خاصی از نظام مراجع اداری واگذار کرده‌اند. درواقع همانطور که اشاره شد، در فرانسه، اسپانیا و ایتالیا مصوبات و مقررات محلی توسط مراجع محلی نظام دادرسی اداری رسیدگی می‌شود، نه نهاد مرکزی. همچنین، در مورد مصوبات ملی نیز برحسب اینکه مصوب کدام یک از مراجع دولتی است، به همین منوال عمل کرده‌اند و در هیچ یک از کشورهای اشاره شده، تمامی انواع مصوبات و مقررات توسط یک مرجع رسیدگی نمی‌شود.

پس از انقلاب اسلامی و تصویب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر چند مجلس شورای اسلامی تاکنون سه قانون عمده درباره تشکیلات و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری وضع کرده است، اما به نظر می‌رسد دسته بندی انواع مقررات و مصوبات از نظر محلی یا ملی بودن و یا اهمیت آنها مورد توجه و دغدغه قانونگذار نبوده است. هر چند واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را شاید بتوان در آغازین سال‌های فعالیت این نهاد که سابقه‌ای در این زمینه وجود نداشته است، امری قابل پذیرش قلمداد کرد، ولی پس از گذشت حدود چهار دهه از عمر این نهاد این ساختار چندان نمی‌تواند قابل دفاع باشد. به ویژه اینکه دیوان عدالت اداری با کمبود قاضی مواجه است و در چنین وضعیتی گرد هم آیی حداقل دو سوم قضات دیوان برای رسیدگی به برخی از مصوبات همچون بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها چندان منطقی نیست. به علاوه، ایجاد شعب دیوان عدالت اداری در مراکز استان‌ها یکی از الزامات و ضرورت‌های فراموش شده‌ای است که دیر یا زود می‌بایست به آن توجه نشان داد و روشن است که ایجاد چنین شعبی بدون تغییر در نظام رسیدگی به ابطال مقررات و مصوبات دولتی امکان پذیر نیست. به نظر می‌رسد، قوه قضائیه و قانونگذار باید با مطالعه و تأملی بیشتر، دسته بندی انواع مقررات و مصوبات را از نظر ملی یا محلی بودن و نیز درجه اهمیت آنها و واگذاری صلاحیت ابطال هر یک از این انواع به ترکیب متفاوتی از قضات دیوان در دستور کار خود قرار دهد. در حقیقت، یکی از آسیب‌های مهمی که در حال حاضر در ارتباط با نظام عدالت اداری کشور وجود دارد، هیأتی بودن و یک شکل بودن رسیدگی به ابطال انواع مقررات و مصوبات دولتی و شهرداری‌ها است که نیازمند توجه بیش از پیش قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی است.

به طور مشخص‌تر، به نظر می‌رسد راهکارهای زیر پیش روی قانونگذار قرار دارد و می‌تواند از طریق آنها رسیدگی هیأتی به مقررات و مصوبات دولتی و شهرداری‌ها را به ساختار کارآمدتر و البته معقول‌تری تبدیل کند. این دو راهکار به شرح زیر است:

۱. لزوم دسته‌بندی مقررات و مصوبات راجع به امور ملی و محلی. همانطور که گفته شد، اینکه مصوبات نهادها و سازمان‌های محلی و یا مصوبات محلی و منطقه‌ای سازمان‌های مرکزی توسط یک نهاد و به یک شکل رسیدگی و ابطال شود، چندان مورد پذیرش نمی‌تواند باشد و بنابراین، تفکیک و دسته‌بندی این مصوبات از منظر ملی و محلی امری است لازم. اما باید توجه داشت که لازمه این تفکیک، استقرار شعبات دیوان عدالت اداری در استان‌های مختلف کشور (تراکم‌زدایی نظام عدالت

اداری ایران) است. حال آنکه همانطور که اشاره شد، یکی از موانع اصلی در این مسیر، شیوه کنونی رسیدگی و ابطال مقررات و مصوبات است که توسط مجمعی از تمامی قضات دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد و به همین خاطر، حضور قضات در شعبات استانی و به طور همزمان الزام به حضور در مرکز برای شرکت در هیأت عمومی، چندان عملی به نظر نمی‌رسد. بنابراین، نخست باید تراکم-زدایی صورت پذیرد تا در گام بعدی امور ملی و محلی تفکیک شود و رسیدگی به امور محلی به شعب محلی دیوان عدالت واگذار گردد.

۲. لزوم دسته‌بندی مقررات و مصوبات از جهت اهمیت. اینکه رسیدگی به انواع مقررات و مصوبات با هر درجه از اهمیت توسط مجمعی واحد از قضات دیوان عدالت اداری رسیدگی شود، چندان منطقی و کارآمد نیست. حال آنکه می‌توان مانند کشورهای مثل فرانسه، ایتالیا و اسپانیا مصوبات را از نقطه نظر اهمیت دسته‌بندی کرد. برای مثال، می‌توان آیین نامه‌های اجرایی قوانین را که به تصویب هیأت وزیران رسیده است مهم‌تر از بخشنامه‌های یکی از بانک‌های دولتی در نظر گرفت، یا اینکه مصوبات شورای عالی اداری را می‌توان دارای اهمیتی بیشتر از مصوبه یک وزیر دانست. پس از انجام این دسته‌بندی که البته باید براساس مطالعه و پژوهش مستقلی صورت پذیرد، می‌توان ابطال مصوبات را با توجه به درجه اهمیت آن به ترکیب متفاوتی از قضات دیوان عدالت اداری واگذار کرد.

۳. نهایتاً بازنگری در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) با هدف تفکیک نحوه رسیدگی به ابطال انواع مقررات (با توجه به ملی و محلی بودن و یا درجه اهمیت آنها) توصیه می‌شود. البته روشن است که انجام چنین کاری باید مبتنی بر مطالعات و پژوهش‌های دقیق باشد، چرا که باید به پرسش‌های مختلفی پاسخ گفت و ابهامات زیادی را برطرف کرد که توجه به همه آنها از حوصله این نوشتار خارج است.

منابع

فارسی

- آقای طوق، مسلم (۱۳۸۵) «بررسی و ارزیابی نظریه سرمنشأ نظام حقوقی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳) **حقوق اداری ایران**، چاپ هفتم، تهران: توس.

- زرین قلم، اکبر (۱۳۶۶) «**بحثی در باب دیوان عدالت اداری**»، حق (مطالعات حقوقی و قضایی)، شماره ۱۱ و ۱۲.
- سوادکوهی فر، سام (۱۳۹۱) «**دیوان عدالت اداری در نظام دادرسی قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران**»، دادرسی، شماره ۹۴.
- شهنائی، خلیل (۱۳۸۶) «**جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی**»، پژوهش نامه حقوقی، شماره ۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰) «**حقوق اداری**»، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰) «**حقوق اداری**»، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
- فلاح زاده، علی محمد (۱۳۸۶) «**جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**»، پژوهش نامه حقوقی، شماره ۱.
- فلاح زاده، علی محمد و محمدمامین ابریشمی راد (۱۳۹۳) «**سنجش سازکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران؛ نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی**»، دانش حقوق عمومی، شماره ۹.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۹) «**عدالت رویه ای و تحول گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۲۹.
- گرجی، علی اکبر (۱۳۸۷) «**حاکمیت قانون و محدودیت های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری**»، حقوق اساسی، شماره ۹.
- مقصودپور، رسول (۱۳۸۴) «**نقد و بررسی لایحه دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی**»، دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۳۶ و ۳۷.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳) «**صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**»، تهران: جنگل.
- نجابت خواه، مرتضی (۱۳۹۴) «**نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی مجدد آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ بررسی مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۲.
- واعظی، سیدمجتبی (۱۳۹۳) «**مبانی حقوق اداری؛ فقر نظریه پردازی در ایران**»، در اندیشه های حقوق اداری، به اهتمام محمد جلالی و محمدرضا ویژه، تهران: مجد.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱) «**نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی**»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۷.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۰) «**حقوق اداری تطبیقی**»، جلد دوم، چاپ دوم، تهران: سمت.

غیر فارسی

- Alcubilla, Enrique Arnaldo y Rafael Fernández Valverde (2007) **Jurisdicción Contencioso Administrativa**, 3ª Edición, Madrid: La Ley.
- Cacciotti, Silvia (2014) **Diritto Amministrativo per Tutti i Concorsi**, 3ª Edizione, Milano: Alpha Test.
- Casetta, Elio (2011) **Manuale di Diritto Amministrativo**, Giuffarè Editore.
- De Laubadère, André; Venezia, Jean-Claude et Yves Gaudemet (2002) **Droit Administratif**, 17^e Édition, Paris: L.G.D.J.
- Peiser, Gustave (2008) **Droit Administratif Général**, 24^e Édition, Paris: Dalloz.
- Solenne, Diego (2014) **Codice del Processo Amministrativo**, Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.