

صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری

محمدرضا رفیعی^۱

یاسر شمس آبادی^۲

چکیده

هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در اواسط دهه ۱۳۸۰ (با عنوان کمیسیون‌های تخصصی) بنا به تدابیر مدیریتی ایجاد شدند و در ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صلاحیت‌های مشخصی برای این هیأت‌ها تعریف شد. به موجب صدر این ماده «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتداءً به هیأت‌های تخصصی ... ارجاع می‌شود». حسب بند ب این ماده «در صورتی که نظر سه چهارم اعضای هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند» و در سایر موارد نسبت به اعلام نظر جهت اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی اقدام می‌شود. اما پرسش مهم این است که آیا صلاحیت‌های تعریف شده برای هیأت‌های تخصصی موجه است یا خیر؟ پاسخ به این پرسش مستلزم شناخت گزینه‌های متصور و مؤلفه‌های مؤثر بر صلاحیت‌گذاری برای این هیأت‌ها است که هدف این نوشتار است. به لحاظ برخی چالش‌های نظری و نیز عدم دسترسی به داده‌های لازم، ارائه پیشنهاد‌های دقیق دشوار است. با این حال، پیشنهاد‌های این نوشتار چنین است: صدور دستور موقت راجع به دعاوی ابطال مقررات، صدور قرار قطعی و حکم غیرقطعی راجع به تمامی این دعاوی و اعلام نظر مشورتی راجع به موارد صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه. البته تشکیل شعب ویژه به جای هیأت‌های تخصصی، با توجه به چالش‌های ساختاری و کارکردی این هیأت‌ها، مرجح به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: دعاوی ابطال مقررات، صدور آرای وحدت رویه، قانون دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

mrrafeei@gmail.com

yasershamsabady@gmail.com

^۱ . قاضی دیوان عدالت اداری

^۲ . دانشجوی کارشناسی ارشد دادرسی اداری

هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در اواسط دهه ۱۳۸۰ (با عنوان کمیسیون‌های تخصصی) بنا به تدابیر مدیریتی ایجاد شد. با توجه به فقدان جایگاه قانونی کارکردشان صرفاً مشورتی بود. به موجب بند «ل» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹، این هیأت‌ها، جایگاه قانونی به دست آوردند.^۱ با این حال، با توجه به مفاد این بند، همچنان نهاد مشورتی باقی ماند؛ تا اینکه در ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، (از این پس، قانون دیوان) صلاحیت‌های مشخصی برای این هیأت‌ها تعریف شد.^۲ به موجب صدر این ماده «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتداءً به هیأت‌های تخصصی ... ارجاع می‌شود.» حسب بند ب این ماده «در صورتی که نظر سه‌چهارم اعضای هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند» و در سایر موارد نسبت به اعلام نظر جهت اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی اقدام می‌شود. اما پرسش مهم این است که آیا صلاحیت‌های تعریف شده برای هیأت‌های تخصصی موجه است یا خیر؟ پاسخ به این پرسش مستلزم شناخت گزینه‌های متصور و مؤلفه‌های مؤثر بر صلاحیت‌گذاری برای این هیأت‌ها است که هدف این نوشتار است.

آنچه ضرورت پرداختن به این موضوع را دوچندان می‌کند، این است که قانون دیوان در دست اصلاح می‌باشد و ماده ۸۴، همچنانکه در ادامه خواهیم گفت، نیز از جمله موادی است که قرار بر اصلاح آن است. تاکنون در خصوص موضوع این پژوهش، کار مشخصی انجام نشده است. این نوشتار

۱. در این بند چنین مقرر شده بود: «دیوان عدالت اداری مکلف است از طریق تقویت کمیسیون‌های تخصصی ... و اشراف به موضوعات تخصصی مورد شکایت، افزایش دقت و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها و کاهش زمان دادرسی را فراهم نماید».

۲. گفته شده است که «قانون‌گذار در سال ۱۳۹۲ با ایجاد این هیأت‌ها تلاش کرد کیفیت رسیدگی در هیأت عمومی را ارتقا بخشیده و دقت آراء را افزایش دهد.» نک: آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۸)، *حقوق اداری (۱)*، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۳. مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (از این پس، اصلاحیه مصوب کمیسیون) در دستور کار هفتگی برای بررسی در صحن مجلس قرار دارد. متن آن در این پیوند قابل مشاهده است:

به روش توصیفی و تحلیلی نگارش شده و در دو گفتار سامان یافته است. در گفتار اول، گزینه‌های راجع به صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی تشریح می‌شوند و در گفتار دوم، به مؤلفه‌های مؤثر بر این امر پرداخته می‌شود.^۱

گفتار اول: گزینه‌های راجع به صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های

تخصصی

دو کارکرد اصلی هیأت عمومی و به تبع آن هیأت‌های تخصصی، دعاوی ابطال مقررات و صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه است. صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی در خصوص این مقوله‌ها می‌تواند به صورت‌های مختلفی انجام شود که در ادامه به آن می‌پردازیم. ضمناً در بند سوم، اعطای صلاحیت‌های دیگری به این هیأت‌ها را امکان‌سنجی می‌کنیم.

بند ۱. گزینه‌های راجع به دعاوی ابطال مقررات

به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان، رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات در صلاحیت هیأت عمومی است. این دعاوی، حسب صدر ماده ۸۴ این قانون، ابتدا در هیأت‌های تخصصی طرح می‌شود. نحوه رسیدگی به این دعاوی در بندهای سه‌گانه ماده ۸۴ آمده است. اما پرسش این است که فارغ از آنچه در این ماده آمده است، هیأت‌های تخصصی راجع به مباحث مختلف شکلی و ماهوی این دعاوی، چه صلاحیت‌هایی می‌توانند داشته باشند؟ مطالب این بند پاسخ به این پرسش است.

۱. از آقای دکتر حسینی صدرآبادی به خاطر پیشنهاد موضوع هیأت‌های تخصصی سپاسگزاریم.

۱. مباحث شکلی و دستور موقت

دعاوی ابطال مباحث شکلی مختلفی دارند. همچنین امکان درخواست دستور موقت راجع به آنها نیز پیش‌بینی شده است. در ادامه به این پرسش می‌پردازیم که چه صلاحیت‌هایی برای هیأت‌های تخصصی راجع به این مباحث می‌توان تجویز کرد؟

الف. قرار رد دفتری

به موجب ماده ۸۱ قانون دیوان، مدیر دفتر هیأت عمومی در خصوص دعاوی ابطال مقررات، صلاحیت صدور قرار درخواست را دارد که این قرار قطعی است. هیأت‌های تخصصی راجع به این قرارها چه صلاحیتی می‌توانند داشته باشند؟ گزینه‌های متصور در ادامه ذکر می‌شود.

الف/۱. مرجع رسیدگی به اعتراض به آرا

هیأت‌های تخصصی می‌توانند مرجع رسیدگی به اعتراض به آرای باشند که از سوی مدیر دفتر هیأت عمومی صادر می‌شوند. در دفاع از این گزینه می‌توان به ضرورت قابل اعتراض بودن این قرارها و مناسب بودن هیأت‌های تخصصی برای رسیدگی به این اعتراض‌ها اشاره کرد. با این توضیح که قطعیت قرارهای صادر شده از سوی مدیر دفتر شعب، قطعی نبوده و قابل اعتراض در همان شعبه است، ضروری است قرارهای مدیر دفتر هیأت عمومی نیز قابل اعتراض باشد. مرجع اعتراض می‌تواند هیأت تخصصی مربوط باشد؛ یعنی هیأتی که درخواست، در فرض کامل بودن، به آن ارجاع می‌شد. ایرادهایی که این گزینه هم با آن مواجه است قابل مناقشه بودن دو ادعای پیش‌گفته است. یا توجه به رایگان بودن طرح درخواست و نبود محدودیت زمانی برای آنها، درخواست‌های ابطال مقررات با دادخواست‌های مطرح در شعب، تفاوت دارند و از این رو، قطعیت قرارهای رد دفتری ایرادی ندارد. دوم. با فرض ضرورت غیرقطعی بودن این قرارها، اعتراض به این قرارها از چنان اهمیتی برخوردار نیست که هیأت‌های تخصصی را درگیر رسیدگی به آنها کنیم و گزینه‌های بهتری، از جمله یکی از معاونان رییس دیوان، در دسترس است.

الف/۲. عدم صلاحیت

مشخص است که اگر قطعیت قرارهای رد دفتری موجه باشد و یا با فرض موجه نبودن قطعیت آنها، مرجع مناسب‌تری برای رسیدگی به اعتراض وجود داشته باشد، صلاحیت هیأت‌های تخصصی نسبت به قرارهای رد دفتری منتفی است.

ب. مصادیق مشمول ماده ۸۵ قانون دیوان و غیرقابل طرح در هیأت عمومی

به موجب ماده ۸۵ قانون دیوان «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه، رئیس دیوان قرار رد درخواست را صادر می‌کند. این قرار قطعی است». همچنین هیأت عمومی به جهات مختلفی از جمله عدم صلاحیت هیأت عمومی، ابطالی نبودن دعوا، مقرر نبودن متن مصوب و یا آمره نبودن آن، عام‌الشمول نبودن مصوبه و دعاوی مربوط را غیرقابل طرح در این هیأت می‌داند. اما پرسش این است که برای هیأت‌های تخصصی در خصوص این موارد، چه صلاحیت‌هایی متصور است؟ در ادامه گزینه‌های متصور بیان می‌شود.

ب/۱. صدور رأی قطعی

اعطای صلاحیت صدور رأی قطعی به هیأت‌های تخصصی در خصوص موارد مقرر در ماده ۸۵ و نیز موارد غیرقابل طرح در هیأت عمومی، از جمله گزینه‌های قابل توجه است. در دفاع از آن چنین می‌توان گفت مسائل مربوط از چنان اهمیتی برخوردار نیستند که رسیدگی دومرحله‌ای را اقتضا داشته باشند و در این صورت اتخاذ تصمیم توسط هیأت‌های تخصصی، در قالب صدور رأی قطعی، در مقایسه با گزینه‌های دیگر از جمله رییس دیوان، مرجح است. ایراد این گزینه هم می‌تواند این باشد که هیأت‌های تخصصی مرجع مناسبی برای این کار نیستند و یا صدور رأی قطعی موجه نیست.

لازم به ذکر است که صلاحیت صدور رأی قطعی توسط هیأت‌های تخصصی می‌تواند توأمان با تعریف این صلاحیت برای رییس دیوان یا مرجع دیگری باشد. اصلاحیه مصوب کمیسیون چنین وضعیتی را رقم زده است. در بند ۱ ماده ۸۴ اصلاحی چنین مقرر شده است: هیأت‌های تخصصی «در صورتی که موضوع شکایت را غیر قابل طرح یا خارج از صلاحیت‌های مقرر در ماده (۱۲) این قانون تشخیص دهد، قرار مقتضی صادر می‌نماید.» این در حالی است که به موجب ماده ۸۵ اصلاحی، رییس دیوان نیز می‌تواند در این موارد قرار صادر کند.^۱

ب/۲. صدور رأی غیر قطعی

با فرض موجه بودن ایراد اخیرالذکر، می‌توان گزینه صدور رأی غیرقطعی را پیش نهاد. در دفاع از این گزینه ضرورت رسیدگی دومرحله‌ای به تمامی دعاوی، به جهت الزامات دادرسی عادلانه، قابل اشاره است. ایراد این گزینه هم می‌تواند این باشد که آرای مربوط از چنان اهمیتی برخوردار نیستند که قطعیت آنها قابل دفاع نباشد؛ به ویژه آنکه از سوی جمع قابل توجهی از قضات صادر شده‌اند. افزون بر این، مرجع رسیدگی به اعتراض کجا باشد؟ به نظر نمی‌رسد به غیر از هیأت عمومی، گزینه دیگری در دسترس باشد. اما اگر قرار بر ایفای نقش از سوی هیأت عمومی باشد، بهتر آن است که این هیأت خود رأی قطعی را صادر کند.

همانند آنچه در مبحث پیشین گفته شد، صلاحیت صدور رأی غیرقطعی توسط هیأت‌های تخصصی نیز می‌تواند توأمان با تعریف این صلاحیت برای رییس دیوان یا مرجع دیگری باشد.

ب/۳. مرجع رسیدگی به اعتراض به آرا

۱. مفاد این ماده از این قرار 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، تصمیمات موردی و یا شکایت از قانون، رئیس دیوان قرار ردّ دادخواست صادر می‌کند. این قرار قطعی است.»

گزینه دیگری می‌تواند مورد توجه قرار گیرد این است که هیأت‌های تخصصی مرجع رسیدگی به اعتراض به آرای باشند که از سوی رییس دیوان صادر می‌شوند. مفروض این گزینه آن است که صلاحیت موضوع ماده ۸۵ به موارد غیرقابل طرح در هیأت عمومی نیز تعمیم یابد.^۱ در دفاع از این گزینه گفتنی است که به موجب آن، رسیدگی دومرحله‌ای انجام می‌شود و وقت هیأت عمومی نیز صرف این مسائل کم‌اهمیت نمی‌شود. در مقام نقد این گزینه، می‌توان اعطای صلاحیت صدور رأی بدوی به رییس دیوان را با توجه به مسئولیت‌های متعدد وی، موجه ندانست. به علاوه، همچنانکه که گفته شد، آرای مربوط از چنان اهمیتی برخوردار نیستند که قطعیت آنها قابل دفاع نباشد. از این رو، اگر قرار بر اعطای صلاحیت به هیأت‌های تخصصی باشد، صدور آرای قطعی موجه‌تر به نظر می‌رسد.

ب/۴. اعلام نظر مشورتی

گزینه دیگر وضعیت کنونی است که هیأت‌های تخصصی صرفاً نظرات مشورتی خود را اعلام می‌کنند. در دفاع از این گزینه همان مطلب پیش گفته دایر بر قابل دفاع بودن قطعیت آرای مربوط است. ضمن اینکه این کار می‌تواند از سوی رییس دیوان، به نحوی مطلوب، انجام شود. در این صورت اعلام نظر مشورتی از سوی هیأت‌های تخصصی موجه به نظر می‌رسد. ایراد این گزینه هم این است که اگر قرار بر صرف وقت و امعان نظر از سوی هیأت‌های تخصصی باشد، چرا این کار در قالب صدور رأی انجام نشود که در این صورت، آرای مربوط از اتقان بیشتری برخوردار خواهد بود و در فرض قطعی بودن این آرا، تسریع در رسیدگی نیز محقق می‌شود. ضمن اینکه اعطای صلاحیت صدور رأی قطعی به رییس دیوان، با توجه به پیچیدگی و ابهام برخی جهات مربوط، ممکن است به صدور آرای اشتباه بیانجامد که نقض آنها از طریق ماده ۹۱ قانون دیوان نیز ممکن نیست.

۱. در اصلاحیه مصوب کمیسیون که در پاورقی قبل آمده، این اتفاق افتاده است.

۲. مفاد این ماده از این قرار است: «طرح آراء قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است.»

ب/۵. عدم صلاحیت

اگر هیچ کدام از گزینه‌های پیش گفته قابل دفاع نباشد، به نظر می‌رسد باید به عدم صلاحیت هیأت‌های تخصصی درباره جهت موضوع ماده ۸۵ قانون دیوان و غیرقابل طرح در هیأت عمومی قائل شد.

ج. درخواست دستور موقت

در ماده ۳۶ قانون دیوان چنین مقرر شده است که «... در مواردی که ضمن درخواست ابطال مصوبات از هیأت عمومی دیوان، تقاضای صدور دستور موقت شده باشد، ابتدای پرونده جهت رسیدگی به تقاضای مزبور به یکی از شعب ارجاع می‌شود...» هیأت‌های تخصصی راجع به این قسم تقاضاها از چه صلاحیتی می‌توانند برخوردار شوند؟ گزینه‌های متصور در ادامه اشاره می‌شود.

ج/۱. صدور دستور موقت

یکی از گزینه‌ها این است که به جای یکی از شعب، هیأت تخصصی مربوط عهده‌دار رسیدگی به دستور موقت و در صورت احراز شرایط مقرر، صدور دستور موقت شود. در دفاع از این گزینه می‌توان به اهمیت این تقاضاها و از این رو، ضرورت نقش‌آفرینی هیأت‌های تخصصی اشاره کرد. ایراد قابل طرح نیز این است که این گزینه ممکن است با فوریت رسیدگی به این تقاضاها منافات داشته باشد. لازم به ذکر است که در اصلاحیه مصوب کمیسیون، ماده ۳۶ قانون اصلاح شده و اتخاذ تصمیم در خصوص تقاضای دستور موقت، برعهده با رئیس و در غیاب وی نایب‌رئیس هیأت تخصصی مربوط گذاشته شده است که به نوعی پای هیأت‌های تخصصی به موضوع باز شده است.

ج/۲. عدم صلاحیت

اگر رسیدگی به درخواست‌های دستور موقت توسط شعب دیوان مرجح باشد و یا مراجع دیگری، مثل هیأت عمومی یا رییس هیأت تخصصی ارجحیت داشته باشند، آنگاه در خصوص این درخواست‌ها باید قائل به عدم صلاحیت هیأت‌های تخصصی شد.

۲. رسیدگی ماهوی

نسبت هیأت‌های تخصصی با رسیدگی ماهوی به دعاوی ابطال مقررات می‌تواند به گونه‌های مختلفی باشد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

الف. صدور رأی قطعی در تمامی دعاوی

قوی‌ترین گزینه، اعطای صلاحیت صدور رأی قطعی در خصوص تمامی دعاوی ابطال مقررات به هیأت‌های تخصصی است. مزیت‌هایی که برای این گزینه می‌توان برشمرد از این قرار است: تسریع در رسیدگی به دعاوی مربوط و رسیدگی تخصصی به آنها. همچنین در دفاع از این گزینه گفتنی است که مفاد ماده ۹۱ قانون دیوان برای بازنگری در آرای غیرصحیح کفایت می‌کند. از جمله معایب این گزینه امکان کاهش اتقان و اعتبار آرا به علت کنار گذاشته شدن هیأت عمومی است. ضمناً ماده ۹۱ نیز با توجه تعداد بسیار اندک اعمال آن، عملاً کارآمدی لازم را نداشته و بعید است در آینده نیز در این خصوص تحول قابل توجهی را شاهد باشیم.

ب. صدور رأی غیرقطعی در تمامی دعاوی

یکی دیگر از گزینه‌ها، اعطای صلاحیت صدور رأی غیرقطعی در خصوص تمامی دعاوی ابطال مقررات به هیأت‌های تخصصی است که این آرا نزد هیأت عمومی قابل اعتراض خواهد بود. مزیت‌هایی که برای این گزینه می‌توان برشمرد از این قرار است: رسیدگی دومرحله‌ای به دعاوی مربوط و افزایش اتقان آرا. از جمله معایب این گزینه اطاله رسیدگی و عدم ضرورت رسیدگی دومرحله‌ای به تمام یا برخی از دعاوی مربوط است.

۱. البته در ماده ۹۱ به آرای هیأت تخصصی اشاره نشده است. اما در اصلاحیه مصوب کمیسیون، آرای قطعی هیأت‌های تخصصی نیز افزوده شده است: «چنانچه رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا بیست نفر از اعضای هیأت عمومی، هر یک از آرای هیأت عمومی یا آرای قطعی هیأت‌های تخصصی را اشتباه یا مغایر قانون تشخیص دهند...».

اصلاحیه مصوب کمیسیون راجع به ماده ۸۴ قانون دیوان متضمن این گزینه است. در بند ۲ ماده اصلاحی چنین مقرر شده است که هیأت تخصصی «چنانچه مصوبه را ... قابل ابطال تشخیص دهد حکم به ابطال مصوبه و در غیر این صورت حکم به رد شکایت صادر می‌کند.» به موجب تبصره این ماده: «آرای صادره از سوی هیأت‌های تخصصی ظرف یک‌ماه از تاریخ صدور توسط رئیس دیوان یا توسط ده نفر از اعضای هیأت عمومی قابل اعتراض در هیأت عمومی است.»

پ. صدور توأمان آرای قطعی و غیرقطعی

یکی دیگر از گزینه‌ها این است که هیأت‌های تخصصی در مواردی صلاحیت رأی قطعی و در مواردی دیگر صلاحیت صدور رأی غیرقطعی را داشته باشند. مفروض و مبنای این گزینه، امکان و ضرورت تفکیک بین موارد مختلف است که می‌تواند بر حسب نتیجه آرای مربوط (ابطال یا عدم ابطال)، تعداد موافقان (مثلاً تعریف نصاب اتفاق آراء، سه‌چهارم یا ...) و یا اهمیت مصوبات مورد اعتراض (بر حسب گستره شمول مصوبات، جایگاه مقامات و مراجع تصویب کننده و ...) و یا تلفیقی از این معیارها انجام گیرد.^۱

مزیت‌هایی که برای این گزینه، می‌توان برشمرد از این قرار است که رسیدگی دومرحله‌ای به دعاوی مهم و یا قابلیت رسیدگی تجدیدنظری به آرای مهم، افزایش اطمینان از صحت آرای مربوط را به همراه خواهد داشت و از سوی دیگر، رسیدگی سریع به دعاوی غیرمهم و یا قطعیت آرای غیرمهم و درگیر نشدن هیأت عمومی با آنها را شاهد خواهیم بود. از جمله معایب این گزینه دشواری‌های تفکیک قابل دفاع بین دعاوی و یا آراء و در نتیجه اعمال تبعیض ناموجه است.

ت. صدور توأمان رأی و اعلام نظر مشورتی

دیگر گزینه متصور این است که هیأت‌های تخصصی در مواردی صلاحیت رأی قطعی یا غیرقطعی را داشته باشند و در مواردی دیگر صرفاً صلاحیت اعلام نظر مشورتی داشته باشند. مفروض و مبنای

۱. به طور مثال، صرفاً آرای ابطال مصوبات، با توجه به آثار مترتب بر ابطال، غیرقطعی باشد و یا آرای (اعم از ابطال یا عدم ابطال) غیرقطعی باشد که نصاب سه‌چهارم محقق نشده و یا تمامی آرای راجع به مصوبات هیأت وزیران غیرقطعی باشد و یا تلفیقی (آرای ابطال مصوبات هیأت وزیران) غیرقطعی اعلام شود.

این گزینه، امکان و ضرورت تفکیک بین موارد است گزینه‌های ناظر به تفکیک نیز همان‌هایی است که پیشتر گفته شد

مزایا و معایب شق نخست این گزینه همان نکاتی است که پیشتر حسب مورد گفته شد. اما در دفاع از شق دوم (اعلام نظر مشورتی) چنین می‌توان گفت که اهمیت برخی مقررات (مثلاً مقررات هیأت وزیران) اقتضای آن را دارد که رسیدگی به آنها صرفاً در هیأت عمومی انجام شود. ایراد این شق نیز همان نکته‌ای است که پیشتر گفته شد: اعمال تبعیض ناموجه.

صلاحیت‌های کنونی هیأت‌های تخصصی از این سنخ است. به موجب ماده ۸۴ قانون دیوان، هیأت‌های تخصصی صلاحیت صدور حکم رد غیرقطعی را در صورت تحقق نصاب سه‌چهارم دارند و در سایر موارد صرفاً صلاحیت اعلام نظر مشورتی را دارند. همچنین آرای هیأت‌های تخصصی از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. گفتنی است هرچند تعریف نصاب مذکور قابل دفاع است، اما محدود کردن صلاحیت صدور رأی از سوی هیأت‌های تخصصی به حکم رد، موجه به نظر نمی‌رسد. ضمناً سازوکار تعریف شده برای اعتراض به آرا نیز کارآمد نبوده است.^۲

ث. اعلام نظر مشورتی

اگر هیچ کدام از گزینه‌های قبلی، قابل دفاع نباشد، می‌توان برای هیأت‌های تخصصی، همچون قبل از تصویب قانون دیوان، صرفاً صلاحیت اعلام نظر مشورتی تعریف کرد. در دفاع از این گزینه می‌توان به اثرگذاری مفید و مؤثر هیأت‌های تخصصی از طریق اعلام نظرات مشورتی، با حفظ عاملیت هیأت عمومی، اشاره کرد. ایراد جدی این گزینه هم آسیب‌های ناشی از نظرات مشورتی است: ممکن

۱. در دفاع از محدودیت مذکور می‌توان به عوارض خطیر ابطال نادرست مقررات تکیه کرد. در مقابل می‌توان بر اهمیت آرای عدم ابطال تأکید کرد که نادرستی این آرا باعث تثبیت مقررات خلاف قانون می‌شود.

۲. بر اساس داده‌های موجود در وبگاه دیوان عدالت اداری، هیأت‌های تخصصی تاکنون بیش از سه هزار رأی صادر کرده‌اند اما کمتر از دو درصد آنها مورد اعتراض قرار گرفته‌اند.

است اعضای هیأت‌های تخصصی به لحاظ مشورتی بودن نظرات خود، دقت لازم را به خرج ندهند و اعضای هیأت عمومی نیز به اتکای این نظرات، تأمل لازم را نداشته باشند و. اصولاً هزینه‌های ایجاد هیأت‌های تخصصی (تخصیص وقت قابل توجهی به آنها از سوی تمامی قضات دیوان، اطلاع رسیدگی‌ها و...)، با منافع ارائه نظراتی صرفاً مشورتی (اتقان آرا و ...) همخوانی ندارد.

ج. عدم صلاحیت

اگر گزینه‌های مختلف اعطای صلاحیت صدور رأی (اعم از قطعی و یا غیرقطعی) و یا اعلام نظر مشورتی به هیأت‌های تخصصی قابل دفاع نباشد، گزینه باقی مانده کنار گذاشتن کامل این هیأت‌ها از رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات است. در دفاع از این گزینه می‌توان مبتنی بر ایرادهای پیش گفته، ورود هیأت‌های تخصصی به دعاوی ابطال مصوبات را تجربه ناموفقی دانست که باید آن را به بایگانی سپرد. ایراد این گزینه هم این است که سابقه چندساله فعالیت هیأت‌های تخصصی نادیده گرفته شده است.^۱

بند ۲. گزینه‌های ناظر به صدور آرای وحدت و ایجاد رویه

هیأت عمومی صلاحیت صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه نیز دارد. در این بند به این مسأله می‌پردازیم که هیأت‌های تخصصی در مقام صدور این آرا چه نقش‌هایی می‌توانند ایفا کنند.

۱. صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه

قوی‌ترین گزینه متصور این است که صلاحیت صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه تماماً به هیأت‌های تخصصی واگذار شود. مشخص است که در این صورت، هیأت عمومی نقشی در صدور این آرا نخواهد داشت و بقای این هیأت منوط به دیگر صلاحیت‌های آن است. در دفاع از این گزینه

۱. چنین دیدگاه‌های مثبتی راجع به این هیأت‌ها بیان شده است: «پیش‌بینی تشکیل هیأت‌های تخصصی از اقدامات تحسین‌برانگیز است ... تقویت این هیأت‌ها در جهت کاهش آمار پرونده‌های هیأت عمومی و تخصصی‌تر شدن رسیدگی در هیأت عمومی تأثیر به‌سزایی خواهد داشت.» نک: مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۳۷

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

می‌توان به وجه تخصصی هیأت‌های تخصصی و به تبع متقن‌تر بودن آرای صادر شده، در مقایسه با هیأت عمومی، تکیه کرد. ضمناً از آنجا که تعداد آرای صادر شده از سوی هیأت عمومی تکافوی شمار فراوان تعارض آرای موجود در شعب را نمی‌دهد، تعدد هیأت‌های تخصصی می‌تواند صدور تعداد بیشتری از این آرا را در پی داشته باشد. ایراد این گزینه این است که به واسطه اهمیت آرای وحدت رویه و ایجاد رویه، ضروری است صدور آنها با مشارکت تمامی قضات دیوان صورت گیرد. همچنین پیشگیری از صدور آرای متعارض اقتضا دارد مرجع صادرکننده این آرا یکتا باشد.

۲. اعلام نظر مشورتی

اگر اعطای کامل صلاحیت صدور آرای وحدت و ایجاد رویه به هیأت‌های تخصصی موجه نباشد، دیگر گزینه متصور، همین وضعیت کنونی یعنی اعلام نظر مشورتی است. نقاط قوت و ضعف این گزینه، همان نکاتی است که در خصوص اعطای صلاحیت اعلام نظر مشورتی راجع به دعاوی ابطال مصوبات پیشتر گفته شد.

۳. عدم صلاحیت

نکاتی که ذیل عنوان قبلی عدم صلاحیت گفته شد، در خصوص عدم صلاحیت هیأت‌های تخصصی راجع به صدور آرای وحدت و ایجاد رویه نیز صدق می‌کند.

بند ۳. امکان سنجی اعطای صلاحیت‌های دیگر

تاکنون آنچه گفته شد، ناظر به صلاحیت‌هایی است که در حال حاضر برای هیأت عمومی و به تبع آن هیأت‌های تخصصی تعریف شده است. اکنون به این مسأله می‌پردازیم که آیا امکان اعطای صلاحیت‌های دیگری به هیأت‌های تخصصی وجود دارد یا خیر؟

۱. ابطال برخی از مصوبات موردی

در حال حاضر صلاحیت هیأت عمومی و به تبع آن هیأت‌های تخصصی ناظر به مصوبات عام-الشمول است و رسیدگی به خواستۀ ابطال مصوبات موردی در شعب انجام می‌شود. با این حال اهمیت برخی از مصوبات موردی کمتر از مصوبات عام‌الشمول نیست و از این رو، شایسته است رسیدگی به درخواست ابطال آنها، همانند این مصوبات باشد. از جمله می‌توان به مصوبات موردی نهادها و مقامات عالی، مصوبات موردی دارای ذی‌نفعان و یا مشمولان فراوان اشاره کرد.

۲. رسیدگی به دعاوی الزام عام‌الشمول

در حال حاضر دعاوی الزام به هیأت عمومی و به تبع آن هیأت‌های تخصصی راه ندارند. حال آنکه برخی از این دعاوی ماهیت عام‌الشمول دارند. صرف نظر از اینکه اهمیت این دعاوی، اقتضا دارد همانند دعاوی ابطال مصوبات عام‌الشمول به آنها رسیدگی شود، رسیدگی شعب به جهت ضرورت صدور رأی موردی (ماده ۶۰ قانون دیوان) با چالش مواجه می‌باشد.^۱

۳. ارائه نظر مشورتی به شعب

در حال حاضر سازوکار مشخصی برای پاسخ به ابهام‌ها و پرسش‌های شعب در قانون دیوان تعریف نشده است. با توجه به اهمیت این موضوع، برای هیأت‌های تخصصی می‌توان کارکرد اعلام نظر مشورتی به شعب را تعیین نمود. لازم به ذکر است که به موجب اصلاحیه مصوب کمیسیون تبصره‌ای

۱. نک: رفیعی، محمدرضا، *قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری*، تهران، مرکز مطبوعات

و انتشارات قوه قضاییه، ۱۴۰۰، صص ۵۹-۵۸

بدین شرح به ماده ۸۴ قانون دیوان افزوده شده است: «رئیس دیوان می‌تواند علاوه بر موارد فوق در ارتباط با موضوعات تخصصی مربوط نسبت به أخذ نظریه مشورتی از هیأت‌های تخصصی اقدام نماید.»

گفتار دوم. مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین صلاحیت برای هیأت‌های

تخصصی

در مباحث پیشین گزینه‌های متصور برای صلاحیت‌گذاری هیأت‌های تخصصی معرفی شد. برای انتخاب از بین این گزینه‌ها مؤلفه‌های مختلفی باید لحاظ شود که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

بند ۱. فراوانی پرونده‌های مربوط

شمار پرونده‌هایی که باید توسط هیأت عمومی و به تبع آن هیأت‌های تخصصی مورد رسیدگی قرار گیرد، از جمله مؤلفه‌هایی است که در مقام تعیین صلاحیت برای هیأت‌های تخصصی باید مورد توجه قرار گیرد. به طور مشخص باید به این پرسش پاسخ داده شود که آیا شمار این پرونده‌ها در حد ظرفیت رسیدگی هیأت عمومی است یا خیر؟ بدیهی است اگر پاسخ خیر باشد، اعطای صلاحیت صدور رأی به هیأت‌های تخصصی می‌تواند گریزناپذیر باشد.

بند ۲. نسبت دعاوی ابطال مقررات با صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه

در حال حاضر، صرف نظر از صلاحیت صدور رأی موضوع بند ب ماده ۸۴ قانون دیوان، رسیدگی به دعاوی ابطال و نیز صدور آرای وحدت و ایجاد رویه فرایند مشابهی دارد. اما پرسش این است که آیا این مشابهت قابل دفاع است. آیا هر کدام از دو مقوله، فرایند متفاوتی را اقتضا ندارند. به طور مشخص باید به این پرسش پرداخته شود که ماهیت تقنینی آرای وحدت و ایجاد رویه چه اقتضائاتی

دارد؟ از سوی دیگر، دعاوی ابطال مقررات چه نسبتی با دعاوی مطرح در شعب دیوان عدالت اداری دارند؟

بند ۳. رسیدگی یک مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای به دعاوی ابطال مقررات

در حال حاضر، صرف نظر از صلاحیت صدور آرای موضوع بند ب ماده ۸۴ قانون دیوان، رسیدگی به دعاوی ابطال یک مرحله‌ای است. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین صلاحیت برای هیأت‌های تخصصی این مسأله است که رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات باید یک مرحله‌ای باشد یا دو مرحله‌ای؟ مبتنی بر الزامات رسیدگی عادلانه می‌توان بر رسیدگی دو مرحله‌ای به این دعاوی پای فشرده. اما با تمسک به تفاوت‌های ماهوی این دعاوی با سایر دعاوی و یا تفاوت در نحوه رسیدگی به آنها، می‌توان رسیدگی یک مرحله‌ای به این دعاوی را قابل دفاع دانست. با این توضیح که چون در دعاوی ابطال مقررات امر موضوعی مدخلیتی ندارد، امکان اشتباه کمتر است. افزون بر این، با توجه به تعداد قضاات مشارکت‌کننده در رسیدگی به این دعاوی، رسیدگی یک مرحله‌ای برای صدور آرای صحیح و متقن کفایت می‌کند. ضمن اینکه فرایند ماده ۹۱ قانون دیوان نیز وجود دارد.

اشاره به این نکته ضروری است که می‌توان قائل به تفکیک شد و بسته به مورد، رسیدگی یک-مرحله‌ای یا دو مرحله‌ای به دعاوی ابطال مقررات را تجویز کرد. به طور مشخص فرایند طولانی رسیدگی دو مرحله‌ای می‌تواند موجبی باشد تا در موارد دارای اهمیت یا فوریت، رسیدگی یک مرحله‌ای انجام شود. البته، چنانکه پیشتر گفته شد، انجام این گونه تفکیک‌ها و دفاع از آنها کار دشواری است.

لازم به ذکر است که در فرض دو مرحله‌ای بودن رسیدگی به تمام یا برخی از دعاوی ابطال مقررات، اینکه چه اشخاصی و تحت چه شرایطی می‌توانند حق اعتراض داشته باشد و چه مرجعی به این اعتراض رسیدگی کند، از جمله مباحث مهمی است که هر کدام می‌تواند گزینه‌هایی مختلفی داشته باشد. به طور مشخص باید به این پرسش پرداخته شود که آیا باید به طرفین حق اعتراض داده شود و یا این حق باید به اشخاص دیگری (مثلاً قضاات دیوان، رییس دیوان و ...) اعطا شود؟

بند ۴. مؤلفه‌های ناظر به هیأت‌های تخصصی

بخش مهمی از مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین صلاحیت برای هیأت‌های تخصصی، مؤلفه‌هایی است که ناظر به خود این هیأت‌ها است که در ادامه به شماری از آنها می‌پردازیم.

۱. مزایا و معایب کلی هیأت‌های تخصصی

ساختار تخصصی هیأت‌های تخصصی از مزیت‌های مهم آنهاست. هیأت‌های تخصصی بر حسب تفکیک موضوعی دعاوی تشکیل شده‌اند و غالباً متشکل از قضاتی هستند که در شعب مربوط حضور دارند. از این رو، با قوانین و مقررات حوزه مورد رسیدگی آشنایی نسبی دارند. این امر سبب می‌شود نظرات آنها از از صحت و دقت بیشتری، در مقایسه با هیأت عمومی، برخوردار باشد. مزیت دیگر هیأت‌های تخصصی تعدد آنهاست. این تعدد اجازه می‌دهد این هیأت‌ها به پرونده‌های بیشتری رسیدگی کنند و در نتیجه، خروجی بیشتری داشته باشند.

در نقطه مقابل، تعدد هیأت‌های تخصصی می‌تواند نقطه ضعف این هیأت‌ها نیز باشد. با این توضیح که این تعدد، به لحاظ همپوشانی‌های صلاحیتی، ممکن است موجب اتخاذ تصمیمات متعارضی از سوی این هیأت‌ها شود. ایراد کلی دیگری که به هیأت‌های تخصصی وارد است این است که برای بسیاری از قضات، حضور و فعالیت در این هیأت‌ها اهمیت فرعی دارد و اولویت اصلی آنها شعب تحت تصدی‌شان است.^۱ تعداد اعضای این هیأت‌ها و فرایندهای رسیدگی و اتخاذ تصمیم، زمینه این رویکرد متفاوت را فراهم آورده است.

۲. ارزیابی کارکرد هیأت‌های تخصصی

فارغ از مزیت‌ها و معایب کلی هیأت‌های تخصصی، مثبت یا منفی بودن کارکرد این هیأت‌ها نیز از جمله مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین صلاحیت برای آنها می‌باشد. بدیهی است که کارکرد مثبت این

۱. نک: رحیمی مقدم، سیدحسین و دیگران، *سنجش قضاوت جمعی؛ نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی در ساختار و عملکرد دیوان عدالت اداری*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، بهار ۱۴۰۱، شماره ۱، ص

هیأت‌ها، ادامه فعالیت آنها را قابل دفاع می‌سازد و در عوض کارنامه منفی آنها می‌تواند ادامه نقش - آفرینی آنها را با چالش مواجه سازد. ارزیابی کارکرد هیأت‌های تخصصی مستلزم بررسی مسائل مختلفی است که از جمله، اینها قابل ذکر است: برای هر تصمیم (اعم از رأی یا نظر) به طور متوسط، چند نفر/ساعت صرف شده است؟ کمیت و کیفیت مشارکت اعضا چگونه بوده است؟ چه تعداد از دعاوی ابطال به صدور رأی انجامیده است؟ چه تعداد از این آرا مورد اعتراض رییس دیوان و یا ده نفر از قضات دیوان قرار گرفته است؟ چه تعداد از این اعتراض‌ها از سوی هیأت عمومی پذیرفته شده است؟ چه تعداد از نظرات (اتفاقی یا اکثریتی) هیأت‌های تخصصی مورد پذیرش هیأت عمومی قرار گرفته است؟ چه تعداد از نظرات و آرای هر یک از هیأت‌های تخصصی با همدیگر و نیز با نظرات و آرای دیگر هیأت‌های تخصصی متعارض شده‌اند؟ کیفیت آرای هیأت‌های تخصصی، در مقایسه با آرای هیأت عمومی، چگونه بوده است؟ آیا بین نظرات و آرای این هیأت‌ها تفاوت کیفی محسوسی وجود داشته است؟

بدیهی است پاسخ به این پرسش‌ها و پرسش‌هایی از این دست، مستلزم دسترسی به داده‌های آماری دقیق و نیز تأمل در آرا و نظرات ابرازی هیأت‌های تخصصی است. البته تفاوت کارکرد هیأت‌ها و نیز تفاوت کارکرد هر هیأت تخصصی در بازه‌های زمانی مختلف، کار ارزیابی را با دشواری‌های جدی مواجه می‌سازد.

۳. اصلاحات مقتضی و ممکن

در مباحث پیشین به معایب کلی هیأت‌های تخصصی اشاره شد. حال باید به این پرسش مهم نیز پرداخت که رفع این ایرادات، چه اصلاحاتی، اعم از مدیریتی و قانونی، را اقتضا دارد و تا چه میزان امکان تحقق آنها وجود دارد؟ بدیهی است هرچه راه اصلاح هموارتر و دست‌یافتنی‌تر باشد، زمینه صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی فراهم‌تر می‌شود و برعکس.

آسیب‌شناسی مؤلفه‌های دخیل از جمله تعداد هیأت‌های تخصصی، تعداد اعضای آنها، شرایط اعضا از حیث سابقه قضایی، تعداد پرونده‌های ارجاعی، نحوه آماده‌سازی پرونده‌ها، نحوه استفاده از نظرات کارشناسی، نحوه مشارکت اعضا، نصاب اتخاذ تصمیمات، نحوه تدوین آرا و نظرات و ... برای ارائه راهکارهای اصلاحی ضروری است.

۴. گزینه‌های بدیل برای هیأت‌های تخصصی

تعیین صلاحیت برای هیأت‌های تخصصی مستلزم پاسخ به این پرسش است که آیا برای این هیأت‌ها گزینه‌های بدیلی در دسترس است یا خیر؟ یکی از این گزینه‌ها ایجاد شعب ویژه است. مشخص است که این گزینه ناظر به مواردی است که این هیأت‌های صلاحیت صدور رأی راجع به دعاوی را دارند و یا صلاحیت صدور آری وحدت و ایجاد رویه هستند. این شعب ویژه می‌توانند در یک سطح یا دو سطح بدوی و تجدیدنظر و یا صرفاً بدوی تشکیل شوند مرجع تجدید نظر هیأت عمومی باشد. نقطه قوت تشکیل این شعب این است که به دلایلی چون اصلی بودن وظیفه تعریف شده برای این شعب، می‌توان خروجی بهتری (صدور آرای متقن‌تر) را انتظار داشت. ایراد گزینه است که خروجی شعب با اعضای کم، کیفیت لازم را نخواهد داشت و تشکیل شعب با عضویت تعداد قابل توجهی از قضات نیز به لحاظ محدودیت‌های حاکم، چالش‌برانگیز خواهد بود.

بند ۵. مؤلفه‌های ناظر به هیأت عمومی

هیأت‌های تخصصی می‌توانند مشاور، تسهیل‌گر، جانشین یا همکار هیأت عمومی باشند. اما اینکه در چه مواردی و چگونه هر یک این نقش‌ها را ایفا کنند، علاوه بر وضعیت این هیأت‌ها، به وضعیت هیأت عمومی نیز بستگی دارد.

۱. مزایا و معایب کلی هیأت عمومی

در خلال مطالبی که راجع به هیأت‌های تخصصی گفته شد، به برخی از مزایا و معایب کلی هیأت عمومی اشاره شد. عضویت همه قضات دیوان در هیأت عمومی بر ارج و قدر آرای این هیأت می‌افزاید و می‌تواند به اتقان آرای آن بیانجامد.^۱ هیأت عمومی سابقه و پشتوانه‌ای چهل ساله دارد. یکتایی

۱. در اصلاحیه مصوب کمیسیون، قضات شعب بدوی از عضویت در هیأت عمومی کنار گذاشته شده‌اند که این می‌تواند تضعیف‌کننده ویژگی‌های مثبتی باشد که ذکر شد.

هیأت عمومی امکان تعارض آرا را کاهش می‌دهد. در نقطه مقابل، این یکتایی می‌تواند تعداد پرونده‌های مورد رسیدگی را با محدودیت جدی مواجه سازد و در صورت کثرت پرونده‌های مطرح، یا اطاله رسیدگی را به همراه خواهد داشت و یا رسیدگی‌های شتابزده و صدور آرای غیرمتقن.^۱

غیرتخصصی بودن هیأت عمومی از دیگر معایب آن است. در حال حاضر تمامی قضات دیوان در این هیأت عضویت دارند و موظفند درباره قوانین و مقرراتی اتخاذ تصمیم کنند که آشنایی چندانی با بسیاری از آنها ندارند. همچنین عضویت همه قضات، به لحاظ فراهم نشدن امکان مشارکت مؤثر اعضا و گفتگوهای افناعتی می‌تواند نقطه ضعف هیأت عمومی باشد. همچنین برای بسیاری از قضات دیوان، حضور و فعالیت در هیأت عمومی، همچون هیأت‌های تخصصی و شاید بیش از آن، اهمیتی فرعی دارد و اولویت اصلی آنها شعب تحت تصدی‌شان است.

۲. ارزیابی کارکرد کلی هیأت عمومی

فارغ از مزایا و معایب برشمرده شده، مثبت یا منفی بودن کارکرد کلی هیأت عمومی از دیگر مؤلفه‌های مؤثر بر تعیین صلاحیت برای هیأت‌های تخصصی است. به نظر می‌رسد اگر در یک ارزیابی کلی، نمره هیأت عمومی قابل قبول نباشد، زمینه برای اعطای صلاحیت به هیأت‌های تخصصی بیشتر فراهم می‌شود و برعکس. ارزیابی کارکرد کلی هیأت عمومی مستلزم بررسی مسائل مختلفی است که از جمله اینها قابل ذکر است: عملکرد کلی هیأت عمومی قبل از ایجاد غیررسمی هیأت‌های تخصصی در مقایسه با بعد از آن و نیز قبل اجرایی شدن قانون دیوان در مقایسه با بعد از آن چگونه بوده است؟

۱. دیگر گزینه در دسترس، افزایش جلسات هیأت عمومی است که آسیب‌های خاص خود را دارد.

۲. با وجود اصلاحیه پیش گفته، وضعیت غیرتخصصی هیأت عمومی همچنان باقی خواهد ماند و صرفاً میزان تجربه قضایی (در دیوان) اعضا بیشتر خواهد شد که بعید است در کیفیت آرا تأثیر قابل توجهی داشته باشد، ضمن اینکه مضراتی هم خواهد داشت. از جمله اشراف قضات غیرعضو بر آرای وحدت رویه و نیز ابطالی کمتر خواهد شد. البته اگر کاهش تعداد اعضای هیأت عمومی، زمینه مشارکت مؤثر اعضا و گفتگوهای افناعتی را فراهم آورد، می‌تواند به افزایش اتقان آرا بیانجامد.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۴۵

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

و در خصوص بعد از اجرایی شدن قانون دیوان، میزان نفر/ ساعت صرف شده برای هر رأی به صورت متوسط چقدر بوده است؟ کمیت و کیفیت مشارکت اعضا چگونه بوده است؟ چه تعداد از آرای این هیأت، بر اساس ماده ۹۱ قانون دیوان مورد اعتراض قرار گرفته‌اند؟ چه تعداد از این اعتراض‌ها پذیرفته شده‌اند؟ کیفیت کلی آرا چگونه بوده است؟ آیا بین آرای ابطالی و وحدت رویه تفاوت کیفی محسوسی وجود داشته است؟

۳. اصلاحات مقتضی و ممکن

در مورد هیأت عمومی نیز همانند هیأت‌های تخصصی، اقدامات اصلاحی ممکن و مقتضی برای رفع ایرادات و اشکالات آن، بر موضوع صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی اثرگذار است. در اینجا نیز آسیب‌شناسی مؤلفه‌های دخیل برای ارائه راهکارهای اصلاحی ضروری است.^۱

بند ۶. مؤلفه‌های ناظر به شعب دیوان

در خصوص صلاحیت‌گذاری برای هیأت‌های تخصصی، علاوه بر این هیأت‌ها و نیز هیأت عمومی، شعب دیوان نیز عامل مهمی هستند که می‌توانند به دو گونه سلبی و ایجابی اثرگذار باشند. در ادامه به این مباحث می‌پردازیم.

۱. مزیت‌های شعب دیوان و پذیرش صلاحیت‌های هیأت‌های تخصصی

۱. نک: رحیمی مقدم، سیدحسین و دیگران، پیشین، صص ۴۴-۴۰ و پروین، خیرالله و محمد امین ابریشمی راد، نقدی بر ترکیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، بهار ۱۴۰۰، شماره ۱، صص ۱۲۳-۱۰۳

اعطای صلاحیت‌هایی به هیأت‌های تخصصی می‌تواند با این پرسش مواجه شود که آیا بهتر نیست این صلاحیت‌ها به شعب دیوان واگذار شود؟ شعب دیوان مزیت‌های عدیده‌ای دارند که بر اساس آنها می‌توان به پرسش مذکور پاسخ مثبت داد: برای غالب قضات دیوان، فعالیت در شعب اولویت اصلی است؛ شعب دیوان در حال حاضر به دعاوی پیچیده بسیاری رسیدگی می‌کنند که اهمیت برخی از آنها، دست کمی از اهمیت دعاوی مورد رسیدگی در هیأت عمومی ندارد و شعب دیوان فرایندهای قانونی و رویه‌ای تثبیت شده و کارآمدی دارند. بر مبنای این مزیت‌های برشمرده شده، به طور مشخص شعب تجدیدنظر دیوان، به لحاظ حضور چند قاضی باسابقه، می‌توانند مرجع رسیدگی بدوی به دعاوی ابطال مقررات باشند.

۲. معایب شعب دیوان و اعطای بخشی از صلاحیت‌های آنها به هیأت‌های تخصصی

برای شعب دیوان می‌توان معایبی نیز برشمرد تا بر این اساس، اعطای بخشی از صلاحیت‌های آنها به هیأت‌های تخصصی را موجه ساخت. به طور مشخص، ضرورت صدور رأی موردی و تعداد زیاد دعاوی مطرح در شعب دیوان و امکان کم‌توجهی به دعاوی مهم، می‌تواند این نتیجه را در پی داشته باشد که بهتر است رسیدگی به برخی دعاوی به هیأت‌های تخصصی واگذار شود. همچنانکه در مطالب پیشین گفته شد، دعاوی ابطال برخی از مصوبات موردی مهم (مثل مصوبات موردی نهادها و مقامات عالی، مصوبات موردی دارای ذی‌نفعان و یا مشمولان فراوان) و دعاوی الزام عام‌المشمول از جمله دعاوی هستند که رسیدگی به آنها می‌تواند به هیأت‌های تخصصی واگذار شود.

نتیجه گیری

تغییر در صلاحیت‌های هیأت‌های تخصصی مستلزم تأملات دقیق و ارزیابی داده‌های مربوط است که به نظر نمی‌رسد تاکنون چنین اقداماتی انجام شده باشد. هدف این نوشتار تبیین گزینه‌ها و مؤلفه‌های مؤثر بود. از آنجا که بسیاری از مباحث مطرح شده جای کنکاش بیشتری دارد و داده‌های لازم نیز در دسترس نبود، ارائه پیشنهاد‌های دقیق کار دشواری است. با این حال چند گزاره زیر برای فراهم شدن زمینه تأملات جدی‌تر بیان می‌شود.

در خصوص مباحث شکلی موضوع ماده ۸۵ قانون دیوان و نیز موارد غیرقابل طرح در هیأت عمومی، اعطای صلاحیت صدور رأی قطعی به هیأت‌های تخصصی، بر صدور رأی قطعی توسط رییس دیوان مرجح است. ضمناً اتخاذ تصمیم از سوی هیأت‌های تخصصی در خصوص درخواست‌های دستور موقت، با توجه به اهمیت این درخواست‌ها، نیز موجه به نظر می‌رسد و بر اعطای این صلاحیت به رییس یا نائب رییس هیأت‌های تخصصی، چنانکه در اصلاحیه مصوب کمیسیون آمده است، ارجحیت دارد.

در مورد دعاوی ابطال مقررات، تشکیل شعب ویژه (متشکل از ۵ قاضی باسابقه) برای رسیدگی بدوی به این دعاوی و رسیدگی تجدیدنظری در هیأت عمومی مرجح به نظر می‌رسد و البته با این قید که در موارد دارای اهمیت یا فوریت، هیأت عمومی بتواند رأساً به درخواست ابطال مقررات مربوط رسیدگی کند. با این حال، اگر بنا بر ادامه فعالیت هیأت‌های تخصصی باشد، گزینه صدور رأی غیرقطعی در مورد تمامی دعاوی ابطال مقررات، با قابلیت اعتراض این آرا نزد هیأت عمومی مرجح است (با لحاظ قید پیش گفته). با این توضیح که اگر اعلام نظر مشورتی هیأت‌های تخصصی جای خود را به صدور رأی غیرقطعی بدهد، زمان رسیدگی به دعاوی مربوط، در مقایسه با وضعیت کنونی، افزایش چندانی نخواهد داشت. از این حیث اصلاحیه مصوب کمیسیون موجه به نظر می‌رسد. اما باید به طرفین اجازه اعتراض به آرای هیأت‌های تخصصی اعطا شود و آنچه در اصلاحیه ماده ۸۴ آمده که تکرار قانون فعلی است، با توجه به ناکارآمدی آن، قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. ضمناً در خصوص

پرونده‌های صدور آرای وحدت و ایجاد رویه، وضعیت فعلی مرجع است. اما در فرض تشکیل شعب ویژه برای رسیدگی به دعاوی ابطال مقررات، ارائه نظر مشورتی برای صدور آرای وحدت و ایجاد رویه را هم این شعب می‌توانند انجام دهند.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۴۹

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

منابع

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، *حقوق اداری (۱)*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸
۲. پروین، خیرالله و محمد امین ابریشمی راد، *نقدی بر ترکیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، بهار ۱۴۰۰، شماره ۱، صص ۱۰۳-۱۲۳
۳. رحیمی مقدم، سیدحسین و دیگران، *سنجش قضاوت جمعی؛ نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی در ساختار و عملکرد دیوان عدالت اداری*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، بهار ۱۴۰۱، شماره ۱، صص ۴۷-۲۵
۴. رفیعی، محمدرضا، *چالش‌های نهاد آراء وحدت رویه*، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۱۱۴، صص ۲۲۳-۲۴۴
۵. رفیعی، محمدرضا، *قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری*، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۴۰۰
۶. مولاییگی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۸.

Jurisdiction-making for Specialized Board of the Administrative Justice Court

The Specialized Boards of the Administrative Justice Court were established in the mid-۱۳۸۰s (as Specialized Commissions) according to managerial measures, and Article 84 of the Law on the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court defined specific competencies for these c Boards. According to the beginning of this article, "matters that are within the competence of the General Board of the Court according to the law, are first referred to the Specialized Boards...." According to paragraph b of this article, "if three-fourths of the members of the specialized board are in favor of rejecting the complaint, it will issue a vote to reject the complaint" and in other cases, the opinion will be announced to make a decision in the General Board. But the important question is whether the competencies defined for the Specialized Boards are justified or not. The answer to this question requires recognizing the options and components affecting the qualification of these boards, which is the purpose of this article. Given some theoretical challenges as well as the lack of access to the necessary data, it is difficult to make accurate proposals. However, the recommendations of this paper are as follows: Issuance of an interim injunction on lawsuits for annulment of regulations, issuance of final and uncertain verdict regarding all these lawsuits, and announcement of advisory opinion on cases of issuance of unanimous votes and establishment of procedure. Of course, the formation of Special Branches instead of Specialized Boards seems preferable.

Keywords: Cases of annulment of regulations, issuance of consensus rulings, law of the Administrative Justice Court, General Board of the Administrative Justice Court