

The approach of standardizing the opinions of the Court of Administrative Justice; A reflection on Article 93 of the Administrative Court Law

Hossein Aineh Negini

Assistant Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, h.negini@modares.ac.ir

Date Received 2024/2/9

Date of Release 2024/4/24

Abstract

The principle of “individuality of the effect of judicial decisions” is considered one of the procedural principles and one of the dimensions of protection from the substantive aspect of judicial independence. Based on this principle, the decisions issued by the courts are effective only in the rights and duties of the people involved in the proceedings and are ineffective for other people. Considering that the absolute acceptance of this principle in some cases may lead to differences in procedures and as a result injustice, Article 161 of the Constitution has established the authority to issue unanimity votes to the Supreme Court in order to solve this issue. Despite this importance in the legislative approach regarding the Court of Administrative Justice in general and the recent reforms of the Court Law in particular, the legislator has considered the votes issued by the branches and boards of this institution to have a specific and general effect, contrary to the aforementioned legal principle. Among these provisions is Article 93 of the Law of the Administrative Court of Justice, which considers the opinions of specialized boards and general boards in the capacity of handling complaints against government approvals to be valid and criteria for administrative and judicial bodies and authorities. The review of the legislative approach mentioned in this article showed that although the standardization of the court’s decisions may have merits, the obligation of judicial and administrative bodies and authorities to follow the decisions of the general board in handling complaints against government regulations, with fundamental issues various, including the jurisdiction of judicial interpretation (subject of Article 73), the supervi-

sion of the speaker of the parliament over government regulations (subject of Article 138), the substantive dimension of the principle of judicial independence and the statistics of the sources of issuing a decision (subject of Article 167) and The jurisdiction of court judges in reviewing government regulations (the subject of Article 170) is not harmonized.

Keywords: Court of Administrative Justice, the principle of case-by-case votes, the Constitution, annulment of government regulations, Article 93 of the Law of the Court of Administrative Justice.

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، تابستان ۱۴۰۳، شماره ۳۹
مقاله علمی پژوهشی

رویکرد نوعی سازی آرای دیوان عدالت اداری؛ تأملی بر ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری

حسین آیینی نگینی^۱

تاریخ دریافت ۱۴۰۲/۱۱/۲۰

تاریخ پذیرش ۱۴۰۳/۲/۵

چکیده

اصل «شخصی بودن اثر آرای قضایی»، از جمله اصول دادرسی و یکی از ابعاد حراست از بعد ماهوی استقلال قضایی محسوب می‌شود. مستند به این اصل، آرای صادره از محاکم صرفاً در حقوق و تکالیف افراد دخیل در دادرسی واجد اثر بوده و برای سایر اشخاص فاقد اثر می‌باشند. نظر به اینکه پذیرش مطلق این اصل در برخی موارد ممکن است زمینه اختلاف رویه‌ها و در نتیجه، بی‌عدالتی را در پی داشته باشد، اصل ۱۶۱ قانون اساسی در مقام حل این موضوع، صلاحیت صدور آرای وحدت رویه را برای دیوان عالی کشور مقرر نموده است. علی‌رغم این مهم در رویکرد تقنینی راجع به دیوان عدالت اداری به صورت عام و اصلاحات اخیر قانون دیوان به صورت خاص، قانونگذار برخلاف اصل حقوقی یادشده، آرای صادره از شعب و هیأت‌های این نهاد را واجد اثری نوعی و کلی دانسته است. از جمله این مفاد، ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری است که آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در مقام رسیدگی به شکایت از مصوبات دولتی را برای دستگاه‌ها و مراجع اداری و قضایی، معتبر و ملاک عمل دانسته است. بررسی رویکرد تقنینی مزبور در این مقاله، مبین این نکته بود که اگرچه نوعی سازی اثر آرای دیوان ممکن است محاسنی نیز داشته باشد، لیکن الزام دستگاه‌ها و مراجع قضایی و اداری به تبعیت از آرای هیأت عمومی در مقام رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی، با موضوعات اساسی مختلفی از جمله صلاحیت تفسیر قضایی (موضوع اصل ۷۳)، نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی (موضوع اصل ۱۳۸)، بُعد ماهوی اصل استقلال قضایی و احصای منابع صدور رأی (موضوع اصل ۱۶۷) و صلاحیت قضات محاکم در بررسی مقررات دولتی (موضوع اصل ۱۷۰) هماهنگ نمی‌باشد.

کلیدواژگان: دیوان عدالت اداری، اصل موردی بودن آرا، قانون اساسی، ابطال مقررات دولتی،

۱. استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران، h.negini@modares.ac.ir

ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری.

مقدمه

مستند به بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات، به عنوان یکی از صلاحیت‌های قوه قضائیه تعیین شده است. در این راستا، قضات محاکم مستند به اصل ۱۶۷ می‌بایست مستند به قوانین و در صورت عدم وجود حکم قانونی، مستند به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم هر دعوا را صادر نمایند. نظر به کلی بودن احکام قوانین و لزوم صدور احکام جزئی در پرونده‌های مطروحه، اصل ۷۳ قانون اساسی، تفسیر قوانین در مقام تمیز حق را در صلاحیت قضات قرار داده است. همچنان که از مستندات مزبور نیز استنباط می‌شود، نظر به اقتضائات خاص هر پرونده و موضوع طرح شده در دادگاه، آرای صادره توسط محاکم در خصوص موضوعی خاص صادر و در وضعیت حقوقی افراد خاصی (طرفین دعوا و قائم مقام آنها) واجد اثر می‌باشد؛ از این موضوع ادبیات حقوقی تحت عنوان اصل موردی (شخصی) بودن آرا یاد می‌شود که اصل نسبی بودن آرا نیز برآمده از همین اصل قانونی است: ^۱ مبتنی بر اصل شخصی بودن آرا، رأی صادره از محاکم صرفاً در خصوص موضوع مطروحه و نسبت به اشخاص دخیل در دادرسی (یا قائم مقام آنها) واجد اثر می‌باشد. بر همین اساس، ماده ۶۰ قانون دیوان عدالت اداری مقرر کرده است: «شعب دیوان مکلفند در مورد هر شکایت، به طور خاص و مُنَجَز تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام، کلی و یا مشروط، حکم صادر کنند». بنابراین، آرای صادره از محاکم، نه تنها برای اشخاص ثالث و محاکم در موارد مشابه فاقد اثر بوده و الزام‌آور نمی‌باشد؛ بلکه برای قاضی صادرکننده رأی نیز در موارد مشابه فاقد هرگونه الزامی هستند. اهمیت این موضوع به حدی است که در اصل ۱۳۱ پیش‌نویس قانون اساسی نیز در این خصوص مقرر شده بود: «دادگاه باید حکم هر دعوا را با توجه به قوانین و سایر منابع حقوقی اعلام کند و نمی‌تواند به طور عموم رأی دهد و قاعده به وجود آورد.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸: ج ۴، ص ۲۸۵).

علی‌رغم حاکمیت اصل شخصی بودن آرا بر نظام قضایی ایران، لیکن به منظور جمع بین دو محذور صدور رأی متناسب با اقتضائات هر پرونده و جلوگیری از صدور آرای متعارض در موضوعات مشابه، اصل ۱۶۱ قانون اساسی به صورت استثنایی، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه را برای دیوان عالی کشور مقرر نموده است. این آرا، مستند به ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، برخلاف اصل مزبور واجد اثری نوعی و کلی بوده و برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیرقضایی لازم‌الاتباع

۱. مقصود از اصل نسبی بودن آرا این است که رأی صادره به صورت مستقیم صرفاً در حقوق اصحاب دعوا واجد اثر می‌باشد (صالحی ذهابی، ۱۳۸۹: ۳۳).

است. علی‌رغم رویکرد قانون اساسی و محصور نمودن صلاحیت صدور آرای با آثار نوعی برای دیوان عالی کشور، در رویکرد قانونگذاری عادی درخصوص دیوان عدالت اداری،^۱ این مهم نقض و به صورت روزافزون برای آرای صادره از این نهاد، آثاری نوعی و کلی تعریف شده است. توضیح اینکه، بدواً در قانون سال ۱۳۶۰ و قوانین بعدی دیوان، صلاحیت صدور آرای وحدت رویه - البته با آثاری محدودتر نسبت به آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور- برای این نهاد پیش‌بینی شده بود. با تصویب قانون دیوان در سال ۱۳۸۵، صلاحیت صدور آرای ایجاد رویه نیز برای هیأت عمومی این نهاد پیش‌بینی گردید که مستند به ماده ۹۰ این قانون، آرای مزبور نیز واجد آثاری نوعی بوده و برای شعب دیوان و مراجع اداری لازم‌الاجرا دانسته شده‌اند.

در استمرار سیر نوعی سازی آرای دیوان، در تبصره ماده ۱۱ و ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۹۲، علاوه بر اثر نوعی بخشیدن به برخی از آرای که هیأت عمومی در مقام بررسی مصوبات و مقررات دولتی صادر می‌نماید، برای بخشی از آرای صادره از شعب دیوان عدالت نیز اثر نوعی، البته با دامنه شمول کمتر نسبت به آرای ایجاد و وحدت رویه مقرر شد. با اصلاح قانون مزبور در تاریخ ۱۴۰۲/۲/۱۰ رویکرد نوعی سازی اثر آرای دیوان عدالت در نظام قضایی ایران، نمود بارزتری به خود گرفت و بسیاری از آرای این نهاد با قلمروی تأثیری مختلف، واجد اثر نوعی دانسته شده‌اند. یکی از مهم‌ترین این موارد، ماده ۹۳ قانون مزبور می‌باشد که مقرر کرده است: «آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند (۱) ماده (۱۲) این قانون، در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضائی و اداری، معتبر و ملاک عمل است».

نظر به اهمیت این موضوع و تحول عمیق آن در نظام حقوقی - قضایی ایران و نیز نظام حقوقی حاکم بر تصمیمات دستگاه‌های اجرایی، این مقاله در پی آن است تا ضمن بررسی و تحلیل قلمروی تأثیرگذاری هر یک از اقسام آرای موردی دیوان، به این سوال پاسخ دهد که حکم مقرر در ماده ۹۳ قانون یادشده تا چه میزان با نظام و منطق حقوقی ایران هماهنگ است؟ نظر به اینکه هر رأی در مقام رسیدگی به موضوعی خاص و با اقتضائات ویژه و نیز در قلمروی زمانی و مکانی مشخص صادر شده و در فرایند صدور آن صرفاً افراد دخیل در دعوا توانسته‌اند استدلال‌ها و نکات خود را بیان نمایند؛ لذا اصل بر این است که این رأی صرفاً درخصوص افراد دخیل در دعوا موثر بوده و برای سایر افراد واجد اعتبار و اثر نیست. بنابراین، عدول از اصل شخصی بودن آرا - فراتر از استثنائات مقرر در قانون اساسی - غیرقابل دفاع و با منطق حقوقی ناسازگار به نظر می‌رسد.

اگرچه در بسیاری کتب، مقالات و سایر آثار پژوهشی به بررسی آثار نوعی آرای وحدت و ایجاد رویه دیوان پرداخته شده است؛ لیکن با توجه به تحولات اخیر قانون دیوان در حوزه آثار آرای این مرجع و اینکه مفاد ماده ۹۳ از ابداعات اخیر (اصلاحات مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ قانون دیوان) محسوب می‌شود. لذا درخصوص این موضوع در نوشته‌ها و تألیفات علمی مطالبی بیان نشده است که این موضوع مبین و مثبت ضرورت

۱. در ادامه به منظور رعایت اختصار به جای عبارت «دیوان عدالت اداری» از واژه «دیوان» استفاده می‌شود.

پرداختن به آن می‌باشد.

به منظور پاسخ به سوال مطروحه در این مقاله به شیوه توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و استناد به قوانین و مقررات، ابتدا مصادیق نوعی سازی آرای موردی شعب دیوان عدالت و قلمروی تأثیر آن بررسی خواهد شد (بند اول) و سپس به بررسی نوعی سازی آثار آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی این نهاد که در مقام رسیدگی به شکایت از مقررات و نظامات دولتی صادر می‌شود و میزان انطباق این موضوع با نظام حقوقی - قضایی ایران پرداخته خواهد شد (بند دوم).

۱. نوعی سازی آرای شعب دیوان

مستند به ماده ۱۰ قانون دیوان رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از: وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، نهادهای انقلابی، مؤسسات وابسته به آن‌ها، تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آن‌ها، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری و رسیدگی به شکایات مستخدمان اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی در صلاحیت دیوان عدالت قرار گرفته است. علی‌رغم اینکه در صدر ماده ۱۰ به صورت کلی مقرر شده است: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است» و به شعب دیوان تصریح نشده، لیکن نظر به اینکه قانونگذار در ماده‌ای مجزا (ماده ۱۲)، صلاحیت‌های هیأت عمومی را احصا نموده، در رویه قضایی امور مذکور در ماده ۱۰ یادشده در صلاحیت شعب دیوان دانسته شده‌اند.

مبتنی بر منطق حقوقی برخی از تصمیمات، اقدامات و آرای مورد اعتراض در دیوان، ممکن است منجر به تضييع حقوق افراد شده باشد؛ لیکن در برخی موارد نیز علی‌رغم غیرقانونی بودن، تصمیم اتخاذی، رأی صادره و اقدام صورت گرفته، منجر به تضييع حقوق افراد نشود. به عبارت دیگر، غیرقانونی بودن یک تصمیم، اقدام یا رأی ملازمه با تضييع حقوق افراد ندارد. بر این اساس، ماده ۱۱ قانون دیوان مقرر کرده است: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضييع شده صادر می‌نماید». در ادامه حکم مزبور تبصره این ماده مقرر نموده است که: «پس از صدور حکم و قطعیت آن براساس این ماده، مرجع محکوم علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف است در موارد مشابهی که با حکم صادره وحدت موضوع دارد، مفاد حکم صادره را در تصمیمات و اقدامات بعدی خود رعایت کند، مشروط بر اینکه با تشخیص رئیس دیوان، رأی معارض قطعی با آن، توسط همان شعبه یا شعب دیگر صادر

۱. - به منظور مطالعه درخصوص فرایند و مرجع رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات دولتی واجد خسارت (مسئولیتی مدنی ناشی از تخلف)، رجوع کنید به: آئینہ نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمد امین (۱۴۰۱)، نقش شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از تخلف دولت، فصلنامه اندیشه‌های حقوق عمومی، سال دوازدهم، شماره اول پیاپی ۲۲، صص ۳۸-۲۳.

نشده باشد». حکم این تبصره با قید «محکوم علیه علاوه بر اجرای حکم»، اثر شخصی آرای شعب دیوان را بیان نموده است؛ ولی عبارت ادامه این تبصره که مقرر نموده است: «مرجع محکوم علیه... مکلف است در موارد مشابهی که با حکم صادره وحدت موضوع دارد، مفاد حکم صادره را در تصمیمات و اقدامات بعدی خود رعایت کند» در واقع اثری نوعی به آرای شعب دیوان بخشیده است. البته قلمروی تأثیر نوعی این آرا را صرفاً مرجع مخاطب حکم دانسته است. به عبارت دیگر، با صدور رأی از شعب دیوان، مرجع محکوم علیه نه تنها ملزم به اجرای رأی صادره می‌باشد (اثر شخصی)، در تصمیمات و اقدامات بعدی خود نیز باید مفاد رأی صادره را تبعیت نماید (اثر نوعی). در خصوص این موضوع، اولاً، اگر قید این حکم به مصلحت نظام حقوقی است، شایسته بود که این موضوع در ذیل ماده ۱۰ بیان می‌شد تا همه اقدامات و تصمیمات مغایر قانون دستگاه‌ها را شامل شود؛ با این توضیح که ماده ۱۱ صرفاً شامل تصمیمات و اقدامات غیرقانونی موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشند را شامل می‌شود. ثانیاً، مقصود از حکم این تبصره، پیشگیری از اتخاذ تصمیمات یا انجام اقداماتی مغایر حکم دیوان می‌باشد. مبتنی بر این نکته، مشخص نیست مقصود از عبارت ذیل این حکم که مقرر نموده است: «مشروط بر اینکه با تشخیص رئیس دیوان، رأی معارض قطعی با آن، توسط همان شعبه یا شعب دیگر صادر نشده باشد» چیست. اگر هدف قانونگذار از قید عبارت مزبور این است که هر نهاد و دستگاهی قبل از اخذ تصمیم و اقدام خلاف رأی صادره شعبه دیوان، باید از رئیس دیوان استعلام نماید که آیا رأی معارض در آن حوزه وجود دارد؟ چنین برداشتی از عبارت مزبور با نظام اداری صحیح، تفکیک امور قضایی و اجرایی و چابک‌سازی فرایندهای اداری مغایر می‌باشد. فارغ از فرضیه مزبور که با منطوق و ادبیات حکم تبصره یادشده هماهنگ می‌باشد، اگر هدف از این عبارت، این است که در مقام رسیدگی به اعتراض از تصمیم ثانوی خلاف، توجه به سایر رویه‌های دیوان بوده است؛ در این صورت، جای این حکم نه در ذیل ماده ۱۱ بلکه در فصل مربوط به رسیدگی در شعب می‌باشد. در خصوص این مطلب، اشاره به این نکته لازم است که تبصره مزبور، مجوز صدور آرای کلی و عام توسط شعب دیوان نمی‌باشد. توضیح اینکه، مستند به ماده ۶۰ قانون دیوان، شعب دیوان مکلفند: «در مورد هر شکایت، به طور خاص و مُنَجَز تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام، کلی و یا مشروط، حکم صادر کنند»؛ لیکن مستند به تبصره ماده ۱۱ رأی جزئی صادره توسط شعب دیوان، اثری نوعی داشته و در موارد مشابه برای مرجع محکوم علیه ایجاد تکلیف می‌نماید.

۲. نوعی سازی آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان (در مقام رسیدگی به شکایت از نظامات دولتی)

اصل ۱۷۰ قانون اساسی، ضمن الزام قضات به خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، مقرر کرده است: «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». علاوه بر این، اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز یکی

از صلاحیت‌های دیوان را «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به... آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» دانسته است.

مستند به ماده ۱۲ قانون دیوان، هیأت عمومی دیوان در مقام رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات، مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ایجاد وحدت در رویه‌های متعارض شعب (صدور رأی وحدت رویه) و نوعی سازی رویه‌های واحد صحیح (صدور رأی ایجاد رویه)، اقدام به صدور رأی می‌نماید. نظر به اینکه نظام حقوقی حاکم بر آرای وحدت رویه و ایجاد رویه دیوان عدالت در قالب کتب و مقالات بررسی شده است،^۱ در این بند به بررسی آثار آرای دیوان که در مقام رسیدگی به شکایات از مقررات و مصوبات دولتی صادر می‌شود، می‌پردازیم.

مستند به بند ۱ ماده ۱۲ قانون 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.» از جمله صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان دانسته شده است. با طرح شکایت از مصوبات و مقررات دولتی در دیوان، هیأت‌های تخصصی^۲ و هیأت عمومی ممکن است رأی به ابطال یا عدم ابطال مصوبه صادر نمایند. براین اساس، در ادامه، آثار آرای دیوان در هر یک از صور مزبور را بررسی می‌نماییم.

۱-۲- اثر آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی مبنی بر ابطال مصوبات

مستند به ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر کرده است «هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید»، هرگاه هیأت عمومی دیوان، مصوبه مورد شکایت را مغایر قوانین یا شرع بداند، آن را ابطال می‌نماید. به عبارت دیگر، نتیجه و اثر طرح شکایت از مصوبات مغایر شرع یا قانون در دیوان، ابطال این مصوبات و مقررات می‌باشد. «ابطال» در لغت به معنای «باطل کردن یا نقض کردن» (دهخدا، ۱۳۸۵: ج ۱، ۸۲) و در اصطلاح به معنای «نابود کردن یک عمل حقوقی و یا واقعه حقوقی...» آمده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ج ۱، ۷۴). بر همین مبنا، از منظر حقوقدانان؛ اثر ابطال به گذشته سرایت و همه آثار و وضعیت‌های حقوقی ایجاد شده بر پایه‌ی موضوع ابطال شده را کأن لم یکن می‌نماید (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۶۷). به عبارت دیگر، مقصود از این اصطلاح، برخلاف «فسخ» و

۱ - برای مطالعه در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه رجوع کنید به: ابریشمی‌زاد، محمدامین و آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸)، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۵، صص ۱۰۲-۸۵.
 ۲ - مقصود از هیأت‌های تخصصی دیوان، هیأت‌های موضوع ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد. این ماده در تبیین نقش این هیأت‌ها مقرر نموده است «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتداءً به هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود.»

«نسخ»، این است که یک موضوع، از اساس فاقد اعتبار بوده و با اعمال آن، گویی موضوع و عملی انجام نشده و وضعیت حقوقی خاصی پدید نیامده است. علی‌رغم اینکه حکم اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، صلاحیت ابطال مصوبات را برای دیوان پیش‌بینی نموده است، لیکن در تبیین این صلاحیت، ماده ۱۳ قانون دیوان مقرر کرده است: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.» مستند به این ماده در نظارت قضایی دیوان بر مقررات دولتی، اصل بر این قرارداد شده که اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است. نکته دیگری که در این حکم محل تأمل است، تفکیک بین ابطال مصوبه مستند به قانون و مستند به شرع می‌باشد. مختصر اینکه بر این اساس نه تنها رویکرد ماده ۱۳ قانون دیوان با اصل ۱۷۰ قانون اساسی همخوانی ندارد، بلکه از منظر منطقی نیز هرگاه مصوبه‌ای مغایر قانون وضع شده باشد، به این معناست که این مقرر از ابتدای تصویب، مغایر قانون بوده است؛ مگر اینکه قانون معیار پس از تصویب مصوبه تصویب شده باشد که در این فرض نیز باید مبنای بلااثر شدن آثار مصوبه و مقرر دولتی را تاریخ تصویب قانون و نه تاریخ صدور رأی دیوان دانست. بنابراین، تحدید اثر ابطال مصوبات به زمان صدور رأی هیأت عمومی با منطق حقوقی نیز سازگار نمی‌باشد.

نظر به اینکه این مقاله در پی تبیین قلمروی مصداقی (چه اشخاصی از رأی دیوان متأثر می‌شوند) آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد، در تبیین این موضوع تا همین حد بسنده می‌نماییم^۱. مستند به احکام یادشده، هرگاه دیوان مصوبه‌ای را ابطال نماید، مصوبه معترض عنه فاقد اثر خواهد بود. این مهم، یکی از آثار آرای هیأت عمومی در مقام ابطال مصوبات می‌باشد. درخصوص اینکه آیا می‌توان این اثر آرای هیأت عمومی را اثر شخصی و موردی این دسته آرا دانست، به نظر می‌رسد باتوجه به اینکه اثر رأی مزبور، فراتر از اطراف دعوا برای سایر افراد و اشخاص جامعه نیز واجد اثر می‌باشد و سایر اشخاص نیز نمی‌توانند در مناسبات و تعاملات بعدی خود به مصوبه ابطال شده استناد نمایند؛ اثر یادشده نیز جنبه نوعی و کلی دارد و نمی‌توان در معنای دقیق، این مهم را اثر شخصی یا موردی آرای دیوان دانست.

علاوه بر اثر مزبور، مستند به ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری: «چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، پس از ابلاغ رأی به طرف شکایت یا انتشار در روزنامه رسمی، رعایت مفاد آن برای مرجع طرف شکایت و سایر مراجع و مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) این قانون الزامی

۱. - برای مطالعه بیشتر درخصوص مفهوم «ابطال» و اثر ابطال مصوبات در دیوان از این منظر رجوع کنید به: آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷)، «تأملی درخصوص اثر ابطال مصوبات مغایر با قانون»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴۸، صص ۲۵۶-۳۳۹ و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۹). «تحلیل حقوقی و فقهی نظرات شورای نگهبان و رویه دیوان عدالت اداری در زمینه تسری اثر ابطال به زمان تصویب مقررات»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، شماره ۲۳، صص ۳۴-۹.

است». این مهم که می‌توان از آن به عنوان یکی از آثار نوعی آرای ابطالی هیأت عمومی یاد کرد، واجد محاسن و معایبی به شرح زیر است:

۱-۱-۲- محاسن نوعی‌سازی اثر آرای ابطالی هیأت عمومی: مکلف نمودن همه دستگاه‌های موضوع ماده ۲۱ به تبعیت از مفاد آرای صادره در دیوان می‌تواند محاسنی به شرح زیر داشته باشد:

- ممانعت از ایجاد رویه‌های مختلف در دستگاه‌های اجرایی: مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، «ایجاد نظام اداری صحیح» از جمله موضوعاتی است که دولت باید همه امکانات و ظرفیت خویش را برای تحقق آن به‌کارگیرد. ایجاد نظام اداری صحیح، واجد ابعاد مختلف ماهوی و ساختاری است که بخشی از آن به شیوه تصمیم‌گیری و مقررگذاری در دستگاه مربوط می‌شود. به یقین، وجود رویه‌های مختلف تصمیم‌گیری در موضوعات واحد؛ یکی از موارد نقض نظام اداری صحیح محسوب می‌شود. وجود رویه‌های مختلف در تصمیم‌گیری، نه تنها در بسیاری موارد بی‌عدالتی و تبعیض نارواست، بلکه زمینه بی‌اعتمادی مردم به نظام اداری را نیز فراهم می‌کند. براین اساس، یکی از محاسن الزام دستگاه‌ها به تبعیت از مفاد آرای ابطال مصوبات در دیوان، ایجاد رویه واحد در تصمیم‌گیری و درنهایت، جلوگیری از اتخاذ تصمیمات متعارض در موضوع واحد است.

- پیشگیری از ایجاد پرونده در دیوان: یکی از رویکردهای شایسته در اصلاحات اخیر قانون دیوان، تلاش در جهت جلوگیری از ایجاد و تشکیل پرونده و به عبارتی، پیگیری سیاست دعوازدایی در دیوان عدالت اداری است. از جمله مفادی که مبتنی بر این رویکرد تصویب شده است، تبصره ماده ۷-اصلاحی ۱۴۰۲/۲/۱۰- می‌باشد که مقرر کرده است «چنانچه به تشخیص رئیس دیوان، موضوعات جدیدی مطرح و مورد شکایت قرار گیرد که پیش‌بینی می‌شود اشخاص متعدد دیگری نیز شکایت مشابه آن را مطرح نمایند یا دارای ابعاد گسترده اداری یا اجتماعی می‌باشد؛ موضوع همزمان با ارجاع به شعب، به گروهی از کارشناسان متخصص یا هیأت تخصصی مربوط جهت بررسی مقدماتی و ارائه نظریه مشورتی ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف یک ماه اعلام نظر نمایند و شعب رسیدگی‌کننده با ملاحظه نظریه مشورتی مذکور نسبت به صدور رأی اقدام کنند...». یکی از آثار ماده ۹۲ قانون مزبور نیز پیشگیری از طرح دعاوی با موضوع واحد در دیوان می‌باشد. توضیح اینکه، هرگاه دیوان تصویب یک مصوبه را مغایر قانون بداند، سایر دستگاه‌ها نیز ملزم به تبعیت از مفاد رأی مزبور بوده و لذا احتمال طرح دعوا از مصوبه اخیرالتصویب کاهش پیدا می‌کند؛ به‌ویژه اینکه، در بخش اخیر ماده ۹۲، تصویب مقرر و مصوبه مغایر با رأی دیوان در برخی فروض ممکن است مسئولیت مقامات مقررگذار را نیز در پی داشته باشد.

• تلاش درجهت جلوگیری از اطاله دادرسی؛ اگر تحقق و اجرای عدالت را هدف اصلی و محوری ارکان دادگستری بدانیم، به یقین، زمان تحقق این هدف نیز از اهمیت خاص و ویژه‌ای برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که اهمیت زمان احقاق حق در برخی موارد کمتر از نفس احقاق حق نیست. مبتنی بر این نکته، بند ۶ سیاست‌های کلی قضایی نیز به موضوع جلوگیری از اطاله دادرسی تأکید نموده است. مبتنی بر این نکته، ماده ۹۲ قانون دیوان که مقرر نموده است «هر گاه مراجع و مقامات مذکور، مصوبه جدیدی تحت هر عنوانی مغایر با مفاد رأی مذکور تصویب کنند، به درخواست رئیس دیوان، موضوع به صورت خارج از نوبت و بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت از نماینده مرجع صدور مصوبه جدید، در هیأت صادرکننده رأی قبلی، رسیدگی و از تاریخ تصویب ابطال می‌شود»، از منظر سیاست کاهش فرایندهای دادرسی مفید می‌باشد.

۲-۱-۲- معایب نوعی سازی اثر آرای ابطالی هیأت عمومی: الزام دستگاه‌های موضوع ماده ۲۱ قانون دیوان به تبعیت از مفاد آرای ابطالی دیوان، معایبی به شرح زیر به دنبال خواهد داشت:

- کاهش پیشگیری از اشتباهات احتمالی قضایی: محاکم از جمله هیأت عمومی دیوان در مقام احقاق حق و صدور رأی، اقدام به ارائه تفسیر قضایی از قوانین می‌نماید. به عبارت دیگر، نظر به نوعی و کلی بودن احکام قوانین صدور رأی جزئی مستند به قوانین، سطحی از تفسیر قانون محسوب می‌شود. مبتنی بر این نکته، ملزم نمودن دستگاه‌های اجرایی به تبعیت از رأی صادره دیوان به این معناست که تفسیری خاص از قانون به صورت نوعی برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع دانسته شده است که این مهم با اصل ۷۳ قانون اساسی^۱ که برای قضات محاکم، صلاحیت تفسیر موردی قوانین را پیش‌بینی نموده است، مغایرت دارد.
- عدم توجه به اقتضائات هر دستگاه و سازمان در وضع مقرره: اقتضائات حاکم بر دستگاه‌های اجرایی متفاوت است. بر همین اساس، قوانین حاکم بر این دستگاه‌ها نیز در برخی موارد به صورت خاص تصویب می‌شود و یا فرایند قاعده‌گذاری برای برخی نهادها به صورت اختصاصی پیش‌بینی می‌شود. بر این مبنا، چه بسا تصویب یک مقرره برای یک دستگاه مغایر قانون باشد، ولی با توجه به نظامات حقوقی حاکم، تصویب چنین مفادی برای دستگاه دیگر مغایرتی با قوانین نداشته باشد. برای نمونه، مستند به ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

۱ - شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند، نیست.

کشور، برخی نهادها از جمله دانشگاه‌ها از شمول قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی مستثنی شده‌اند. براین اساس، نمی‌توان مدعی شد هرگاه مقرر اداری و استخدامی یک دستگاه، تابع قوانین عام اداری ابطال می‌شود، مفاد این حکم ضرورتاً برای دانشگاه‌ها لازم‌التباع است، چرا که مستند ابطال این مقرر قانونی بوده که اساساً بر دانشگاه‌ها حاکم نیست. پرواضح است در چنین شرایطی، نمی‌توان دستگاه اخیر را ملزم به تبعیت از مفاد رأی ابطال مقرر مربوط به دستگاه دیگر دانست. مبتنی بر این نکته، اطلاق حکم مقرر در ماده ۹۲ که همه مراجع و مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) قانون دیوان را ملزم به رعایت مفاد آرای هیأت عمومی دانسته است با اقتضائات خاص نظام اداری هماهنگ نیست و لازم است به این ظرایف در نگارش چنین احکامی توجه شود.

● مشکلات اجرایی: فارغ از معایب مزبور، نکته‌ی دیگر در خصوص حکم این ماده، تکلیف ضمنی مقرر برای دستگاه‌های موضوع ماده ۱۲ قانون دیوان است. مبتنی بر این حکم دستگاه‌های اجرایی می‌بایست به صورت روزانه آرای دیوان را بررسی نموده تا از اتخاذ تصمیمی مغایر با آن پیشگیری شود. فارغ از اینکه هماهنگی چنین حکمی از منظر سازمانی با نظام اداری صحیح (موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی) محل تأمل جدی است، تحمیل این تکلیف بر دستگاه‌های اجرایی در برخی موارد تکلیف به مالایطاق محسوب و اجرای آن از عهده بسیاری از دستگاه‌ها خارج می‌باشد.

۲-۲- اثر آرای هیأت عمومی مبتنی بر عدم ابطال مصوبات

مستند به قوانین دیوان تا قبل از اصلاحات سال ۱۴۰۲، آرای که دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به اعتراض از مصوبات و مقررات دولتی بر عدم ابطال این مقررات صادر می‌نمود برای سایر مراجع و نهادها فاقد اثر بود. با این تفصیل که در این موارد مصوبه مزبور علی‌رغم اینکه از نظر هیأت تخصصی یا هیأت عمومی دیوان قانونی دانسته شده بود، ولی ممکن بود از نظر قضات محاکم (مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی) مغایر قانون دانسته می‌شد و در نتیجه به مفاد آن در دعوی مطروحه توجهی نمی‌شد و یا اینکه همین مصوبه توسط رئیس مجلس در راستای اجرای اصول ۸۵ یا ۱۳۸، مغایر قانون اعلام و در نهایت در صورت عدم اصلاح ملغی‌الاثراً می‌شد. در خصوص فرض اخیر مستند به ذیل اصل ۸۵ و حکم اخیر اصل ۱۳۸ قانون اساسی و نیز قانون نحوه اجرای اصول مزبور، اگرچه رئیس مجلس به عنوان مرجع ناظر پسینی بر مقررات و مصوبات دولتی دانسته شده است، ولی این نظارت رئیس مجلس به زمان مشخصی تحدید نشده است. لذا چه بسا مصوبه و مقرره‌ای پس از سال‌ها اجرا، توسط رئیس مجلس، مغایر قانون دانسته

شود. بر این اساس، این فرض ممکن بود که قبل از اینکه رئیس مجلس درخصوص یک مصوبه اعلام نظر نماید، از این مصوبه در دیوان عدالت اداری طرح دعوا و اعتراض شود. در این صورت، هرگاه هیأت عمومی یا هیأت تخصصی ذی ربط، مصوبه مزبور را مغایر قانون تشخیص نمی داد، در این فرض، قبل از اصلاحیه اخیر قانون دیوان، چه بسا علی رغم رأی دیوان، رئیس مجلس مصوبه مزبور را مغایر قانون اعلام می نمود. فارغ از نسبت صلاحیت رئیس مجلس و هیأت عمومی دیوان عدالت، در اصلاحات اخیر قانون دیوان در تحولی مهم در ماده ۹۳ مقرر شد: «آرای هیأت های تخصصی و هیأت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند (۱) ماده (۱۲) این قانون، در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل است.» فارغ از محتوای این حکم، از منظر اصول قانون نویسی اشاره به این نکته لازم است که صریح و منجز نویسی؛ یکی از اصول حاکم بر نگارش قوانین و مقررات و به صورت کلی، هنجارهای حقوقی محسوب می شود. به عبارت دیگر، استفاده از اصطلاحات منجز و دقیق با مفهوم روشن و مشخص از جمله مشخصه های یک قانون خوب و قانون گذاری مطلوب می باشد. مبتنی بر اهمیت این موضوع در بند ۹ سیاست های کلی نظام قانون گذاری، «شفافیت و عدم ابهام» و «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» از جمله اصول قانون گذاری و قانون نویسی دانسته شده است. ابهام در قانون، یکی از مهم ترین اسباب عدم اجرا، اجرای ناقص یا اجرای متفاوت با هدف قانون است. در حکم ماده ۹۲ یادشده، عبارت «معتبر و ملاک عمل است» در ادبیات حقوقی، واژه ای مهجور و نامأنوس محسوب می شود. اگرچه عبارت مزبور مفید الزام حقوقی مراجع قضایی و اداری به تبعیت از این گروه آرای هیأت عمومی و هیأت های تخصصی است؛ لیکن اگر واقعاً منظور قانونگذار، الزام و تکلیف مراجع به تبعیت از آرای مزبور است، شایسته بود تا به جای عبارت «معتبر و ملاک عمل است» از عبارت «رأی صادره برای مراجع اداری و قضایی در رسیدگی و تصمیم گیری خود الزام آور می باشد» استفاده می شد.

مبتنی بر سیاق عبارت یادشده، مراجع قضایی و اداری اعم از محاکم و دستگاه های اجرایی؛ ملزمند در تصمیم گیری و رسیدگی های خود مطابق آرای صادره هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان عمل نمایند. نظر به گستره عبارات این ماده، نسبت حکم مزبور با صلاحیت قضات محاکم درخصوص مقررات و مصوبات دولتی (موضوع اصل ۱۷۰)، احصاء و تحدید منابع صدور حکم و صلاحیت تفسیری قضات (موضوع اصل ۷۳ و ۱۶۷)، صلاحیت رئیس مجلس درخصوص نظارت بر مقررات دولتی (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸) و حتی جایگاه دیوان عالی کشور (موضوع اصل ۱۶۱) محل تأمل می باشد که در ادامه به

۱ - برای مطالعه درخصوص این موضوع رجوع کنید به: فلاحزاده، علی محمد و ابریشمی راد، محمد امین (۱۳۹۳)، «سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی، نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۹، صص ۱۳۰-۱۱۱.

تحلیل و تبیین این موضوع پرداخته می‌شود.

۱-۲-۲- نسبت حکم مزبور با اصل ۷۶۱:

اصل «استقلال قضایی» که با محوریت «استقلال قضات» در دستگاه قضایی تعریف می‌شود، یکی از مهم‌ترین اصول دادرسی منصفانه در دستگاه قضایی می‌باشد. موضوعی که نه تنها قوانین و هنجارهای داخلی کشورها به شیوه‌های مختلفی به منظور تضمین آن تلاش کرده‌اند (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۲۷۰-۲۶۶)؛ بلکه فراتر از این، در بسیاری اسناد بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است (رستمی و آقایی طوق و لطفی، ۱۳۸۸: ۲۶). در یک مفهوم کلان، اصل مزبور واجد دو جنبه ماهوی و شکلی است. توضیح اینکه در بعد شکلی، مقصود از استقلال قاضی، حراست و حفاظت از استقلال قضات در برابر هجمه‌ها، اعم از هجمه‌ها و فشارهای درون سازمانی و برون سازمانی است. به عبارت دیگر، از این منظر؛ استقلال قاضی به معنای عدم تأثیر سایر اشخاص (اعم از اشخاص و مقامات درون قوه قضائیه و خارج از قوه) در تصمیم‌گیری و صدور رأی توسط قاضی می‌باشد. در بعد ماهوی، مقصود از استقلال قضات آن است که قضات در مقام رسیدگی و صدور رأی، صرفاً قانون، منابع معتبر و علم خویش را مبنا قرار دهند و جز در موارد مصرح در قانون اساسی، حتی رأی و نظر سایر قضات و مراجع نتواند با جهت‌دهی علم قاضی، حکمی خاص را بر نظر ایشان تحمیل نماید. قانون اساسی در تضمین این بعد از استقلال قضایی، نه تنها در اصل ۱۶۷، منابع قضات در صدور رأی را احصا نموده است؛ بلکه در اصل ۷۳ نیز ضمن شناسایی صلاحیت تفسیری قضات، مقرر کرده است: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل، مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند، نیست». بر این اساس، در نظام حقوقی ایران؛ صلاحیت تفسیر قضایی مختص به هر قاضی در مقام تمیز حق بوده و واجد اصالت اساسی می‌باشد. بر این اساس، این بُعد از استقلال قاضی را نمی‌توان جز در موارد استثنایی که در قانون اساسی تصریح شده است، نقض نمود. بر همین اساس، صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه که در واقع، تحمیل تفسیری خاص از قانون بر رأی و نظر قضات است، محل نقد و مخدوش می‌باشد. ۱۰ مبتنی بر نکات و مطالب مزبور، ملزم دانستن قضات محاکم به رعایت این گروه آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی و ملاک عمل قراردادن آرای که این مراجع بر عدم ابطال مصوبات صادر می‌نمایند، برای قضات، افزودن منبعی جدید به منابع صدور رأی (موضوع اصل ۱۶۷) محسوب می‌شود و در نتیجه، با بُعد ماهوی استقلال قاضی و مفاد اصل ۱۶۷ هماهنگی ندارد. اگرچه ممکن است از نظر منطقی در برخی موارد به ایجاد وحدت

۱ - برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: ابریشمی‌راد، محمدامین و آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸)، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۵، صص ۱۰۲-۸۵.

در آرای قضایی نیز بینجامد.

۲-۲-۲- نسبت حکم مزبور با اصل ۷۱:۰

مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، عدم اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، از جمله تکالیف قضات محاکم دانسته شده است. مطابق این اصل، معیار قاضی در بررسی «تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی»، «قوانین» و «مقررات اسلامی» است^۱. مختصر اینکه، مستند به این اصل، هرگاه در جریان دادرسی طرفین دعوا به آیین نامه‌ای مغایر قانون یا شرع استناد نمایند، قاضی ملزم است به چنین مصوبه‌ای ترتیب اثر ندهد. مبتنی بر مذاکرات نمایندگان مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی در تشریح مفاد این اصل، یکی از مبانی تعریف این صلاحیت برای قضات، حفظ استقلال آنان بوده است. این مهم، تا اندازه‌ای برای اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مهم بوده که حتی در خصوص بررسی مغایرت مقررات دولتی با احکام شرعی نیز گروهی از اعضا، نظر بر این داشته‌اند که قاضی باید به نظر خود عمل کند و لازم نیست این مهم را از مراجع دیگری مثل شورای نگهبان و شورای عالی قضایی استعلام نماید. بررسی فحوای نظر اعضای مجلس بررسی نهایی به روشنی مؤید این نکته است که از منظر اعضای آن مجلس در اینکه قاضی در بررسی مقررات دولتی بر مبانی قوانین، باید براساس نظر خود عمل نماید، شبهه و شکی وجود نداشته و صرفاً در مباحث شرعی، آن هم در فرضی که قاضی مجتهد نباشد، لزوم استعلام از مراجع دیگر یا عمل قاضی به نظر خودش محل ابهام بوده است که در این موضوع نیز به نظر می‌رسد با توجه به عبارات اصل، در نهایت این فرض که قاضی باید در این مصادیق نیز نظر خود را ملاک قرار دهد، مورد قبول مجلس بررسی نهایی قرار گرفته است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج سوم، ۱۶۳۲-۱۶۲۹ و ۱۶۵۷-۱۶۵۴).

علی‌رغم رویکرد مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی مبتنی بر حکم مقرر در ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری، هرگاه مصوبه‌ای در هیأت‌های تخصصی یا هیأت عمومی دیوان عدالت مطرح، لیکن ابطال نشود؛ رأی و نظر هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان بر قضات محاکم تحمیل شده و حتی در فرضی که قاضی رسیدگی‌کننده، مقرر استنادی را مغایر قانون تشخیص دهد، باید براساس رأی دیوان عدالت، مقرر مزبور را قانونی دانسته و مورد عمل قرار دهد. مبتنی بر آنچه بیان شد، به نظر می‌رسد حکم ماده ۹۳، تحدید استقلال ماهوی قضات بوده و با صلاحیت مقرر برای آنان در اصل ۱۷۰ قانون اساسی و

۱. - به منظور مطالعه در خصوص مفهوم «مقررات اسلامی» در اصل ۱۷۰ رجوع کنید به: آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵)، «کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی از مفاهیم تا مصادیق»، تهران: خرسندی، چاپ اول، صص ۱۱۷-۱۲۵.

هدفی که مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از اصل مزبور داشته، مغایرت دارد.

۳-۲-۲- نسبت ماده ۳۹ با اصل ۳۷ قانون اساسی:

اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام معرفی مراجع صالح تفسیر قوانین، شرح و تفسیر قوانین را مختص مجلس شورای اسلامی دانسته است. در تکمیل این حکم با توجه به ماهیت کار قضات، اصل مزبور به این نکته اشاره نموده است که قضات محاکم نیز «در مقام تمیز حق» صلاحیت تفسیر قوانین را دارا می‌باشند. همچنان که از عبارات این اصل استنباط می‌شود، در نظام حقوقی ایران؛ تفسیر نوعی در صلاحیت مجلس و تفسیر در مقام تمیز حق (تفسیر موردی) در صلاحیت قضات محاکم دانسته شده است. مبتنی بر تمایز مزبور، در ادامه نسبت حکم ماده ۹۳ با صلاحیت تفسیری قضات و مجلس را به صورت مجزا بررسی می‌نماییم.

- تفسیر نوعی، صلاحیت اصیل مجلس شورای اسلامی: در مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی در مقام بررسی مفاد اصل ۷۳ بیان می‌شود که هدف از تصویب این اصل چنین است که: «تفسیری کلی برای قوانین بشود که در شأن مجلس شورای اسلامی است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۰). مبتنی بر مفاد این اصل و توضیح مزبور که بدون هیچ‌گونه اعتراضی در مجلس بررسی نهایی مورد تأیید قرار می‌گیرد؛ در نظام حقوقی ایران، تفسیر قوانین در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. علاوه بر مفاد این اصل، نظر به اینکه تفسیر نوعی از قانون در شأن قانون بوده و ماهیتی تقنینی دارد، منطبق بر اصل ۵۸ قانون اساسی، جز در موارد محدود استثنایی (موضوع اصل ۵۹) در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. براین اساس، مستند به قانون اساسی، اصل بر این است که تفسیر قوانین در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، مگر اینکه به صورت موردی در قانون اساسی، استثنایی برای این صلاحیت پیش‌بینی شده باشد. از مجموع اصول قانون اساسی، این مهم استنباط می‌شود که تنها استثنای وارد بر اصل مزبور، مفاد اصل ۱۶۱ قانون اساسی است که صلاحیت صدور رأی وحدت رویه را برای دیوان عالی کشور پیش‌بینی کرده است. بر این اساس، نوعی‌سازی آرای دیوان؛ در واقع تعریف صلاحیت تفسیر نوعی از قوانین برای دیوان عدالت اداری است. بر این اساس، نه تنها مفاد این ماده مغایر اصول ۵۸ و ۷۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد، بلکه با اصل استقلال قوا (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی) نیز هماهنگی ندارد.

- صلاحیت قضات در تفسیر موردی قوانین: تطبیق پرونده‌ها و موضوعات مطروحه در محاکم با قواعد کلی و لزوم استخراج حکمی جزئی و موردی از احکام کلی قوانین، ضرورت پذیرش صلاحیت تفسیر

۱. در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

قوانین برای قضات را روشن و آشکار می‌نماید. مبنی بر اهمیت این موضوع، اصل ۷۳ قانون اساسی، ضمن پذیرش تفسیر قوانین توسط مجلس شورای اسلامی، مقرر نموده است که: «مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند، نیست.» مستند به این اصل، در قوانین عادی نمی‌توان به گونه‌ای عمل نمود که صلاحیت تفسیر قضایی محدود و یا در موضوعی، این صلاحیت قضات سلب شود. بر همین اساس، پذیرش این موضوع که احکام صادره از هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت به تضییق صلاحیت تفسیری قضات انجامد و تفسیری خاص از قوانین را بر نظر و رأی آنان تحمیل نماید با بخش اخیر اصل مزبور نیز سازگار نمی‌باشد.

۴-۲-۲- نسبت اطلاق حکم مزبور با اصل ۱۶۱:

مستند به اصل ۱۶۱ قانون اساسی و همچنان که از اصطلاح «دیوان عالی کشور» نیز به ذهن متبادر می‌شود، دیوان عالی کشور بالاترین دادگاه در سلسله مراتب محاکم ایران محسوب می‌شود. یکی از آثار این جایگاه برای دیوان عالی کشور این است که نظر و رأی سایر محاکم نمی‌تواند تحدیدکننده صلاحیت این نهاد در صدور آرا و احکام باشد. البته ذکر این نکته به معنای عدم اعتبار آرای سایر محاکم برای دیوان عالی کشور نیست؛ بلکه به این معناست که آن گونه که دیوان عالی کشور باتوجه به شأن عالی خویش و صلاحیت مندرج در اصل ۱۶۱ می‌تواند با صدور آرای وحدت رویه، محدودکننده قدرت تفسیری قضات محاکم باشد، سایر محاکم نمی‌توانند با صدور آرای خود، قدرت تفسیری دیوان را در صدور رأی تحدید نمایند. براین اساس، نظر به اینکه اطلاق حکم ماده ۹۳ دیوان عالی کشور را نیز شامل می‌شود، این حکم با جایگاه این نهاد به عنوان عالی‌ترین دادگاه در سلسله مراتب نظام قضایی کشور هماهنگی ندارد.

۵-۲-۲- نسبت حکم مزبور با صلاحیت رئیس مجلس، موضوع اصول ۵۸ و ۸۳۱ قانون اساسی:

اقتضای اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، عدم مغایرت مفاد هنجارهای مادون با هنجارهای مافوق است (رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۶۱ و مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷: ۳۳۲ و موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۱۶). برای تضمین این مهم در نظم حقوقی ایران به صورت عام و نظم قانون اساسی به صورت خاص، تدابیر متفاوتی اندیشیده شده و نهادها و مقامات متعددی چون شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده‌اند. رئیس مجلس نیز از جمله مقاماتی است که در قانون اساسی، تضمین بخشی از مفاد اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، و نظارت بر مقررات دولتی در صلاحیت این مقام قرار گرفته است. مستند به صراحت اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، نظارت رئیس مجلس صرفاً بخشی از مصوبات قوه مجریه (مصوبات هیأت وزیران و مصوبات کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر) و اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران را شامل می‌شود و مستند به نظر تفسیری شماره ۲۱۰ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور وقت، نظارت این مقام بر مقررات دولتی، صرفاً بر مبنای

«قوانین عادی» می‌باشد.

مبتنی بر مقدمه مزبور، نه تنها از منظر زمانی، نظارت رئیس مجلس همانند نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی، نظارت پسینی محسوب می‌شود؛ از منظر قلمروی نظارت نیز شمار زیادی از مقررات و مصوبات دولتی در قلمروی مشترک نظارت دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس قرار دارند.

مبتنی بر مقررات مزبور، یکی از موضوعاتی که در نظام حقوقی ایران از دهه‌ها قبل مطرح شده است، موضوع نسبت نظارت رئیس مجلس با دیوان عدالت اداری می‌باشد. در قانون ماده واحده قانون تفسیر ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ درخصوص این موضوع مقرر شد که: «در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجراست.» رویکرد دیگر قانونگذار درخصوص این موضوع، تبصره ۸ الحاقی ۳۰/۱۳۸۸/۱۷ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ است. در تبصره اخیر، ضمن نسخ قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان، مقرر شده در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی؛ مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. همچنان که مشخص است، قانون اخیر درخصوص فرضی تعیین تکلیف نموده است که رئیس مجلس، مصوبه‌ای را مغایر قانون تشخیص می‌دهد؛ به عبارتی، این تبصره درخصوص فرضی که رئیس مجلس، مصوبه‌ای را قانونی تشخیص دهد، فاقد هرگونه حکمی است و معین نکرده است که در این موارد، تکلیف دیوان عدالت اداری چیست. بنابراین، مفاد ماده ۹۳ قانون دیوان از این منظر، موضوعی جدید در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شود. درخصوص نسبت مفاد این ماده با اصول مزبور به نظر می‌رسد که قانون اساسی در اصول ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۳، دو فرایند و مجرا برای نظارت بر برخی مقررات دولتی پیش‌بینی نموده است. بر این مبنا، فارغ از اشکالات و ایرادات وارد بر این شیوه پیش‌بینی نظارت، آیا می‌توان پذیرفت که نظر دیوان عدالت اداری در فرضی که مصوبه را قانونی بداند، صلاحیت رئیس مجلس را محدود نماید؟ درخصوص این موضوع، اولاً، اگر منظور ماده ۹۳ الزام‌آور بودن نظر دیوان برای رئیس مجلس بوده است، مطلوب آن بود که ماده ۹۳ همچون تبصره ۸ فوق‌الذکر، به صراحت رسیدگی در دیوان را مانع رسیدگی رئیس مجلس بیان می‌نمود. توضیح اینکه، مبتنی بر منطوق ماده ۹۳ که نظر دیوان را برای مراجع اداری معتبر دانسته است، این نکته استنباط می‌شود که رئیس مجلس بر مقررات دولتی نظارت کند؛ لیکن در فرض وجود رأی قبلی دیوان درخصوص آن مصوبه مبتنی بر رأی دیوان، اعلام نظر نماید. ثانیاً، مبتنی بر قانون اساسی

نمی‌توان یکی از اصول قانون اساسی را به‌گونه‌ای در قالب قوانین عادی پیاده نمود که مجرای اجرای اصلی دیگر از قانون اساسی تحدید یا مسدود شود. ثالثاً آیا بر اساس رویکرد ماده ۹۳ می‌توان پذیرفت هرگاه رئیس مجلس نیز مصوبه و مقررهای را مطابق قانون دانست از این منظر نمی‌توان از این مقرر در دیوان طرح دعوا نمود؟ درخصوص نکته اخیر، مستند به اصل ۳۴ قانون اساسی و مبتنی بر تمایز در ماهیت نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی (موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳) و نظارت رئیس مجلس بر این هنجارها (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸)، به صرف اینکه رئیس مجلس مقررهای را مغایر قانون ندانست، نمی‌توان ادعا نمود که از این مصوبه نمی‌توان در دیوان طرح دعوا نمود. البته روی دیگر این استدلال نیز آن است که هرگاه مصوبه‌ای در دیوان عدالت مغایر قانون دانسته نشد، رأی دیوان نمی‌تواند صلاحیت تشخیصی رئیس مجلس که برآمده از صراحت قانون اساسی است را محدود نماید و چنین ادعا شود که در این فرض، رئیس مجلس باید براساس نظر و رأی دیوان اعلام نظر نماید. براین اساس، اطلاق مفاد ماده ۹۳ از این منظر با اصول ۸۵ و ۱۳۸ مغایر می‌باشد و صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مقررات دولتی را به جد تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بر این اساس، حذف ماده مزبور پیشنهاد می‌گردد.

نتیجه‌گیری

مبتنی بر منطق حقوقی؛ آرای قضایی، باتوجه به شرایط زمانی خاص و باتوجه به اقتضائات هر موضوع صادر می‌شوند. برهمن اساس، این آرا اثری موردی داشته و صرفاً برای طرفین دعوا ایجاد حق و تکلیف می‌نمایند. علی‌رغم اصل موردی بودن آرای قضایی، این مهم درخصوص آرای دیوان عدالت اداری مخدوش شده و قانونگذار، قریب به اتفاق آرای این نهاد را با قلمروی مختلف، واجد اثری نوعی و کلی دانسته است. رویکرد مزبور از پیش‌بینی صلاحیت صدور آرای وحدت رویه و سپس آرای ایجاد رویه برای دیوان آغاز و در استمرار قانونگذاری راجع به این نهاد، به سایر آرای این محکمه نیز تسری یافته است. اخیراً در اصلاحات اخیر قانون دیوان ماده ۹۳ این قانون، آرای صادره مبتنی بر ابطال یا عدم ابطال مصوبات و مقررات دولتی در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان را برای همه مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل دانسته است. بررسی‌های انجام‌شده درخصوص این موضوع نشان داد که پیش‌بینی چنین اثری برای آرای ابطال مصوبه، منطقی است؛ با این توضیح که در فرض صدور رأی بر ابطال مصوبه، پس از آن مصوبه‌ای وجود ندارد تا سایر مقامات و مراجع به آن استناد نموده و از آن استفاده نمایند. علی‌رغم این موضوع در فرض صدور رأی بر عدم ابطال مصوبه در دیوان، معتبر و ملاک عمل قراردادن چنین آرای برای همه نهادها و به صورت خاص، مراجعی که در قانون اساسی، بررسی مصوبات و مقررات دولتی در صلاحیت آنها قرار گرفته است، محل تأمل جدی می‌باشد. درخصوص این موضوع، اولاً، در راستای اصل استقلال ماهوی قضات، اصل ۱۶۷ قانون اساسی، منابع صدور رأی را احصا نموده و به عنوان مکمل این

اصل، ذیل اصل ۷۳، صلاحیت تفسیر قضات را صرفاً در مقام احقاق حق معتبر دانسته است. براین اساس، صرفاً به صورت استثنایی در اصل ۱۶۱، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه با اثری نوعی و الزام آور برای دیوان عالی کشور پیش بینی شده است. در نتیجه، نظر به اینکه پیش بینی هرگونه منبع جدید صدور رأی و الزام قضات به تبعیت از آرا و نظرات دیگر (فراتر از موارد مندرج در اصل ۱۶۷)، نقض استقلال قاضی محسوب می شود؛ الزام مراجع و مقامات قضایی به تبعیت از آرای دیوان عدالت اداری، مغایر اصل استقلال قضایی و اصول مختلف قانون اساسی به نظر می رسد. ثانیاً در راستای تقویت استقلال قضات و جلوگیری از اجرای مقررات مخالف قانون و شرع، اصل ۱۷۰ قانون اساسی؛ قضات را مکلف نموده است از اجرای مقررات مغایر قوانین و شرع اجتناب نمایند. براین اساس، مستند به حکم اخیر ماده ۹۳ قانون دیوان فرضی که دیوان مقررهای را قانونی تشخیص دهد؛ حتی در فرضی که قاضی آن مقرر را مغایر قانون بداند، ملزم و مکلف است از نظر دیوان در این خصوص تبعیت نماید. از این منظر نیز حکم ماده ۹۳ با مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی هماهنگ نیست. ثالثاً مستند به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، صلاحیت نظارت بر بخشی از مقررات دولتی برای رئیس مجلس پیش بینی شده است. مبتنی بر بررسی های انجام شده، اگرچه از نظر منطقی ممکن است حکم ماده ۹۳ به ایجاد وحدت رویه و جلوگیری از تعارض در رویه ها بینجامد؛ لیکن حکم این ماده مبنی بر معتبر و ملاک عمل بودن آرای که هیأت عمومی یا هیأت های تخصصی بر قانونی بودن مصوبات دولتی صادر می نمایند با مفاد این اصول نیز همخوانی ندارد. بر همین اساس، نمی توان مبتنی بر همین مبنا پذیرفت که هرگاه رئیس مجلس مقررهای را مغایر قانون ندانست، نظر ایشان برای دیوان معتبر و ملاک عمل باشد و در نتیجه، دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از گونه مقررات را نداشته باشد. بنابراین، نظر به ایرادات وارده بر مفاد ماده ۹۳ قانون دیوان، به نظر می رسد نمی توان به آرای دیوان عدالت در ابطال مصوبات به صورت کلی اثری نوعی بخشید.

منابع

الف) کتاب‌ها

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد دوم و سوم.
- آئینه‌نگینی حسین، (۱۳۹۵). کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی از مفاهیم تا مصادیق، چاپ اول، تهران: خرسندی.
- پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز (۱۳۹۱). اصول و مبانی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد ۱، چاپ سوم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا، جلد ۱، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- رستمی، ولی، آقای طوق، مسلم، لطفی، حسن (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- رضایی‌زاده، محمد جواد (۱۳۸۵). حقوق اداری، چاپ اول، تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۱). حقوق اداری (۲ و ۱)، تهران: میزان، چاپ دوازدهم.
- مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت.

ب) مقالات

- ابریشمی‌راد، محمدمبین (۱۳۹۹). «تحلیل حقوقی و فقهی نظرات شورای نگهبان و رویه دیوان عدالت اداری در زمینه تسری اثر ابطال به زمان تصویب مقررات»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، شماره ۲۳.
- ابریشمی‌راد، محمدمبین و آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸). «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۵.
- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). «تأملی درخصوص اثر ابطال مصوبات مغایر با قانون»، فصلنامه

مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴۸.

- آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمد امین (۱۴۰۱). «نقش شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از تخلف دولت»، فصلنامه اندیشه‌های حقوق عمومی، سال دوازدهم، شماره اول پیاپی ۲۲.
- صالحی ذهابی، جمال (۱۳۸۹). «اصل نسبی بودن رأی حقوقی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۱.
- فلاح‌زاده، علی محمد و ابریشمی‌راد، محمد امین (۱۳۹۳). «سنجش سازکار برتر نظارت بر مقررات دولتی نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۹.