Criticizing the Procedure of the General Assembly of the Administrative Justice Court in not Considering the Administrative Regulations; Based on their Content Conditions

Hossein Ayeeneh Negini[1], Mohammadamin Abrishami Rad[2]

1. Assistant Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University (Corresponding Author), Tehran, Iran, h.negini@modares.ac.ir
2. assistant professor of Semnan University, abrishamirad@semnan.ac.ir

Date Received 2022/06/21
Date of correction 2022/07/17
Date of Release 2022/08/10

Abstract

Based on Article 173 of the Constitution, the Administrative Justice Court has jurisdiction over complaints against administrative regulations, and Article 170 specifies the possibility of annulment of these regulations. Although in the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court law, with the separation of the jurisdiction between the General Assembly and branches, review on administrative regulations is the responsibility of the General Assembly, but based on the procedure of this Court, some regulations are excluded from the competence of the General Assembly. This research seeks to answer this question in a descriptive-analytical format, what are the Content barriers to the review of administrative regulations by the General Assembly of the Administrative Justice Court? And what are the problems with this Court's procedure in this regard? The findings of this study indicate that one of the most important content barriers of the General Assembly's hearing on complaints against government regulations is "Content is non-existent", "non-binding", "declared and without ruling" and "lack of executive validity". In these cases, with regard to considerations such as guaranteeing the right of individuals to sue, guaranteeing the rule of law, paying attention to administrative requirements and especially the requirements of the administrative procedure, preventing the violation of people's rights and compensating their damages and especially paying attention to legal duties, the Administrative Justice Court's procedure should be reviewed .

Keywords: Administrative Regulations, General Assembly of the Administrative Justice Court, Characteristics of Regulations, Content Barriers to Litigation, Typical Decisions, Mandatory Regulations.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

فصلنامه حقوق اداری
سال دهم، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۳۲
مقاله علمی پژوهشی

نقد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به مقررات اداری؛ مبتنی بر شرایط محتوایی آن‌ها

حسین آئینه نگینی[۱]، محمد امین ابریشمی راد[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۳۱
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۱۹

چکیده

مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایت از مقررات اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته و اصل ۱۷۰ بر امکان ابطال این مقررات توسط دیوان تصریح دارد. هرچند در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان با تفکیک مرجع رسیدگی به تصمیمات موردی و نوعی، هیأت عمومی دیوان مرجع صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به مقررات اداری معرفی شده، اما مبتنی بر رویه قضایی دیوان عملاً رسیدگی به شکایت از برخی مقررات از شمول صلاحیت هیأت عمومی مستثنی شده است. این پژوهش در قالبی توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ به این سؤال است موانع محتوایی رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مقررات اداری کدام‌اند؟ و چه اشکالاتی به رویه دیوان در این زمینه وارد است؟ یافته‌های این تحقیق گویای آن است که از جمله مهمترین موانع محتوایی رسیدگی هیأت عمومی دیوان به شکایت از مقررات دولتی «نوعی نبودن محتوا»، «الزام‌آور نبودن»، «اعلامی و فاقد حکم بودن» و «فاقد اعتبار اجرایی بودن» آن‌ها است که در این موارد با عنایت به ملاحظاتی همچون تضمین حق دادخواهی افراد، تضمین حاکمیت قانون، توجه به اقتضائات اداری و به ویژه اقتضائات نظام دادرسی اداری، جلوگیری از تضییع حقوق مردم و جبران خسارات آنها و به خصوص توجه به تکالیف مصرح قانونی رویه دیوان بایستی مورد بازبینی قرار گیرد.

واژگان کلیدی: مقررات اداری، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ویژگی‌های مقررات، موانع محتوایی دادرسی، تصمیمات نوعی، الزام‌آور بودن مقررات.

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ (نویسنده مسئول)؛
h.negini@modares.ac.ir
۲. استادیار دانشگاه سمنان؛ سمنان، ایران. abrishamirad@semnan.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

مقدمه

اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ریشه در اصل بنیادین حاکمیت قانون در جامعه دارد. مبتنی بر اصل حاکمیت قانون همه امور و جریان آنها در جامعه باید بر مدار قانون صورت گیرد. یکی از مهم‌ترین اهداف اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، جلوگیری از وضع یا اجرای هنجارهای مغایر با هنجارهای بالادستی است. بر این اساس اصل یادشده ابعاد مختلفی چون عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی یا عدم مغایرت مقررات اداری با قوانین را شامل می‌شود. ضرورت و اهمیت تحقق این اصل ماهوی در جامعه، اصل شکلی «کنترل هنجاری» را در پی دارد. مبتنی بر اصل اخیر فرایندها و مراجع مختلفی به منظور نظارت بر هنجارهای لازم‌الاجرا پیش‌بینی می‌گردند تا ضمن کنترل و بررسی هنجارهای مادون، از تصویب و یا اجرای هنجارهای مغایر با هنجارهای مافوق جلوگیری نمایند.

مبتنی بر همین موضوع در نظام حقوقی ایران در ارتباط با تضمین عدم مغایرت مقررات اداری با قوانین، سازکارها و مراجع مختلفی پیش‌بینی شده است. از جمله مهم‌ترین سازکارهای موجود در این زمینه، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اداری است که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته و در ذیل اصل ۱۷۰ نیز بدان اشاره شده است. با توجه به اهمیت این صلاحیت دیوان که از آن به عنوان «بدیع‌ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی‌شده برای دیوان عدالت اداری» یاد شده (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۵)، بند «۱» ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری[1] مصوب ۱۳۹۲، «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 سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار داده است.

علاوه بر استثنائات قانونی مصرح در تبصره ذیل ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که بر مبنای شکلی (مرجع واضع مقرره) یا ماهوی (مانند قضایی بودن مصوبه)، مصوبات برخی از مراجع را از شمول صلاحیت نظارتی هیأت عمومی دیوان خارج کرده، بررسی رویه این هیأت گویای آن است که عملاً رسیدگی به برخی از مقررات اداری به استناد شرایط و ویژگی‌های خاص محتوایی آنها از صلاحیت این هیأت خارج دانسته شده است. این در حالی است که مبتنی بر مبنا و مؤلفه‌های تقسیم‌بندی صلاحیت بین شعب و هیأت عمومی دیوان، امکان طرح این قبیل موضوعات در شعب دیوان دشوار یا بعضاً غیرممکن به نظر می‌رسد.

---

۱. به جهت اختصار، در ادامه از این قانون با عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان» یاد خواهد شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

مبتنی بر مقدمه فوق، این پژوهش در نظر دارد در قالبی توصیفی- تحلیلی به شناسایی و آسیب‌شناسی رویه دیوان در این موارد بپردازد؛ و به این سؤالات پاسخ گوید که موانع رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مقررات اداری کدام‌اند؟ و چه اشکالاتی به رویه دیوان در این زمینه وارد است؟

فرضیه نویسندگان آن است که با توجه به اطلاق صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به شکایت از مقررات اداری و اصل بودن لزوم رسیدگی آن مرجع به این مقررات، عدم رسیدگی هیأت عمومی نیازمند استناد و استدلال متقن می‌باشد و در هر مورد هیأت عمومی دیوان باید با در نظر گرفتن جوانب و آثار تصمیم خود اقدام به اعلام نظر نماید. این در حالی است که در بخش قابل توجهی از مواردی که هیأت عمومی دیوان از رسیدگی به شکایت از مقررات به جهت ویژگی‌های خاص آنها خودداری کرده، چنین ملاحظاتی را مورد توجه قرار نداده است.

در مقام معرفی پیشینه انجام این پژوهش اشاره به این نکته لازم است که بنا بر بررسی‌های صورت گرفته، تاکنون این موضوع به صورت مشخص و تفصیلی در کتب و مقالات موجود مورد بررسی قرار نگرفته است. مقاله «بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری» (نجابت‌خواه، فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۹) که در این اثر نیز بسیار مورد توجه و استفاده نویسندگان بوده، از نظر موضوع و حوزه‌های بررسی و هدف تحقیق تمایزات متعددی با اثر حاضر دارد؛ به گونه‌ای که بخش قابل توجهی از تحلیل‌ها و یافته‌های این تحقیق در هیچ یک از آثار موجود قابل مشاهده نیستند.

در مقام اثبات ضرورت انجام این پژوهش، علاوه بر بدیع بودن این اثر، توجه به آثاری که انجام این تحقیق بر صیانت حداکثری از حقوق مردم در برابر مقررات اداری خلاف قانون خواهد داشت، مؤید ضرورت انجام این پژوهش است.

مبتنی بر مقدمات فوق، در انجام این پژوهش، ابتدا مفهوم «مقررات اداری» و صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به آنها مختصراً شرح داده می‌شود (بند ۱)؛ سپس، اهم موانع رویه‌ای پیش روی هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به مقررات اداری شناسایی و مورد تحلیل و نقد قرار می‌گیرند (بند ۲).

۱. مفهوم «مقررات اداری» و صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به آنها

برخی «مقررات» در مفهوم خاص آن را مفهومی مقابل «قانون» (مصوبات قوه مقننه) دانسته‌اند و مفهوم عام این اصطلاح را شامل قانون، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه و هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد، معرفی کرده‌اند. (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۶۹) همچنین، برخی «مقررات» را مجموعه قواعدی دانسته‌اند که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسئولیت اداری، توسط مقامات صلاحیت‌دار (به‌غیراز قوه مقننه) وضع می‌شود. (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۰) برخی نیز اصطلاح مزبور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

را ناظر بر تصمیمات عام و کلی دانسته‌اند که توسط مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه وضع می‌شود، که نتیجه آن ایجاد قواعد حقوقی است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳، ج ۲: ۳۹؛ مدنی، ۱۳۸۷، ج ۱: ۱۳۶) و آن را در برابر اعمال یک‌جانبه اداری فردی قرار می‌دهند (آقایی‌طوق، لطفی، ۱۴۰۰: ۳۵۴) مشابه تعریف مزبور مقررات را آن دسته از اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری می‌داند که به‌طور عام (حکم آن شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است و همه آن‌ها از نظر قانون برابرند) و غیرشخصی (حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی است) می‌باشد. (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۳ و ۳۱۴) در تعریف دیگر، «مقررات» به متونی که دولت در راه تکمیل و تبیین قانون وضع می‌کند، تعبیر شده است. (عباسی، ۱۳۹۰: ۴۸) همچنین، برخی تصمیمات نوعی (مقررات) را تصمیماتی دانسته‌اند که موضوع و مخاطب تصمیمات، گروه یا عده‌ای از مردم یا همه شهروندان باشد و نوع یک صنف یا گروه در این قبیل تصمیمات مدنظر است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۹). در تعریفی دقیق‌تر و کامل‌تر از اصطلاح مقررات نیز آن را قواعد کلی و لازم‌الاجرای اداری دانسته‌اند که به‌منظور پاسخگویی به مقتضیات اداره امور از سوی مقامات صالح اداری وضع می‌شوند و هدف آن‌ها پاسخگویی به مقتضیات امور اداری با تشریح جزئیات قوانین (مقررات اجرایی) یا با وضع قاعده جدید (مقررات مستقل) از سوی مقام صلاحیت‌دار اداری باشد. (آئینه‌نگینی، ۱۳۹۵: ۲۴)

با بررسی تعاریف ذکرشده از واژه‌ی مقررات این نتیجه به دست می‌آید که مقررات ناظر بر تصمیمات عام و کلی و لازم‌الاجرایی است که توسط مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه وضع می‌شود. بر این اساس، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که مقررات از لحاظ ویژگی‌های ماهوی واجد خصیصه‌های قانون می‌باشد و تنها وجه تمایز آن از قانون به بُعد شکلی مراحل وضع و مقام واضع آن باز می‌گردد. (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۴۹)

مستند به ماده (۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری متشکل از چهار رکن قضایی «شعب بدوی»، «تجدیدنظر»، «هیأت عمومی» و «هیأت‌های تخصصی» است. بر طبق ماده (۸) این قانون، هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان تشکیل می‌شود و با آرای اکثریت اعضای حاضر تصمیم‌گیری می‌کند. بند «۱» ماده (۱۲) قانون مزبور در مقام تبیین حدود صلاحیت هیأت عمومی، صلاحیت رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی مغایر با قانون یا شرع یا خروج از حدود اختیارات را برای آن هیأت پیش‌بینی کرده است.

در این راستا، بر طبق ماده (۸۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارند، ابتدا جهت بررسی به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شوند. طبق ماده مزبور، در صورتی که نظر سه‌چهارم اعضاء هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌شود و در غیر این صورت موضوع شکایت به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

همراه نظریه هیأت تخصصی مربوطه جهت اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود. بنا بر ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نیز در این موارد هیأت عمومی در صورتی که مصوبه را قابل ابطال تشخیص دهد می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید. بنابراین، طبق قانون، هیأت عمومی دیوان به عنوان مرجع رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی محسوب می‌شود و به غیر از یک حالت خاص (درصورتی‌که سه‌چهارم اعضای هیأت تخصصی رأی به رد شکایت بدهند)، همه‌ی شکایات مربوط به مقررات دولتی در هیأت عمومی دیوان مطرح خواهند شد.

در خصوص پیشینه این صلاحیت هیأت عمومی دیوان اشاره به این نکته لازم است که با بررسی قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹، که ظاهراً الگوی تصویب قانون اولیه دیوان عدالت اداری بوده، اینگونه به دست می‌آید که رسیدگی به همه‌ی شکایات علیه دولت در صلاحیت شعب آن شورا بوده و از این جهت تفاوتی در مرجع رسیدگی‌کننده به تصمیمات نوعی و موردی در شورای دولتی نبوده است. بنا بر ماده (۲۸) قانون مزبور تشکیل هیأت عمومی شورای دولتی تنها به منظور صدور آراء وحدت رویه پیش‌بینی شده بود. لذا، مبنای پیش‌بینی این صلاحیت برای هیأت عمومی دیوان را نمی‌توان سابقه‌ی تاریخی آن دانست. با این حال، در اولین قانون دیوان (مصوب ۱۳۶۰)، صلاحیت رسیدگی به ابطال مقررات دولتی برعهده هیأت عمومی دیوان –مرکب از حداقل سه چهارم رؤسای شعب دیوان– قرار گرفت[۱] و این موضوع در قوانین دیوان در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ نیز با اصلاحاتی جزئی تکرار شد.

برخی علت پیش‌بینی این صلاحیت برای هیأت عمومی دیوان را به جهت اهمیت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های اداری و آثار گسترده‌ی ابطال آن‌ها در جامعه دانسته‌اند (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۹۲). برخی نیز رعایت جانب احتیاط و رعایت شأن بالاتر و دقت بیشتر جهت نظارت بر نظامات دولتی را دلیل خاص بودن ترکیب این هیأت بیان کرده‌اند (رستمی، ۱۳۹۳: ۱۶، ۱۹ و ۲۰). با این حال، الگوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران به عنوان مرجع رسیدگی به مقررات دولتی طراحی منحصر به فرد محسوب می‌شود (آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۳) که از نظر مبانی و اصول دادرسی صحیح نیز اشکالات متعددی برای آن ذکر شده است (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۹: ۱۳۶–۱۵۸).

هرچند مبتنی بر ملاک مدنظر قانونگذار عادی از تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان (تقسیم دعاوی به دعاوی نوعی و موردی)، فرض اولیه بر آن است که به شکایت از کلیه تصمیمات نوعی یا به تعبیری مقررات اداری در هیأت عمومی دیوان رسیدگی خواهد شد، اما مبتنی بر قوانین، احکام حکومتی و رویه قضایی رسیدگی به بخشی از مقررات اداری از شمول صلاحیت دیوان مستثنی شده

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

ماده ۲۰– ... برای تشکیل هیأت عمومی دیوان حضور لااقل سه چهارم رؤسای شعب لازم است ... .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

است. به عنوان نمونه، قانونگذار مبتنی بر دو معیار شکلی (مرجع واضع) و ماهوی (ماهیت مقرره) رسیدگی به برخی مقررات را از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان مستثنی کرده است. در این زمینه، تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مقرر کرده است: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است». همچنان که واضح است قسمت ابتدایی این حکم معیار ماهوی را ملاک مستثنا کردن رسیدگی به شکایت از مقررات در هیأت عمومی دیوان دانسته و بخش دیگر این تبصره معیار شکلی را مدنظر داشته است. علاوه‌براین، رسیدگی به مقررات مراجع مختلفی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراهای اسلامی روستا و نظایر آن به طرق مختلف از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان خارج دانسته شده که بررسی تفصیلی این موارد از ظرفیت و هدف این مقاله خارج است.[۱]

۲. موانع محتوایی رسیدگی هیأت عمومی به مقررات

فارغ از استثنائات مختلف ذکر شده در بند قبل، هیأت عمومی دیوان در آرای متعددی به استناد شرایط و ویژگی‌های خاص مربوط به محتوای حکمی یا غیرحکمی (مانند فقدان امضاء، شماره نامه، تاریخ و نظایر آن) مقررات، از رسیدگی به برخی مقررات خودداری کرده است که بررسی و تحلیل این موارد موضوع تحقیق حاضر می‌باشد. مبتنی بر این مقدمه، در ادامه تلاش می‌شود تا اهم موانع محتوایی رسیدگی هیأت عمومی دیوان به مقررات شناسایی و تحلیل شوند.

۱-۲. نوعی نبودن محتوای مقررات

مستند به جزء «الف» بند «۱» ماده ۱۰ و بند «۱» ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری[۲] که در قوانین سابق نیز با عباراتی نسبتاً مشابه شناسایی شده بود، همواره در رویه دیوان عدالت اداری بین مرجع رسیدگی به تصمیمات و اقدامات «موردی» دولت و مقررات و نظامات «نوعی» دولتی تفکیک

---

۱. جهت مطالعه بیشتر در این خصوص رک: (آئینه‌نگینی، ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰، ج ۱: ۸۷-۹۹).

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

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

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

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

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲- ...

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

وجود داشته و این موارد به ترتیب در صلاحیت «شعب» و «هیأت عمومی» دیوان دانسته شده‌اند. در تحقیقات انجام‌شده توسط حقوقدانان نیز مفروض بودن این تفکیک در رویه دیوان اثبات شده و دو ویژگی «کلی بودن» و «عمومیت داشتن» به عنوان معیارهای «نوعی بودن» مقرره و شرط لازم جهت طرح شکایت از مقررات در هیأت عمومی دیوان معرفی شده‌اند.
(نجابت‌خواه، فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۹، ۹۶-۹۹؛ و امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ج ۱: ۱۸۶)

با وجود مفروض‌بودن دو ویژگی «کلی» و «عام‌الشمول بودن» مقررات جهت طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و در ظاهر مشخص و بدیهی بودن منظور از این دو ویژگی، با تأمل در آراء مختلف دیوان که به استناد فقدان این ویژگی‌ها، مقررات اداری را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانسته‌اند، اینگونه به دست می‌آید که تعیین ملاک مشخص و عینی برای این معیار کار ساده‌ای نیست و از این جهت رویه هیأت عمومی دیوان متشتت و محل نقد است.

جهت تبیین این موضوع، اشاره به این نکته کلی لازم است که مهم‌ترین ملاک هیأت عمومی دیوان جهت موردی دانستن مقررات و نتیجتاً خارج دانستن آنها از حدود صلاحیت هیأت عمومی این است که اگر حسب مورد، «موضوع» یا «مخاطب» مقرره مورد یا شخص خاصی باشد، این مقرره موردی محسوب شده و رسیدگی به آن در صلاحیت هیأت عمومی دیوان نیست. به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۱۱۸۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۲ هیأت عمومی دیوان مقرره شده: «با توجه به اینکه مقرره مورد شکایت، مربوط به تهاتر ملک واحد متعلق به شاکی واقع در تعریض خیابان با هزینه صدور پروانه ساخت بوده ... قابل طرح در هیأت عمومی نیست ...». همچنین، در دادنامه شماره ۱۲۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۲، مصوبه شورای شهر از این جهت که «مربوط به پلاک ثبتی مشخصی است» قابل طرح در هیأت عمومی دیوان دانسته نشده است.

در این زمینه، آنچه فهم ملاک هیأت عمومی دیوان را با دشواری مواجه می‌کند این است که در آرای هیأت عمومی دیوان، ناظر بودن مقرره بر موضوع یا مخاطب خاص، لزوماً به معنای «واحد بودن» یا «منفرد بودن» موضوع یا مخاطب مقرره نیست، بلکه در آرای متعدد با وجود آنکه موضوع یا مخاطب مقرره دو مورد یا شخص یا بیشتر بوده، لیکن هیأت عمومی دیوان کماکان موضوع آن مقرره را عام‌الشمول ندانسته و از این جهت رسیدگی به آن را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان ندانسته است. به عنوان نمونه، دادنامه شماره ۲۸۶ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۱ با این استدلال که «صورتجلسه مورد شکایت متضمن وضع قاعده کلی و عام‌الشمول نیست و ناظر بر تعداد ۴۰ پلاک مشخص است» این مصوبه موردی تلقی شده و در صلاحیت هیأت عمومی دیوان دانسته نشده است. علاوه بر این، دادنامه شماره ۷۲۷ مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۰ با این استدلال که «مقرره مورد شکایت، مربوط به پلاک‌های ثبتی مشخص و کوچه خاص می‌باشد»، بند ۱۱ صورتجلسه مورد شکایت را قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانست. جالب‌تر آنکه، دادنامه شماره ۲۹۲۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۳ با این استدلال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]
[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

که مصوبه ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ کارگروه شهرسازی و معماری مبنی بر افزایش واحدهای شهرک از ۱۸۷ واحد به ۲۳۰۲ واحد «صرفاً در خصوص افزایش تعداد واحدهای شهرک خانه دریا و موردی است»، هیأت عمومی دیوان را واجد صلاحیت ندانسته است. این در حالی است که این مصوبه عملاً با حقوق حداقل ۱۸۷ واحد –فارغ از آنکه مالک آنها چه کسانی باشد– ارتباط مستقیم داشته است.

آرای مذکور گواه بر آن هستند که در رویه هیأت عمومی دیوان، وحدت یا تکثر موضوع یا مخاطب یک مقرره به تنهایی ملاک خاص یا عام بودن مقررات نیست؛ بلکه شاید بتوان «قابل احصاء بودن» مخاطبین مقرره را جهت شناسایی موردی یا نوعی بودن مقرره از نظر هیأت عمومی ملاک دانست. توضیح آنکه، از منظر هیأت عمومی دیوان، قابل احصاء بودن مخاطبین یک مقرره دلیل موردی بودن آن فرض شده، حتی اگر مصادیق متعددی را شامل شود.

با مشخص شدن ملاک هیأت عمومی دیوان، اجمالاً شاید بتوان مهم‌ترین اشکال این ملاک را در خدشه‌پذیر و بی‌ثبات بودن آن دانست. توضیح آنکه، مبتنی بر این ملاک، بسیاری از بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها در آن واحد موضوع مشخص و قابل احصائی دارند و حال آنکه هیچ‌کس در نوعی بودن آن‌ها تردیدی ندارد. همچنین، ملاک ذکر شده تا حدود زیادی به شیوه نگارش مقرره مربوط می‌شود و در آن واحد یک مقرره را می‌توان به گونه‌ای نگارش نمود که جنبه موردی داشته باشد و از تبعات مقرره بودن آن را مصون نگه داشت.

از سوی دیگر، تلقی موردی بودن یک مصوبه به استناد واحد بودن مخاطب یا موضوع آن مقرره اساساً معیار دقیقی نیست؛ چراکه در بسیاری از موارد با وجود واحد بودن مخاطب یک مقرره، آن مقرره حقوق افراد متعددی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به عنوان نمونه، در موارد متعددی هیأت عمومی دیوان وضع یا تعیین تعرفه عوارض برای یک موضوع یا شخصیت خاص را با این استدلال که موضوع مصوبه خاص است، خارج از حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان دانسته است. این در حالی است که تعیین عوارض با توجه به ارتباط آن با منافع شهر و شهروندان، ماهیتاً عملی نوعی است و نمی‌توان به استناد موضوع یا مخاطب عوارض، ماهیت این عمل اداری را موردی تلقی کرد. در این زمینه، دادنامه شماره ۱۳۵۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۹ هیأت عمومی دیوان، درخواست ابطال تعرفه عوارض آبگرم معدنی شهرداری شهر گیوی (کوثر) را با این استدلال که «مقرره مورد شکایت، مربوط به آبگرم معدنی گیوی بوده»، رد کرده است. همچنین، دادنامه شماره ۱۱۷۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۱، مقرره‌های مورد شکایت را مربوط به عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران دانسته و به جهت موردی بودن موضوع آنها، این موارد را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانسته است. استنباط موردی بودن مصوبه فرمانداری کرمان با موضوع «تدابیر انتقال آب چشمه امام رضا (ع)» در دادنامه شماره ۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۶ نیز با واقعیت فاصله دارد. در دادنامه شماره ۱۳۴۱ مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰ نیز، موردی تلقی کردن مصوبات راجع به «بن بست شدن خیابان ۱۲ متری» از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

آن جهت که این مصوبه عملاً با حقوق شهروندان مختلفی در ارتباط است منطقی به نظر نمی‌رسد. شاید بر این اساس است که در مواردی همچون دادنامه شماره ۸۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۴ هیأت تخصصی دیوان، رسیدگی به مصوبه شورای شهر تهران در زمینه انتخاب شهردار تهران (برای سومین دوره متوالی)، نوعی قلمداد شده و این موضوع توسط هیأت مزبور مورد رسیدگی قرار گرفته است. لذا، این رأی گویای وجود تناقضاتی در رویه دیوان عدالت اداری در این زمینه است. نمونه واضح دیگر جهت اثبات واجد اشکال بودن این ملاک، دادنامه شماره ۸۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ است که مصوبه هیأت وزیران در زمینه تعیین سازمان مسئول، موضوع فعالیت و محدوده منطقه ویژه اقتصادی بروجرد موردی تشخیص داده شده و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان دانسته شده است.

با مشخص شدن اجمالی ملاک مدنظر هیأت عمومی دیوان جهت نوعی ندانستن مقررات و خارج دانستن آنها از حدود صلاحیت این هیأت، علاوه بر شبهاتی که از نظر مبهم بودن و دقیق نبودن این ملاک وارد است، اشکالی که به این ملاک می‌توان وارد دانست، این است که با عنایت به تفاوت شرایط طرح دعوا در شعب و هیأت عمومی دیوان از جهت ضرورت «ذینفع مستقیم بودن شاکی» در شعب[1] و انتفای این شرط جهت طرح دعوا در هیأت عمومی، ملاک فعلی هیأت عمومی دیوان می‌تواند در مواردی به تضییع حق دادخواهی افرادی که به واسطه یک مقرره حقوق آنها تضییع شده بینجامد و یا زمینه منتفی شدن نظارت قضایی بر برخی از اعمال خلاف قانون مراجع دولتی را فراهم آورد. توضیح آنکه، همچنان که ذکر شد، گاهی با وجود واحد بودن موضوع یا مخاطب یک مقرره، عملاً آن مقرره حقوق افراد متعددی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و در صورتی که این قبیل موضوعات در هیأت عمومی دیوان رسیدگی نشوند، امکان طرح شکایت از آن مقرره در شعب دیوان به جهت فقدان ذینفع مستقیم، در عمل منتفی خواهد شد. به عنوان نمونه، اگر شورای اسلامی شهر یا هیأت وزیران برخلاف قانون از طریق وضع مقرره حکم به واگذاری یک قطعه زمین به یک مقام سیاسی نماید، مبتنی بر ملاک هیأت عمومی دیوان این مصوبه قطعاً موردی محسوب و رسیدگی به آن در صلاحیت شعب دیوان عدالت خواهد بود. بنابراین، در این موارد تنها خود مقام ذینفع می‌تواند از مصوبه مزبور در شعب دیوان شکایت کند و از این جهت عملاً حقوق شهروندان و حاکمیت قانون تضییع خواهد شد. از جمله مصادیق این اشکال را می‌توان در دادنامه شماره ۸۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۶ مشاهده کرد که هیأت عمومی دیوان مصوبه هیأت وزیران مبنی بر موافقت با پرداخت مبلغی به «شرکت فجر اعتبار» را موردی دانسته و بر این اساس آن را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان

---

۱. جهت مطالعه بیشتر در این زمینه رک: پژوهشگاه قوه قضائیه، گزارش نشست علمی با عنوان «توسعه مفهوم ذینفع در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری»، قابل مشاهده در:

https://jri.ac.ir/shop/VFhVTTF

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

ندانسته است. این در حالی است که عملاً امکان طرح دعوا از این مصوبه در شعب دیوان، برای غیر «شرکت فجر اعتبار» وجود ندارد و این به معنای نادیده گرفته شدن حقوق عمومی و حاکمیت قانون در این فرآیند است. همچنین، با وجود اینکه مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۸ کمیته مکان‌یاب دفن زباله شهرستان پردنجان و چلیچه در زمینه تعیین مکان دفن پسماند با حقوق کل افراد شهرستان در ارتباط است، دادنامه شماره ۱۷۹۸ مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ با این استدلال که «در خصوص مورد خاص به تصویب رسیده است» موضوع را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانست و طبیعتاً امکان شکایت از این مقرره در شعب دیوان نیز برای شهروندان وجود ندارد.

نکته دیگر در مقام نقد رویکرد ذکر شده آن است که بر طبق رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۹/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری[1]، رسیدگی به مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان امکان‌پذیر نیست. لذا، عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل مصوبات به معنای نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از مصوبات موردی این نهاد است که این رویکرد با جایگاه و نقش دیوان در نظام حقوقی ایران همخوانی ندارد. از این روی، به منظور اجتناب از طرح این قبیل مصوبات در دادگاه‌های عمومی لازم است تا هیأت عمومی دیوان به صورت حداکثری به مصوبات شوراهای اسلامی رسیدگی نماید.

نقد دیگری که در این زمینه می‌توان به رویه هیأت عمومی دیوان وارد دانست این است که در مواردی همچون دادنامه شماره ۲۰۰۸ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۲، با وجود کلی و عام بودن مصوبه موضوع شکایت، هیأت عمومی دیوان به استناد اینکه «شاکی در ستون خواسته و شرح متن دادخواست و لایحه تکمیلی صراحتاً توضیح داده است که ابطال طرح هادی روستای اتورسرای فومن را صرفاً نسبت به قسمتی که ملک ایشان را از محدوده طرح هادی خارج کرده» خواسته است، رسیدگی به آن شکایت را موردی تشخیص داده و رسیدگی به آن را در صلاحیت شعب دیوان دانسته است. این در حالی است که با پذیرش نوعی بودن مقرره، فارغ از اینکه خواسته شاکی چیست، بر طبق ماده ۱۲ قانون دیوان، رسیدگی به چنین مقرره‌ای علی‌الاصول در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارد.

بنا بر مطالب ذکرشده، در حال حاضر ملاک هیأت عمومی دیوان جهت تشخیص نوعی بودن مقررات با اقتضائات تفکیک صلاحیت بین شعب و هیأت عمومی دیوان همخوانی ندارد. بر این اساس، پیشنهاد می‌گردد به منظور انتظام بهتر امور، در شرایط فعلی ملاک «نوعی بودن» بر مبنای مؤلفه‌های ذیل احراز شود:

---

۱. «با توجه به اینکه شورای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود، بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی نیست. بنابراین آراء شعب دیوان عدالت اداری به شرح مندرج در گردش کار در حدی که متضمن این معناست و شعب دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی تلقی نکرده‌اند صحیح و موافق مقررات است. ...»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

۱. اگر مصوبه‌ای بر مصادیق غیرقابل احصاء یا یک وضعیت حقوقی خاص[1] حاکم باشد، بی‌تردید این مصوبه نوعی است.

۲. در فرض خاص یا قابل احصاء بودن موضوع یا مخاطب یک مقرره، به حدود اثرگذاری آن مقرره توجه شود و در صورتی که اثر آن تنها ناظر بر آن شخص یا اشخاص خاص نبوده و با حقوق دیگران به خصوص بخش قابل توجهی از جامعه ارتباط داشت، آن مقرره نوعی قلمداد شود. در این زمینه، بهتر آن است که جهت خلاصی از ملاک عرفی، قانون دیوان اقدام به تعیین نصاب خاصی نماید و اثرگذاری مقرره نسبت به بالاتر از آن نصاب مشخص را به منزله نوعی بودن آن مقرره محسوب نماید.

در پایان این بند تأکید بر این نکته لازم است که اساساً اهمیت پیدا کردن تقسیم‌بندی مصوبات از حیث نوعی و موردی بودن، به جهت تفکیکی است که در قانون دیوان جهت رسیدگی به موضوعات در شعب و هیأت عمومی دیوان ایجاد شده و حال آنکه این تفکیک فاقد وجاهت و اتقان اساسی است. لذا، در صورتی که موضوع نظارت بر مقررات دولتی از صلاحیت هیأت عمومی دیوان خارج شود و مشابه سایر تصمیمات اداری در صلاحیت شعب دیوان قرار گیرد، ناگزیر این چالش‌ها پایان خواهد یافت.[2] در این صورت، حسب مورد می‌توان مبتنی بر ملاک شکلی، تنها مصوبات مراجع خاصی همچون هیأت وزیران را به ترکیب خاصی از قضات دیوان سپرد.

۲-۲- الزام‌آور نبودن مقررات

اگرچه وصف الزام‌آور بودن، در فحوای هر «هنجار حقوقی» مستتر است و بر این اساس حقوقدانان مفهوم عام «مقررات» را شامل قانون، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه و هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد، معرفی کرده‌اند (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۶۹)، در نظام حقوقی ایران برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که بعضاً از نظر محتوا و شکل مشابه مقررات هستند، به صورت منجز قدرت الزام‌آوری ندارند و بنا به جهاتی همچون اینکه «صرفاً متضمن یک پیشنهاد هستند»، «جنبه مشورتی و ارشادی دارند»، «شامل اعلام نظر کارشناسی هستند» یا «اجرای آنها منوط به توافق و

---

۱. مقصود از مقررات ناظر بر وضعیت حقوقی خاص آن است که چه بسا هنجاری در آن واحد بر یک فرد یا چند فرد محدود حاکم باشد، اما مقصود از وضع این هنجار آن است که هر فرد یا گروهی که در این وضعیت یا موقعیت قرار گرفت، این هنجار بر همه آن‌ها حاکم باشد. برای نمونه، مقررات حاکم بر رئیس‌جمهور اگرچه صرفاً یک مصداق (رئیس‌جمهور) را شامل می‌شود، اما در حقیقت این هنجار بر وضعیت حقوقی ریاست‌جمهوری حاکم بوده و هر فردی که در این موقعیت قرار گیرد، مشمول احکام مقرر در آن مقرره خواهد بود.

۲. جهت مطالعه بیشتر در این خصوص رک: (پروین، ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰؛ و آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۱-۲۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

تراضی است»[۱]، در معنای واقعی کلمه مقرره اداری قلمداد نمی‌شوند. مبتنی بر این واقعیت، در رویه هیأت عمومی دیوان به جهت فقدان وصف الزام‌آور بودن، مکرراً از رسیدگی به شکایت از این قبیل مصوبات و نامه‌ها خودداری شده است.[۲] از جمله این آراء می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

در دادنامه شماره ۷۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳ مقرر شده است: «نظر به اینکه بخشنامه رئیس کل دادگستری استان فارس واجد قاعده الزام‌آور نیست و صرفاً جنبه ارشادی و توصیه‌ای دارد بنابراین از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ ... تشخیص نشد و قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست». در دادنامه شماره ۱۸۸۸ الی ۱۸۹۳ مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۱ نیز مقرر شده است: «به موجب مفاد ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوبات هیأت امنای دانشگاه باید به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری برسد و تا قبل از آن این مصوبات فاقد اعتبار قانونی است و از آنجا که متن مصوبه مورد اعتراض فاقد تأییدیه وزیر است، بنابراین مصوبه جلسه ۱۳۹۹/۳/۱۰ هیأت امناء دانشگاه صنعت نفت چون با عدم تأیید وزیر، لازم‌الاجرا نشده، قابل طرح و امعان‌نظر قضایی تشخیص نشد». همچنین، دادنامه شماره ۱۶۳۴—۱۶۳۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۳ بیان داشته است: «با عنایت به اینکه بخشنامه مورد شکایت مبنی بر رویه و ملاک‌های تشخیص پیشنهادی جهت تسهیل و هماهنگی بیشتر اعضای هیأت‌های اجرایی جذب اعضای هیأت علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، صرفاً متضمن پیشنهادهایی بوده و از مصادیق مقررات ... محسوب نمی‌شود؛ بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال آن قابل بررسی و امعان‌نظر قضایی تشخیص داده نشد.» در دادنامه شماره ۱۲۸۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۲ نیز هیأت عمومی دیوان مقرر داشته است: «نظر به اینکه مفاد نامه ... مدیرکل پیشگیری‌های قضایی معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه صرفاً متضمن یک پیشنهاد است و متضمن قاعده الزام‌آور ... نیست، بنابراین رسیدگی به تقاضای ابطال آن قابل طرح و بررسی و امعان‌نظر قضایی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص داده نشد.»

در خصوص ملاک مدنظر هیأت عمومی دیوان توجه به این نکته ضروری است که هرچند بر طبق یک قاعده کلی می‌توان الزام‌آور نبودن یک مصوبه یا نامه اداری را دلیل موجهی جهت مقرره نشناختن آن مصوبه یا نامه و نتیجتاً وجیه بودن عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به آنها محسوب کرد و از این جهت رویه هیأت عمومی دیوان به خصوص در صورتی که شکایت از مصوبات

---

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص اقسام ذکر شده و مشاهده نمونه از این قبیل مقررات رک: (نجابت‌خواه، فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۹-۱۰۴).

۲. مقصود از الزام‌آوری آن است که مفاد مقرره برای مخاطبین آن لازم‌الرعایه بوده و می‌بایست اجرا شود. در این خصوص باید توجه نمود که مفهوم الزام‌آوری منوط به پیش‌بینی ضمانت اجرا نیست. به عبارتی، اگرچه بین الزام‌آوری یک مقرره و وجود ضمانت اجرا ارتباط وثیقی وجود دارد و در بسیاری موارد نقض مفاد هنجار لازم‌الاجرا ضمات‌اجرا در پی دارد، اما الزام‌آوری مقررات مستلزم وجود ضمانت اجرا نمی‌باشد و این دو مفهوم متمایز هستند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

«مقدماتی» صورت گرفته[1] را وجیه دانست، اما باید توجه نمود که در این مقام، هیأت عمومی دیوان نباید بدون توجه به اوضاع و احوال هر مورد و تنها به اتکای عبارات ظاهری مقرره تصمیم‌گیری کند. توضیح آنکه، غیرالزام‌آور دانستن مصوبات یا نامه‌ها، صرفاً به جهت کاربرد اصطلاحاتی همچون «پیشنهاد می‌گردد» یا «توصیه می‌شود»، در برخی موارد با اقتضائات و واقعیات نظام اداری همخوانی ندارد و تنها در صورتی هیأت عمومی دیوان باید از رسیدگی به این قبیل مقررات خودداری کند که بنا بر اوضاع و احوال، اطمینان داشته باشد که آن مقرره هیچ اثر حقوقی منجزی ندارد؛ یا در ایجاد یا عدم ایجاد یک وضعیت حقوقی خاص مستقیماً و مستقلاً اثرگذار نیست. چراکه، در واقعیت‌های نظام اداری، عواملی همچون «عرف اجرایی» یا «اقتضائات نظام اداری» بر الزام‌آوری برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که ظاهراً غیرالزام‌آور هستند تأثیرگذارند. به عنوان نمونه، در خصوص بخشنامه‌های اداری، با توجه به اینکه مقام صادرکننده بخشنامه از حیث سلسله مراتب اداری مافوق مجری بخشنامه محسوب می‌شود، ولو در بخشنامه از عباراتی همچون «پیشنهاد می‌شود» یا «توصیه می‌شود» که ظهور در اختیار مجری دارد، استفاده شده باشد، به پشتوانه جایگاه اداری مقام صادرکننده بخشنامه نسبت به مجری آن و تفوق اداری و معنوی آن مقام بر مجری، باید فرض اولیه را بر الزام‌آور بودن آن بخشنامه قرار داد و تنها زمانی هیأت عمومی دیوان را مجاز به امتناع از رسیدگی به آن بخشنامه دانست که به جهت دیگری الزام‌آور نبودن آن بخشنامه اثبات شود. به دیگر سخن، در ساختار مبتنی بر سلسله مراتب اداری و اهتمام مقامات مادون به اراده، تصمیم و حتی نظر مقامات مافوق، اگرچه مصوبه‌ای در قالب مشورتی صادر شود، اما تأثیر آن بر شیوه‌ی عمل مقامات مادون انکارناپذیر است و احتمال اجرای این قبیل مصوبات از سوی این مقامات بسیار زیاد است. همچنان که در رویکرد سنتی حقوق اداری، تضمین اجرای مقررات اداری را مبتنی بر سلسله مراتب اداری و اقتدار اجرایی دولت می‌دانند. (نجابت‌خواه، فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۵)

از سوی دیگر، حتی اگر به قرینه وجود عباراتی همچون «توصیه می‌شود» یا «پیشنهاد می‌شود»، بخشنامه و سایر مقررات اداری که به تبیین نحوه اجرای قوانین می‌پردازند را الزام‌آور تلقی نکنیم، به صرف اینکه این قبیل مقررات، تفسیری خلاف قانون را در نظام اداری کشور ترویج می‌کنند و چه‌بسا بخشی از کارمندان این تفسیر را در نظام اداری اجرا کنند، این موضوع ضرورت رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل مقررات را اثبات می‌کند. بنابراین، اگرچه در برخی موارد ظاهر یک مقرره جنبه ارشادی و پیشنهادی دارد، اما می‌تواند در عملکرد دستگاه مؤثر باشد که در این فرض، بهتر آن است

---

۱. با توجه به اینکه قبل از تصویب و نهایی شدن یک مصوبه یا مقرره، نمی‌توان عنوان مقرره بر متن مقدماتی یا پیشنهادی نهاد و چه‌بسا متن پیشنهادی در سیر مراحل نهایی‌شدن و تصویب توسط مرجع ذی‌صلاح، به هر دلیلی از جمله تشخیص مغایرت آن با قانون یا شرع مورد تصویب و تأیید قرار نگیرد، عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد وجیه است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

که دیوان عدالت اداری با گسترش صلاحیت نظارت قضایی خود بر این قبیل مقررات، از گسترش تفاسیر مغایر قانون در نظام اداری کشور جلوگیری نماید.

مبتنی بر مقدمه فوق، در مواردی همچون دادنامه شماره ۷۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳، غیرالزام‌آور، توصیه‌ای و ارشادی دانستن بخشنامه رئیس دادگستری استان فارس راجع به خودداری از دریافت و ارسال درخواست انتقال کارمندان به مرکز استان به استناد عبارت «لذا با عنایت به مراتب فوق و تعهد استخدامی کارکنان، ترتیبی اتخاذ تا اهتمام لازم در این خصوص معمول فرمایند» در ذیل این بخشنامه توجیه ندارد. همچنین، در دادنامه شماره ۷۴۲ مورخ ۱۳۹۶/۸/۹ عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به موضوع شکایت به استناد اینکه نامه «متضمن وضع قاعده آمره» نیست بلاوجه است؛ به خصوص اینکه، مرجع واضع مقرره در لایحه دفاعیه خود تلویحاً به «قاعده آمره اداری» بودن موضوع شکایت اذعان کرده است.[۱]

مبتنی بر بررسی‌های فوق، حتی اگر ظاهر مقرره‌ای غیرالزام‌آور به نظر بیاید، به صرف وجود احتمال معقول مبنی بر تأثیرگذار بودن مقرره بر نظام اداری، وضعیت حقوقی مشخص یا حقوق اشخاص، هیأت عمومی دیوان باید نسبت به رسیدگی به این قبیل مقررات اقدام کند و عدم رسیدگی به این قبیل مقررات برخلاف اطلاق صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به مقررات اداری در قانون اساسی و قانون عادی بوده و از این جهت تنها در صورتی که در زمینه واجد اثر نبودن مقررات یقین وجود داشته باشد می‌توان عدم رسیدگی دیوان را وجیه دانست. به عبارتی، فرض منطقی و اولیه بر آن است که وقتی مقرره‌ای توسط مقام یا مرجع صلاحیت‌داری وضع و ابلاغ می‌شود، در پی ایجاد یک الزام یا اثر حقوقی در نظام اداری بوده و تنها در صورتی باید آن را غیرالزام‌آور و به تبع آن غیرقابل نظارت تلقی نمود که نسبت به غیرالزام‌آور بودن آن از هر جهت یقین حاصل شود.

۳-۲. اعلامی و فاقد حکم بودن مقررات

گاهی هیأت عمومی دیوان با این استدلال که مقرره موضوع شکایت متضمن هیچ حکم جدیدی نیست و صرفاً به ابلاغ یا اعلام قانون یا مقرره دیگری پرداخته، از رسیدگی به شکایت از مقررات اداری خودداری کرده است. مبتنی بر این رویه جهت طرح مقررات اداری در هیأت عمومی دیوان، لزوماً مقررات باید واجد حکم جدیدی باشند و اگر صرفاً اعلام‌کننده‌ی مفاد هنجارهای حقوقی دیگر

---

۱. در این زمینه، در بند «۱» لایحه دفاعیه آمده است: «بررسی دقیق متن نامه مورد استناد شاکی، نشان می‌دهد که این نامه اساساً «مصوبه» نبوده و صرفاً یک «نامه اداری داخلی» محسوب می‌شود». در بند «۵» این لایحه نیز بیان شده است: «نامه مورد استناد شاکی، به عنوان یک نامه اداری و نه یک مصوبه، درخواست همکاری یکی از بخش‌های قضایی با نشریه قوه قضاییه در خصوص «اختصاص سهم مطلوب از آگهی‌های استانی اداره کل دادگستری یزد» بوده که حتی در همین بخش هم اختصاص همه آگهی‌ها مدنظر نبوده است و سهمی مطلوب از آن درخواست شده است تا روزنامه‌ای که هیچ بودجه‌ای در دستگاه قضایی ندارد، دست کم از محل بخشی از آگهی‌های دستگاه، قادر به اداره اقتصادی خود باشد.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

باشند، به عنوان مقررات اعلامی محسوب می‌شوند و قابلیت طرح در هیأت عمومی را ندارند. به عنوان نمونه‌ی این قبیل آراء در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

در دادنامه شماره ۱۹۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۹ هیأت عمومی دیوان با این استدلال که «مفاد نامه مورد شکایت حاوی توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان و رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط است و فی‌نفسه متضمن وضع قاعده و مقرره نیست»، این مقرره را قابل طرح در هیأت عمومی دیوان ندانسته است. همچنین، دادنامه شماره ۹۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۸ هیأت عمومی دیوان بیان می‌دارد: «... نظر به اینکه بخشنامه مورد شکایت شاکی متضمن وضع قاعده الزام‌آور مستقلی نیست و در آن تصویر تصویب‌نامه هیأت وزیران جهت اطلاع و اقدام لازم ارسال شده است، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد». دادنامه شماره ۲۴۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۴ نیز مقرر داشته است: «نظر به اینکه مقرره‌های مورد شکایت عیناً منطبق با تبصره ۵ ماده ۳ آیین‌نامه نحوه محاسبه واحدهای آموزشی به عنوان سند بالادستی می‌باشد، بنابراین از مصادیق مقررات ماده ۱۲ ... محسوب نمی‌شود و قابل طرح و بررسی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد.»

در خصوص این رویه هیأت عمومی دیوان این انتقاد قابل طرح است که تفکیک مقررات اداری به «مقررات واجد حکم جدید» و «مقررات اعلامی»، مبنای قانونی ندارد. به عبارتی، قانونگذار اساسی و عادی، در اصول ۱۷۰، ۱۷۳ و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، صلاحیت هیأت عمومی دیوان را مقید به رسیدگی به مقررات واجد حکم جدید نکرده است. لذا، اگر مقرره‌ای صرفاً به اعلام مفاد قانون یا سایر هنجارهای قانونی (غیر از مقررات اداری) پرداخته باشد و هدف و اقتضائات آن مقرره با قانون همسو باشد، طبیعتاً هیأت عمومی دیوان پس از رسیدگی، در رأی صادره عدم مغایرت آن مقرره با قانون را اعلام خواهد کرد.

از سوی دیگر، اگر مقرره‌ای صرفاً به اعلام مفاد مقرره‌ی دیگری پرداخته باشد، هیأت عمومی دیوان مکلف است در چارچوب حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به بررسی هر دو مقرره پرداخته و در خصوص مقرره معترض‌عنه اقدام به صدور رأی نماید. توضیح آنکه، مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها –از جمله قضات شعب و هیأت عمومی دیوان– مکلف‌اند تا در ضمن رسیدگی‌های خود از اجرای سایر مقررات خلاف قانون یا مقررات اسلامی یا خارج از حدود صلاحیت قوه مجریه خودداری کنند.[۱] لذا، در صورتی که محتوای بخشنامه موضوع شکایت در هیأت عمومی دیوان، صرفاً اعلام محتوای آیین‌نامه مربوطه باشد، در این صورت هیأت عمومی دیوان مکلف است

---

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص ابعاد این تکلیف قضات دادگاه‌ها و شمول این تکلیف نسبت به قضات هیأت عمومی دیوان رک: (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۹).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

تا ضمن بررسی محتوای آیین‌نامه مورد اشاره، در صورتی که آن را خلاف تشخیص داد از ترتیب اثر دادن به آن آیین‌نامه خودداری کند و بخشنامه مورد شکایت را ابطال کند. لذا، تردیدی نیست که نه تنها ورود هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد واجد اثر است، بلکه در مواردی که محتوای یک مقرره، اعلام محتوای یک مقرره دیگر است، بررسی و اعلام‌نظر راجع به آن مقرره یک تکلیف قانونی برای قضات هیأت عمومی دیوان محسوب می‌شود.

مضاف بر این، نظر به اینکه مستند به ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان[۱] به صرف آگاهی رئیس دیوان از مقرره مغایر قانون، آن مقام مکلف به طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و درخواست ابطال آن مقرره می‌باشد، اعمال این شیوه می‌تواند زمینه آگاهی رئیس دیوان از مفاد مقرره بالادستی خلاف قانون و ابطال آن را فراهم کند.

لذا، رویه هیأت عمومی دیوان در عدم رسیدگی به شکایت از مقررات اداری به استناد اینکه آن مقرره فاقد حکم یا قاعده‌ی جدیدی است، مغایر با قانون و نیازمند اصلاح است.

٤-۲. قدرت یا اعتبار اجرایی نداشتن مقررات

یکی از دلایل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به شکایت از مقررات اداری، قدرت یا اعتبار اجرایی نداشتن مقررات است. در این زمینه، علاوه بر مواردی که رئیس دیوان رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه را موضوعاً منتفی بداند و قرار رد درخواست صادر کند[۲]، ممکن است هیأت عمومی دیوان با این استدلال که مقرره موضوع شکایت لغو، نسخ یا منقضی شده، عملاً موجبی برای رسیدگی به تقاضای ابطال نبیند و از این جهت از رسیدگی به شکایت از آن مقرره خودداری کند. لذا، در شرایط فعلی منوط بودن پذیرش تقاضای ابطال مقررات در هیأت عمومی دیوان به قدرت و اعتبار اجرایی داشتن در زمان طرح شکایت، به عنوان یک قاعده‌ی نانوشته پذیرفته شده است.

به عنوان نمونه، در دادنامه شماره ۹۷۶-۹۷۷ مورخ ۱۳۹۹/۹/۳۰ مقرر شده: «با توجه به اینکه مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به موجب بخشنامه شماره ... مفاد دستور اداری شماره ... سازمان تأمین اجتماعی را لغو کرده است، بنابراین موجبی برای رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبه لغو شده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.» همچنین، دادنامه شماره ۱۴۸ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۵ بیان داشته: «با التفات به انقضای مهلت پنج‌ساله (آزمایشی) قانون اراضی شهری و

---

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

۲. ماده ۸۵- 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

همچنین آئین‌نامه اجرایی آن درخواست لغو یا ابطال موادی از آئین‌نامه مرقوم ... که در حال حاضر فاقد قدرت و اعتبار اجرایی است منتفی بوده و در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل طرح تشخیص نمی‌گردد.» جالب آنکه، حتی فقهای شورای نگهبان نیز در مقام اعلام نظر نسبت به استعلامات دیوان عدالت اداری به این معیار التزام دارند. به عنوان نمونه در پرونده‌ی تقاضای ابطال «مصوبه‌ی سی‌وچهارمین جلسه‌ی شورای عالی نظام پزشکی مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۰»، فقهای شورا اظهار داشته‌اند: «با عنایت به نامه‌ی شماره‌ی ۱۸/۷۹۱۷۷ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۱ رئیس شورای عالی نظام پزشکی مصوبه‌ی مورد شکایت لغو گردیده است، بنابراین موجبی برای اظهارنظر نیست».[۱]

در مقام تحلیل این رویه اگرچه نظرات برخی نویسندگان این رویه هیأت عمومی را تأیید می‌نماید (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۱۶) اما در خصوص این موضوع ابتدائاً باید به این پرسش پاسخ داد که با وجود صلاحیت مقرر در ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که تشخیص منتفی بودن رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه را برای رئیس دیوان شناسایی کرده، آیا هیأت عمومی دیوان می‌تواند رأساً رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه را منتفی بداند و از رسیدگی به آن شکایت خودداری کند؟

در مقام پاسخ به سؤال فوق، ابتدا باید بر این نکته تأکید نمود که مصادیق مذکور در ماده ۸۵ همچون «موارد استرداد درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه»، با توجه به لفظ «مانند» در ماده مذکور قطعاً جنبه تمثیلی دارند و ملاک این ماده را باید عبارت «مواردی که رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد» قلمداد کرد. لذا، قطعاً مصادیقی همچون اینکه مصوبه موضوع شکایت نسخ، لغو یا منقضی شده باشند نیز مشمول صلاحیت رئیس دیوان خواهند بود. با پذیرش این فرض، مبتنی بر ظاهر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که به مرجعیت رئیس دیوان در این زمینه تصریح نموده و با عنایت به فقدان شناسایی چنین صلاحیتی برای هیأت عمومی دیوان، بایستی آن هیأت را در این زمینه فاقد صلاحیت دانست. لذا، در حال حاضر، در صورتی که هیأت عمومی دیوان با چنین مصوباتی روبرو شود، بایستی موضوع را جهت اعمال ماده ۸۵ و صدور قرار رد درخواست برای رئیس دیوان ارسال کند.

فارغ از اشکال فوق، لغو یا نسخ شدن مقررات را نباید به صورت مطلق به منزله‌ی منتفی بودن موضوع جهت رسیدگی قضایی دانست و اگر رسیدگی به چنین مقرراتی از جهت احیای حقوق تضییع‌شده زیان‌دیدگان یا جبران خسارات آنها واجد اثر باشد، نباید رسیدگی به درخواست ابطال چنین مقرراتی را موضوعاً منتفی دانست. با عنایت به مراتب مذکور، نظر به اینکه در این موارد ابطال مقرره از زمان تصویب می‌تواند احقاق‌کننده حقوق تضییع شده اشخاص باشد، هیأت عمومی دیوان

---

۱. نامه‌ی شماره‌ی ۹۰/۳۰/۴۲۵۷۴ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۲ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

باید به دعاوی ناظر به این قبیل مصوبات رسیدگی نماید و مستند به ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان ضمن تسری اثر ابطال به زمان تصویب مقرره معترض‌عنه، زمینه احقاق حقوق اشخاص را فراهم نماید.

نکته لازم به توجه در این زمینه آن است که در صورت عدم اهتمام هیأت عمومی دیوان به این موضوع، این رویه می‌تواند به عنوان مستمسکی جهت سوءاستفاده‌ی مقامات و مراجع مقرره‌گذار محسوب شود و آنها می‌توانند به محض اطلاع از تقاضای ابطال یک مقرره، آن مقرره را لغو کرده و اطمینان داشته باشند که هیأت عمومی دیوان از رسیدگی به آن مقرره و نهایتاً تکلیف آن‌ها به جبران خسارات وارده خودداری خواهد کرد. لذا، در این صورت، یکی از اهداف اصلی نظارت قضایی که همانا جبران خسارت وارده به شهروندان است (محمودی، ۱۳۹۰: ۲۵؛ و wade Forsyth, 2004: 33) نادیده گرفته خواهد شد. از این روی، در مقام اعمال این قاعده توسط هیأت عمومی دیوان یا رئیس دیوان، قدرت یا اعتبار اجرایی نداشتن مقررات تنها زمانی می‌تواند مستمسک عدم رسیدگی هیأت عمومی قرار گیرد که برای رسیدگی آن هیأت اثری مفروض نباشد و این نکته باید در آرای هیأت عمومی دیوان منعکس باشد.

بررسی آرای متعدد هیأت عمومی دیوان گویای آن است که در مواردی به درستی این نکته مدنظر هیأت عمومی دیوان بوده و از متن برخی آراء می‌توان دریافت که اگر برای رسیدگی هیأت عمومی دیوان اثری مفروض باشد، آن هیأت حتی به بخشنامه لغو شده نیز رسیدگی خواهد کرد. به عنوان نمونه در دادنامه شماره ۵۳۳ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۷ مقرر شده: «... نظر به اینکه ... بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۴/۰۶- ۳۹۴/۰۱/۲۶ لغو و تصویب‌نامه شماره ۵۷۲۰۲/ت ۵۳۲۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ هیأت وزیران جایگزین آن شده و مقررات جدید عطف به ماسبق شده است، بنابراین موضوع شکایت منتفی شده است و موجبی برای رسیدگی وجود ندارد ...» لذا، مفهوم رأی مذکور آن است که اگر مقررات جدید عطف به ماسبق نشده بود، موضوع شکایت منتفی نبوده و می‌توانست مورد رسیدگی قرار گیرد. همچنین بر طبق دادنامه شماره ۳۸۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۷ با وجود اینکه مدیرکل حقوقی و تدوین مقررات سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور در پاسخ به شکایت شاکی اعلام داشته بود، «این بخشنامه مدت‌ها است بدون اجراء می‌باشد و در حال حاضر نیز از نظر این سازمان غیرمعتبر می‌باشد»، با این حال هیأت عمومی دیوان به شکایت از بخشنامه مزبور رسیدگی نموده و «الزام شرکت‌های حمل‌ونقل مستقر در خارج از پایانه‌های عمومی کشور به پرداخت یک درصد مبلغ مندرج در بارنامه‌های حمل کالا» را خلاف قانون تشخیص داده است.

مبتنی بر مطالب ذکر شده، علاوه بر اینکه رویه هیأت عمومی دیوان مبنی بر رد شکایت به استناد فقدان قدرت و اعتبار اجرایی مقرره در زمان طرح شکایت خارج از صلاحیت این مرجع است و در این موارد باید مصوبه را جهت صدور قرار رد درخواست به رئیس دیوان ارجاع دهد، رئیس و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

هیأت عمومی دیوان باید رسیدگی به درخواست ابطال آن دسته از مقررات را موضوعاً منتفی بدانند که رسیدگی به شکایت بر حقوق تضییع شده شهروندان و جبران خسارات آنها اثرگذار نباشد.

نتیجه‌گیری

مستند به بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات اداری در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است. با وجود صلاحیت مذکور، در رویه قضایی دیوان موانعی جهت رسیدگی به برخی از مقررات ایجاد شده که شناسایی و تحلیل این موانع رسالت این پژوهش بود.

مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته، نوعی نبودن محتوای مقررات رایج‌ترین مانع جهت رسیدگی هیأت عمومی به مقررات شناسایی شد. این مانع که مهم‌ترین عامل بروز آن فقدان ملاک شفاف و دقیق جهت شناسایی مقررات اداری بوده، در مواردی موجبات منتفی شدن حق دادخواهی را فراهم کرده است.

همچنین الزام‌آور نبودن مقررات مانع دیگری جهت رسیدگی به برخی مقررات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که بنا بر بررسی‌های انجام شده، در این موارد رویه هیأت عمومی دیوان صرفاً متکی به عبارات و الفاظ مذکور در مقررات شکل گرفته و بی‌توجهی به اقتضائات نظام اداری موجب ضایع شدن مبانی دادرسی اداری است.

اعلامی و فاقد حکم بودن به عنوان مانع دیگر رسیدگی هیأت عمومی به برخی از مقررات اداری نیز در مواردی با حکم مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر تکلیف قضات هیأت عمومی به بررسی مقررات مرتبط با درخواست شاکی مغایرت دارد.

در خصوص فاقد اعتبار اجرایی بودن به عنوان مانع دیگر نیز مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته این مطلب به دست آمد که علاوه بر اینکه هیأت عمومی دیوان صلاحیت رد درخواست به استناد فاقد اعتبار اجرایی بودن را ندارد و این صلاحیت به استناد ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان متعلق به رئیس دیوان است، رویه هیأت عمومی در مواردی می‌تواند موجبات تضییع و نادیده گرفته شدن حقوق افراد را فراهم کند.

بنا بر آنچه گفته شد لازم است رویه‌ی هیأت عمومی دیوان مبتنی بر ملاحظاتی همچون تضمین حق دادخواهی افراد، تضمین حاکمیت قانون، توجه به اقتضائات اداری و به ویژه اقتضائات نظام دادرسی اداری، جلوگیری از تضییع حقوق مردم و جبران خسارات آنها و به خصوص توجه به تکالیف مصرح قانونی مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد. در این راستا، توجه به پیشنهادات ذیل راهگشا خواهد بود:

۱. جهت حل مبنایی مانع «نوعی نبودن محتوای مقررات»، پیشنهاد می‌شود تا با بازطراحی ملاک تفکیک صلاحیت شعب و هیأت عمومی در قوانین و رویه قضایی، به همه تصمیمات نوعی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

موردی به صورت یکپارچه در شعب دیوان رسیدگی شود و مبتنی بر ملاک شکلی، استثنائاً برای رسیدگی به مصوبات مقامات یا مراجع خاصی همچون هیأت وزیران سازکار خاص نظارتی پیش‌بینی شود. همچنین، در شرایط فعلی لازم است تا قانونگذار ملاک عینی و دقیقی جهت تفکیک مصوبات نوعی از موردی ارائه دهد.

۲. در خصوص مانع «الزام‌آور نبودن مقررات»، هیأت عمومی دیوان باید فرض اولیه را بر الزام‌آور و واجد اثر حقوقی بودن مقررات در نظام اداری قرار دهد و تنها در صورتی باید آن را غیرقابل نظارت تلقی کند که نسبت به غیرالزام‌آور بودن آن یقین حاصل کند و هیچ اثر معقول و محتملی بر رسیدگی دیوان بار نشود.

۳. در زمینه مانع «اعلامی و فاقد حکم بودن مقررات»، هیأت عمومی دیوان بایستی با کنار گذاشتن این مانع به همه مقررات مطروحه رسیدگی کرده و اگر مقرره اصلی را مغایر یافت، از ترتیب اثر دادن به آن خودداری کند و مقرره مورد شکایت را ابطال کند.

۴. نسبت به مانع «فاقد اعتبار اجرایی بودن مقررات» نیز به منظور احقاق حقوق تضییع شده اشخاص، دیوان باید به آن دسته از شکایاتی که نفع و اثری بر رسیدگی هیأت عمومی بار است رسیدگی نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

فهرست منابع و مآخذ

آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۹-۸۰، صص ۱-۲۲.

آقایی‌طوق، مسلم، لطفی، حسن (۱۴۰۰)، حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ دوم.

آئینه‌نگینی، حسین، ابریشمی‌راد، محمدامین، آیین دادرسی اداری؛ دوره قضایی؛ کلیات و ساختار، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۰، جلد اول، صص ۸۷-۹۹.

آئینه‌نگینی، حسین، کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی؛ از مفاهیم تا مصادیق، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۲۴.

ابریشمی‌راد، محمدامین، "آسیب‌شناسی نظارت قانونی و شرعی قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران"، اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۹، شماره ۱۷.

ابریشمی‌راد، محمدامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی؛ با تاکید بر ارتقای کارامدی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۹.

امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۹، چاپ دوازدهم، جلد اول.

امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳، چاپ دوم، جلد دوم.

پروین، خیراله، ابریشمی‌راد، محمدامین، "نقدی بر ترکیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب"، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۴۰۰، دوره ۵۱، شماره ۱، صص ۹۹-۱۱۶.

جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج‌دانش، ۱۳۸۷، چاپ بیستم.

رستمی، ولی (۱۳۹۳)، «ساختار هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری»، مندرج در: گزارش نشست علمی ارزیابی ساختار و کارکردهای هیئت‌عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه قوه‌قضائیه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه‌قضائیه.

طباطبایی‌مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، چاپ پانزدهم.

فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء (تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه)، ۱۳۹۱، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

عباسی، بیژن، حقوق اداری، ۱۳۹۰، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ دوم.

غمامی، محمدمهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی ایران، ۱۳۹۰.

محمودی، جواد (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: انتشارات جنگل.

مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق اداری، تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۷، جلد اول.

مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۵.

موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۲-۱)، ۱۳۸۹، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم.

نجابت‌خواه، مرتضی، فقیه‌لاریجانی، فرهنگ، "بازشناسی مفهوم (مقررات و نظامات اداری) با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری"، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۹، شماره ۲۷، صص ۸۹-۱۰۸.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷، صص ۱۷۱-۲۰۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]

پژوهشگاه قوه قضائیه، گزارش نشست علمی با عنوان «توسعه مفهوم ذینفع در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده در:

https://jri.ac.ir/shop/VFhVTTFjL۲oxeXc

H.W.R.Wade, C.F.Forsyth, Administrative law, Oxford university press, 2004

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.52547/qjal.10.32.9]