

معیار موردی یا عام‌الشمول بودن مصوبات در رویه دیوان عدالت اداری

محمدرضا رفیعی*

چکیده

دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به دعاوی ابطال دو مرجع متفاوت دارد، شعب و هیئت عمومی. در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در خصوص صلاحیت شعب، از تعبیر «تصمیمات و اقدامات» استفاده شده است و به موجب بند ۱ ماده ۱۲ این قانون، ابطال «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» در صلاحیت هیئت عمومی قرار گرفته است. در آراء هیئت عمومی تفکیک صلاحیت شعب و هیئت عمومی، غالباً در قالب دو عبارت «موردی» و «عام‌الشمول» انجام شده است. با این توضیح که ابطال مصوبات موردی در صلاحیت شعب و ابطال مصوبات عام‌الشمول در صلاحیت هیئت عمومی دانسته شده است. اما در خصوص چرایی موردی یا عام‌الشمول بودن مصوبات مربوط، استدلالی ارائه نشده و از این رو، معیار مشخصی برای تمیز این دو مقوله معرفی نشده است. این امر بروز اختلاف‌های صلاحیتی بین شعب و هیئت عمومی و صدور آراء غیرصحیح را در پی داشته است. با این حال، در یکی از آراء اخیر هیئت عمومی (راجع به مصوبه انحلال مؤسسه کاسپین)، معیاری تعریف شد که حسب آن، چنان‌چه با یک بار اجرای مصوبه‌ای، موجبی برای اجرای آن در موارد بعدی وجود نداشته باشد، آن مصوبه از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون محسوب نمی‌شود. اما پرسش این است که آیا مراجع مذکور باید کاملاً مقید به این معیار باشند؟ پاسخ این نوشتار این است که هرچند این معیار، با وجود برخی ابهامات، در مجموع، قابل دفاع است، اما اعمال کامل آن با چالش‌هایی روبه‌رو است.

* قاضی دادگستی و دکتری حقوق عمومی، تهران، ایران

از جمله این که مانع ورود برخی دعاوی مهم و موجب ورود برخی دعاوی کم‌اهمیت به هیئت عمومی می‌شود. ضمناً اعمال آن در مورد تصویب‌نامه‌های موردی با مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی همخوانی ندارد. اصلاح قانون برای تفکیک دقیق‌تر و موجه‌تر صلاحیت شعب و هیئت عمومی ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب و هیئت عمومی، ابطال مصوبات، تصویب‌نامه‌های موردی، معیار کاسپین

مشخصات رأی هیأت عمومی

شماره دادنامه: ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۵۳۹

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۰/۹/۲۳

شماره پرونده: ۹۹۰۳۱۷۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبات مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۱ و ۱۳۹۸/۹/۱۹

شورای پول و اعتبار در خصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین

متن مقررره مورد شکایت به شرح زیر است:

« ... گزارش ... بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در خصوص انحلال یا ادغام مؤسسه اعتباری کاسپین، مطرح شد و مورد بررسی قرار گرفت. شورای پول و اعتبار ضمن تأیید کلیات پیشنهاد بانک مرکزی در مورد مؤسسه اعتباری کاسپین مقرر نمود بانک مرکزی برنامه‌های لازم را برای انحلال مؤسسه مزبور ظرف مدت یک ماه، به شورا ارائه نماید.»

رأی هیئت عمومی

براساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 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 و یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، از جمله صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. با توجه به این‌که مصوبات مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۱ و ۱۳۹۸/۹/۱۹ شورای پول و اعتبار در خصوص انحلال مؤسسه اعتباری کاسپین با یک بار اجرا و انحلال مؤسسه مزبور موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند، بنابراین از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب نمی‌شوند و رسیدگی به شکایات مطروحه به خواسته ابطال آن‌ها در هیئت عمومی دیوان

عدالت اداری قابل طرح نیست و پرونده برای رسیدگی به شعبه دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود.

حکمتعلی مظفری

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

مقدمه

دیوان عدالت اداری (از این پس، دیوان) برای رسیدگی به دعاوی ابطال دو مرجع متفاوت دارد شعب و هیئت عمومی.^۱ در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (از این پس، قانون دیوان)، در خصوص صلاحیت شعب، از تعبیر «تصمیمات و اقدامات» استفاده شده است و به موجب بند ۱ ماده ۱۲ این قانون، ابطال «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» در صلاحیت هیئت عمومی قرار گرفته است. در آراء هیئت عمومی تفکیک صلاحیت شعب و هیئت عمومی، غالباً در قالب دو عبارت «موردی» و «عام‌الشمول» انجام شده است. با این توضیح که ابطال مصوبات موردی در صلاحیت شعب و ابطال مصوبات عام‌الشمول در صلاحیت هیئت عمومی دانسته شده است.^۲ اما در خصوص چرایی موردی یا عام‌الشمول بودن مصوبات مربوط، استدلالی ارائه نشده و از این رو، معیار مشخصی برای تمیز این دو مقوله معرفی نشده است. این امر بروز اختلاف‌های صلاحیتی بین شعب و هیئت عمومی و صدور آراء غیرصحیح از سوی آن‌ها را در پی داشته است. اما در رأی فوق‌الذکر معیاری تعریف شده است. در این نوشتار این معیار که با تعبیر «معیار کاسپین» از آن یاد می‌شود، در قالب این پرسش مورد ارزیابی قرار گرفته است که آیا مراجع مذکور باید کاملاً مقید به آن باشند؟

لازم به ذکر است که معیار تفکیک صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی نوشته‌ها مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود. با این حال، این بحث، به ویژه با توجه به صدور رأی پیش گفته، مستلزم تأملات نظری و رویه‌ای بیشتری است.

۱. لازم به ذکر است که هیئت‌های تخصصی دیوان نیز در رسیدگی به دعاوی ابطال، به شرح مقرر در ماده

۸۴ قانون دیوان، نقش ایفا می‌کنند که از حیث دعاوی مطرح، صلاحیتشان به موجب حکم صدر ماده

۸۴، تابعی از صلاحیت هیئت عمومی است.

۲. نک: (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ۳۰-۲۹)

این نوشتار، به صورت توصیفی و تحلیلی نگارش شده و در چهار بند سامان یافته است. در بند نخست به ارزیابی نسبت معیار کاسپین با برخی نظریات ابرازی می‌پردازیم. در بند بعدی رویه پیشین هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی بر مبنای معیار کاسپین مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بند سوم چالش‌های معیار کاسپین مورد توجه قرار می‌گیرد. در بند چهارم، به منظور ارزیابی معیار کاسپین، الزامات، مزیت‌ها و چالش‌های رسیدگی هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی و شعب دیوان به دعوی ابطال مصوبات پرداخته می‌شود.

۱- ارزیابی نسبت معیار کاسپین با برخی نظریات ابرازی

در برخی نوشته‌ها مشخصاً به معیار تفکیک صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان پرداخته شده است. از جمله شماری از نویسندگان برای تعریف صلاحیت مراجع مذکور از تعابیر «موردی» و «عام‌الشمول» استفاده کرده‌اند.^۱ از جمله یکی از نویسندگان صلاحیت هیئت عمومی را ناظر به مصوباتی دانسته است که «جنبه عام و کلی داشته و ناظر به اشخاص غیرمعین باشد، صرف‌نظر از عنوانی که به آن داده شده است» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۵۱) و بر این اساس «آن‌چه ... جنبه عام و کلی نداشته و در خصوص مورد و فرد یا افراد معین و مشخص» باشد از صلاحیت این هیئت خارج است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۵۸) همچنان‌که خواهیم گفت، مصوبات ناظر به فرد معین نیز ممکن است بنا به معیار کاسپین موردی نباشند.

برخی دیگر از نویسندگان تعابیر تعین یا عدم‌تعین مشمولان را به عنوان معیار تفکیک برگزیده‌اند و چنین نگاشته‌اند: «در موارد تعین و تشخیص مشمولان عمل اداری، با تصمیم اداری و در مواردی که مشمولان معین نبوده و تنها معیارهایی برای شناسایی مشمولان ارائه شده است، با مقررات مواجه هستیم.» (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۲۱) نسبت این تعاریف با معیار کاسپین، همانند تعاریف پیشین است.

یکی از نویسندگان، علاوه بر مصوبات موردی و کلی، به قسم دیگری نیز قائل شده است و آن این‌که «به لحاظ منطوق دارای جنبه شخصی و به لحاظ مفهوم دارای جنبه عینی و نوعی باشد مانند این‌که مصوبه‌ای در خصوص شخص خاصی تصویب می‌شود ولی به لحاظ عدم رعایت مقررات آمره قانونی، مفهوم آن در

۱. همچنین نک: (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶، ۹۲-۹۱)

خصوص سایر اشخاص نیز قابل استفاده می‌باشد. در این صورت نیز مصوبه دارای مفهوم عام است و لذا چنانچه شخص غیر ذی‌نفع به دلیل مفهوم و مدلول کلی و نوعی آن شکایت کند، به نظر می‌رسد هیئت عمومی اختیار رسیدگی به این موضوع را داشته باشد و چنانچه فرد ذی‌نفع نسبت به حکم مقرر در منطوق چنین مصوبه‌ای شکایت کند، موضوع از این حیث قابل رسیدگی در شعبه می‌باشد.» (مولایی، ۱۳۹۸: ۱۱۸)

در باب این قسم سوم گفتنی است که این دیدگاه مبهم به نظر می‌رسد و این پاسخ‌ها بدون جواب مانده است: آیا همه مصوبات منطوقاً شخصی می‌توانند مدلول کلی داشته باشند؟ و اگر خیر،^۱ کدام دسته از این مصوبات می‌توانند دارای مدلول کلی باشند و وجه فارق آنها از دیگر مصوبات چیست؟

علاوه بر این موارد، در برخی نوشته‌ها به نحوی غیرمستقیم به موضوع پرداخته شده است. از جمله در یکی از نوشته‌ها یک وضعیت طیفی را معرفی کرده است: ممکن است «یک اقدام به تعداد معینی از اشخاص معطوف شود یا با واقعیت‌های مشخصی سروکار داشته باشد» در نقطه مقابل، ممکن است «یک اقدام به تعداد نامعینی از اشخاص یا واقعیت‌ها سروکار [داشته باشد]». اما وضعیت‌های بینابین دیگری نیز متصور است. از جمله این که «یک اقدام ممکن است به تعداد معینی از اشخاص معطوف باشد، ولی مربوط به موقعیت‌هایی نامعین باشد ... از سوی دیگر، یک اقدام ممکن است به تعداد نامعینی از اشخاص معطوف باشد، ولی ... به یک موقعیت معین از نظر زمان و مکان [مربوط] می‌شود.» (هداوند، ۱۳۹۳: ۳۵۳-۳۵۲) این گونه‌شناسی از حیث کنار گذاشتن رویکرد دوگانه، برای ارزیابی معیار کاسپین مفید به نظر می‌رسد.

در اینجا باید به دیدگاه یکی دیگر از نویسندگان نیز اشاره کرد که معیار کاسپین برگرفته از آن است.^۲ در باب کلیت قواعد حقوقی چنین گفته شده است: «مقصود از «کلی بودن» قاعده حقوقی این نیست که همه مردم مشمول آن گردند.

۱. به نظر می‌رسد پاسخ نویسنده گرامی به این پرسش خیر باشد. چون بر مبنای پاسخ مثبت، تفکیک مصوبات به موردی و عام‌المشمول اساساً بی‌وجه می‌شود.

۲. این مطلب در جلسه هیئت عمومی دیوان نقل شد که مورد قبول اکثریت قرار گرفت و در رأی هیئت عمومی نیز بازتاب یافت.

قاعده باید در برابر خصوصیت‌های فردی مطلق باشد و با یک بار انجام شدن از بین نرود، هرچند که دربارهٔ یک فرد قابل اجرا باشد.» (کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۶۲۷)

۲- رویه پیشین هیئت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان بر مبنای معیار کاسپین

در مقام ارزیابی معیار کاسپین پرسش مهمی که باید به آن پاسخ داد این است که نسبت رویه پیشین هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی با معیار کاسپین چه بوده است؟ آیا این معیار منطبق با این رویه است یا خیر؟ در دو بخش به آراء موافق و مخالف می‌پردازیم.

۲-۱- آرای موافق

آرای متعددی از هیئت عمومی را می‌توان مثال زد که تصمیم اتخاذ شده موافق این معیار بوده است. دادنامه شماره ۸۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱: «نظریه شماره ... مدیریت درمان استان فارس مبنی بر تعیین میزان تقصیر کارفرما در تشدید بیماری بیمه شده (آقای ...)، فاقد قاعده عام‌الشمول است، لذا موضوع از مصادیق مندرج در ماده ۱۲ قانون دیوان و در صلاحیت هیئت عمومی تشخیص داده نشد و به لحاظ موردی بودن نظریه مذکور، رسیدگی به موضوع در صلاحیت شعب دیوان است.»

دادنامه شماره ۸۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱: «... نامه مورد شکایت مبنی بر تعویق و عدم برگزاری انتخابات انجمن دندانپزشکان عمومی متضمن وضع قاعده آمره الزام‌آور کلی و عام‌الشمول نبوده و ناظر به یک انجمن خاص است، بنابراین از مصادیق بند ۱ ماده ۱۲ قانون یاد شده تشخیص نمی‌شود...»

دادنامه شماره ۲۲۲ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۶: «نظر به اینکه مصوبه مورد شکایت^۱ متضمن وضع قاعده الزام‌آور کلی و عام‌الشمول نبوده و ناظر بر حق استفاده از یک پلاک ثبتی خاص می‌باشد، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست...»

۱. متن مصوبه چنین است: «به موجب مصوبه ... وزیران عضو کمیسیون لوایح، حق استفاده از ملک ... با حفظ مالکیت دولت جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی نهاد ریاست جمهوری جهت تاسیس خانه موزه یادمان آیت ... هاشمی رفسنجانی به مدت ۹۹ سال به موسسه تنظیم و نشر آثار حضرت امام خمینی(ره) واگذار شده است.»

۲-۲- آرای مغایر

آراء متعددی از هیئت عمومی نیز قابل ذکر است که تصمیم اتخاذ شده مغایر معیار کاسپین بوده است. دادنامه شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹: «... انتخاب و انتصاب آقای ... با ابلاغ ... وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی مغایر قانون شناخته شد و با استناد به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری به موجب این حکم ابطال می شود...»^۱ مشخص است که با یک بار اجرای مصوبه مورد اعتراض، موجبی برای اجرای بعدی آن وجود نداشته است.

دادنامه شماره ۱۰۵۸۱ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۱ هیئت تخصصی کار بیمه و تأمین اجتماعی نیز قابل ذکر است که مصوبه هیات امناء صندوق سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر پیشنهاد آقای ... به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و همچنین ابطال حکم انتصاب وی را عام‌الشمول دانسته است.^۲

دادنامه شماره ۲۸۷۳ الی ۲۸۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ نیز از مصادیق مغایر معیار کاسپین می‌باشد. در این دادنامه چنین آمده است: «نظر به این‌که هیئت وزیران در مصوبات مورد اعتراض مناطقی خارج از محدوده شهرستان بندر انزلی را جزء منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی لحاظ کرده است، بنابراین اطلاق این مصوبات در قسمت‌هایی که واحدهای تقسیمات کشوری خارج از محدوده شهرستان بندرانزلی را جزء منطقه آزاد تجاری-صنعتی انزلی آورده است با قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی مصوب سال ۱۳۸۲ مغایر است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.» به نظر می‌رسید مفاد مصوبه مربوط که در دادنامه هم به آن اشاره شده است، قابلیت بیش از یک بار اجرا را ندارد.

۱. این رأی از جهات مختلف از جمله عدم صلاحیت هیئت عمومی مورد نقد قرار گرفته است. از جمله نک: (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳)، (فلاح زاده و نجابت خواه، ۱۳۹۳) و (بنایی اسکویی و آگاه، ۱۳۹۱).
۲. سازمان تأمین اجتماعی در خصوص عدم صلاحیت هیئت عمومی برای رسیدگی به درخواست ابطال این مصوبات، استدلال‌های درخور توجهی ارائه کرده که در گردشکار دادنامه آمده است.

همچنین دادنامه شماره ۷۱۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ هیئت عمومی قابل ذکر است که خود را برای رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات راجع به ادغام دانشگاه علوم پزشکی ایران در دانشگاه های شهید بهشتی و تهران صالح دانسته است.

۳- چالش‌های معیار کاسپین

اگر قرار باشد صرفاً معیار کاسپین مبنای اتخاذ تصمیم راجع به صلاحیت شعب و هیئت عمومی باشد، با این توضیح که رسیدگی به ابطال مصوباتی که با یک بار اجرا، موجبی برای اجرا در موارد بعدی ندارند در صلاحیت شعب باشد و نه هیئت عمومی، چالش‌هایی ایجاد می‌شود که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

۳-۱- ابهام در ماهیت مؤلفه‌های «یک بار اجرا» و «انتفای اجرا»

همواره احراز این موضوع که چه وقت مصوبه یک بار اجرا شده است همچنین داوری در مورد این که آیا با یک بار اجرای مصوبه مورد نظر، اجرای آن منتفی شده است یا خیر، آسان نیست. به طور مثال می‌توان به مصوبات ناظر تقسیمات کشوری (ایجاد شهر یا دهستان جدید و ...) اشاره کرد که هرچند هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی آن‌ها را عام‌الشمول تلقی می‌کنند،^۱ اما به نظر می‌رسد مصوباتی یک‌بار اجرا هستند. مصوبات ناظر به تصویب طرح‌های جامع شهرها نیز چنین وضعیتی دارند.^۲ یا این که آیا مصوبات ناظر به برگزاری «یک» آزمون را نیز می‌توان با این استدلال که چون در مورد آزمون‌های بعدی قابلیت اجرا ندارد موردی دانست؟ همچنین اشاره به این مسئله نیز ضروری است که تکلیف مصوباتی که ناظر به دو یا چند بار مشخص هستند چه می‌شود؟

۳-۲- مصوبات بازدارنده

معیار کاسپین ظاهراً ناظر به مصوباتی است که انجام فعلی را تجویز می‌کنند و مصوباتی را دربر نمی‌گیرد که ترک فعلی را تجویز می‌کنند. برای رفع این نقیصه،

۱. از جمله دادنامه شماره ۱۰۲۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ قابل ذکر است: «... مصوبه ... هیئت وزیران آدایر بر ایجاد شهرستان فردیس [در راستای مواد ۷ و ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ تصویب شده و با مفاد این مواد مغایرت ندارد، بنابراین قابل ابطال تشخیص نشد.»
۲. از جمله می‌توان به دادنامه شماره ۱۲۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۴ اشاره کرد: «... طرح جامع شهری همایش ... به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

چنین تکمله‌ای نیاز است: «مصوبه‌ای که با یک بار اعمال ممنوعیت، موجبی برای اعمال ممنوعیت در موارد بعدی نداشته باشد، مشمول بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان نخواهد بود.»^۱

۳-۳- مصوبات غیرموردی ناظر به یک موضوع معین

یکی از مصوبات موضوع دادنامه شماره ۱۱۷۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۲ را در نظر بگیرید که در فرازی از آن چنین آمده است: «... این عوارض در ابتدای هر سال تحقق پیدا کرده و قابل وصول و پیگیری می باشد.» هرچند این مصوبه ناظر به یک شرکت معین است، اما مشخص است که تعداد دفعات اجرای آن، به یک بار محدود نیست و بر اساس معیار کاسپین در صلاحیت هیئت عمومی است. با این حال، این هیئت رسیدگی به ابطال این مصوبه را با استدلال که «مربوط به عوارض سطح شهر شرکت ... بوده و موضوع موردی است»، در صلاحیت خود ندانست. استدلال این هیئت در موارد مشابه (مصوبات ناظر به یک پلاک یا کوچه مشخص و ...) نیز چنین است که این مصوبات ناظر به «یک» پلاک یا کوچه مشخص است.^۲

۱. لازم به ذکر است گاهی هیئت عمومی صلاحیت خود را در خصوص مصوبات بازدارنده پذیرفته است و گاهی نیز مصوبه را موردی دانسته است. در خصوص آراء قسم اول، دادنامه شماره ۱۹۶۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۹/۲۵ قابل اشاره است که مصوبه مورد اعتراض از این قرار بود: «هرگونه به‌کارگیری افرادی که ... بازخرید یا بازنشسته شده یا می شوند ... ممنوع ... است.» گفتنی است که بر اساس تکمله معیار کاسپین، این مصوبه مشمول بند ۱ ماده ۱۲ است و از این رو، هیئت عمومی صحیحاً خود را صالح دانسته است. در خصوص آراء قسم دوم، می‌توان به دادنامه شماره ۲۳۳ الی ۲۳۹ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸ اشاره که مصوبه مورد اعتراض مبین اعلام ممنوعیت حفر چاه در منطقه سجا سرود از طرف وزارت نیرو است. نظر قابل تأمل هیئت عمومی این بوده است که «فی‌نفسه متضمن وضع قاعده عام و کلی نیست.»

۲. البته آن دسته از آراء هیئت عمومی و هیأت‌های تخصصی که ناظر به مصوبات موردی راجع به یک پلاک یا کوچه یا ... مشخص هستند، محل ایراد نیست. از جمله دادنامه شماره ۵۵۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۷ هیئت عمومی قابل ذکر است: «... صورتجلسات ... مورد درخواست ابطال، صرفاً در خصوص اعلام موات قسمتی از پلاک ۳ و ۴ فرعی ... موردی بوده و از مصادیق مقررات بند ۱ ماده ۱۲ قانون فوق‌الذکر محسوب نمی‌شود ...» برای فهم دقیق‌تر این موضوع که راجع به یک کوچه مشخص می‌توان هم مصوبه موردی و هم غیرموردی داشت، توجه به این دو مصوبه فرضی شورای شهر راهگشا است. مصوبه نخست: «نام کوچه شقایق به شبنم تغییر می‌کند.» مصوبه دوم: «عبور اشخاص از کوچه شقایق، مستلزم پرداخت عوارض ماهانه است.»

این حال، این استدلال مخالف نیز طرح شده است که اگر «یکتایی» معیار باشد، تمامی مصوبات شوراهای شهرهای مختلف نیز قابلیت طرح در هیئت عمومی را ندارند؛ چون راجع به «یک» شهر هستند.

در خصوص این بحث اشاره به نکته ضروری است که در ادامه مطلبی که پیشتر نقل شد، چنین گفته شده است که «اصل ۱۱۴ قانون اساسی ... حاوی یک قاعده حقوقی است. [هرچند] این حکم تنها ناظر به رئیس جمهور است، ولی، چون هر کس را که دارای این وصف باشد در برمی‌گیرد، قانون «کلی» است و در این باب «قاعده» به وجود آورده است.» (کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۶۲۷) همین نویسنده در جای دیگری چنین بیان داشته است: «مهم این است که قاعده حقوقی در هنگام وضع، مقید به فرد یا اشخاص معین نباشد و مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نرود.» (کاتوزیان، ۱۴۰۰: ۴۰۰)

از این نکات چنین برداشت می‌شود که اگر حکم حقوقی مقید به فرد یا اشخاص معین باشد، حتی اگر مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نرود، قاعده حقوقی نیست. چنانچه این دیدگاه را صحیح بدانیم^۱ و بر این نظر نیز باشیم که مصوبات عام‌الشمول، صرفاً آنهایی هستند که در قالب قاعده حقوقی قرار می‌گیرند، در این صورت تقیید معیار کاسپین ضروری است. اما مشکل این رویکرد این است که فرد یا شخص معین دقیقاً به چه معناست و چرا احکام حقوقی ناظر به فرد یا شخص معین را که مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نمی‌رود، نباید قاعده حقوقی تلقی کنیم؟^۲

۱. آقای محمدعلی فریادرس، در گفتگو با نگارنده، این برداشت متفاوت را مطرح کرد که بنا به دیدگاه دکتر کاتوزیان، اگر حکم حقوقی مقید به فرد یا شخص معین نباشد، قاعده حقوقی است و اگر مفاد آن با یک بار اجرا از بین نرود، باز هم قاعده حقوقی است. دو شرط مذکور توأمان لازم نیست. از ایشان و نیز آقایان مهدی فردمحمدیان، ابراهیم هدایتی، احسان اکبری و حمیدرضا رحمانی بابت بیان دیدگاه‌هایشان تشکر می‌کنم.

۲. این دو مصوبه فرضی را در نظر بگیرید: مصوبه الف: «به رییس جمهور ماهانه یک میلیون تومان پرداخت شود.» مصوبه ب: «به آقای الف [رییس جمهور فعلی] ماهانه یک میلیون تومان پرداخت شود.» بر اساس ایده مستنبط از مطالب دکتر کاتوزیان، مصوبه الف قاعده حقوقی است ولی مصوبه ب قاعده حقوقی نیست.

۳-۴- مصوبات موردی ناظر به ذی‌نفعان فراوان

گاهی هرچند مصوبه مورد اعتراض موردی است، اما اشخاص فراوانی^۱ در خصوص آن مصوبه نفع شخصی و مستقیم دارند.^۲ به طور مشخص می‌توان به مصوبه‌های پیش‌گفته راجع به انحلال مؤسسه کاسپین اشاره کرد.^۳ مشخص است که بنا به معیار کاسپین، شمار ذی‌نفعان تأثیری در ماجرا ندارد. اما ممکن است پرشماری ذی‌نفعان رسیدگی هیئت عمومی را اقتضا داشته باشد.

۳-۵- مصوبات موردی ناظر به مشمولان متعین فراوان

گاهی ممکن است مشمولان مصوبه موردی متعین باشند اما تعدادشان فراوان باشد. به طور مثال مصوبه موضوع دادنامه شماره ۲۹۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۲ هیئت عمومی راجع به ۱۴۰ نفر و مصوبه موضوع دادنامه شماره ۲۰۹ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۴ این هیئت راجع به ۵۳ واحد صنعتی و ... بود و هر دو مصوبه موردی دانسته شد. به نظر می‌رسد بر اساس معیار کاسپین تعداد مشمولان متعین، مؤثر در مقام نیست. همین‌که در مورد هر یک از این مشمولان، با یک بار اجرای حکم مصوبه اجرای آن منتفی شود، برای موردی دانستن آن مصوبه کفایت می‌کند. رویه غالب هیئت عمومی نیز همین‌گونه است. اما رسیدگی شعب به درخواست ابطال این قسم مصوبات همچنانکه خواهیم گفت، با دشواری‌هایی همراه است.

۱. مشخص است که قید «فراوان» مبهم است و ارائه نصاب مشخصی برای آن کاری دشوار است. این مطلب در مورد بند بعدی نیز صادق است.

۲. اگر بخواهیم از ضرورت وجود نفع شخصی و مستقیم فراتر برویم، آن‌گاه در خصوص هر مصوبه موردی می‌توان تمامی مردم ایران را ذی‌نفع دانست. با این حال، شاید بتوان بنا به ماهیت امر اداری، نفع غیرشخصی اما مستقیم را کافی دانست. با این توضیح که به طور مثال، نسبت ساکنان شهر چابهار با حکم عزل شهردار این شهر، با نسبت ساکنان دیگر شهرها با این حکم متفاوت است. به نظر می‌رسد این تفاوت باید به رسمیت شناخته شود. ساکنان این شهر، به لحاظ اثرات مستقیم مدیریت شهری بر زندگی آن‌ها، نفع مستقیمی دارند (برخلاف دیگران که نفع غیرمستقیم دارند) و بر این اساس باید بتوانند به لحاظ مستقیم بودن این نفع و با وجود غیرشخصی بودن آن، به حکم مذکور در شعب دیوان اعتراض کنند. البته این دیدگاه جای این نقد را دارد که می‌توان برای ساکنان دیگر شهرها نیز نفع غیرشخصی مستقیم را قائل بود و یا برای ساکنان شهر چابهار چنین نفعی را قائل نبود.

۳. شکات پرونده ۱۳۷ نفر بودند. هیئت تخصصی مربوط، به قابلیت طرح درخواست ابطال این مصوبات در هیئت عمومی نظر داده بود و در جلسه هیئت عمومی در دفاع از این نظر، یکی از اعضا به ذی‌نفعان پرشمار مصوبات اشاره کرد.

۳-۶- آثار و نتایج مصوبات:

مصوبات از حیث آثار و نتایج مترتب بر آنها وضعیت یکسانی ندارند. برخی از آنها ممکن است بر یک فرد یا ساکنان یک کوچه اثرگذار باشند و برخی دیگر ممکن است تمامی ساکنان یک شهر و یا تمامی مردم را متأثر سازد. با توجه به مطالب پیش گفته، معیار کاسپین با آثار و نتایج مصوبات کاری ندارد و چه بسا یک مصوبه با گستره تأثیر کشوری یا شهری را موردی بداند و مصوبه‌ای راجع به یک کوچه و یا حتی یک شخص معین را موردی تشخیص ندهد و درخواست ابطال آن را در صلاحیت هیئت عمومی بداند. این خروجی معیار کاسپین قابل دفاع نیست.

لازم به ذکر است که این چالش در جریان بررسی درخواست ابطال یکی از تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران^۱ در جلسه هیئت عمومی مطرح شد. یکی از اعضا به جهت عوارض خطیر تصویب‌نامه مورد اعتراض بر سلامت ساکنان شهر اراک، با نظر هیئت تخصصی دایر بر موردی بودن مخالفت نمود. اما نظر هیئت تخصصی تأیید شد.^۲

۳-۷- عنوان مصوبات

مصوبات قابل ابطال در دیوان عدالت اداری، عناوین مختلفی دارند: نامه، دستور، پاسخ استعلام، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه نامه، آیین‌نامه و تصویب‌نامه. هیچ‌کدام از این عناوین، در معیار کاسپین جایگاهی ندارند. اما در ادامه خواهیم گفت که این امر، به طور مشخص در خصوص تصویب نامه‌ها می‌تواند قابل دفاع نباشد.

۳-۸- مصوبات نهادها و مقامات عالی

گاهی ممکن است مصوبه موردی توسط مراجع یا مقامات عالی مثل هیئت وزیران، رییس جمهور و ... وضع شده باشد. مشخص است که در معیار کاسپین، این که مرجع یا مقام تصویب کننده مصوبه چه جایگاهی دارد، نقشی ندارد. رویه

۱. در تصویب‌نامه شماره ۷۵۲۳۸/ت/۵۶۶۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۷/۵ چنین مقرر شده است: «احداث پتروشیمی الوند در محدوده شعاع (۳۰) کیلومتری شهر اراک با رعایت الزامات محیط زیستی و سایر قوانین و مقررات مربوط، از محدودیت استقرار صنایع در شعاع یادشده مستثنی می‌شود».

۲. در دادنامه شماره ۲۹۸۴ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۹ هیئت عمومی چنین آمده است که این تصویب‌نامه «واجد جنبه موردی بوده و متضمن وضع قاعده عام‌الشمول نیست». در ادامه باز هم به این دادنامه اشاره می‌شود.

هیئت عمومی نیز همین گونه است. با این حال ضرورت رسیدگی هیئت عمومی به درخواست ابطال این گونه مصوبات جای تأمل دارد.

۳-۹- طول عمر مصوبات

مصوبات از حیث طول عمر وضعیت متفاوتی دارند؛ بعضی از آن‌ها طول عمر کوتاهی دارند و برخی طولانی. گاهی در هیئت عمومی، در مباحثات راجع به صلاحیت این هیئت، به طول عمر مصوبه مربوط اشاره می‌شود. اما معیار کاسپین با طول عمر مصوبات چه نسبتی دارد؟ آیا این معیار می‌تواند باعث تقسیم مصوبات به دو دسته دارای عمر طولانی و کوتاه شود؛ با این توضیح که مصوبات یک بار اجرا، دارای عمر کوتاه هستند و برعکس؟ در پاسخ چنین می‌توان گفت که چنین تلازمی وجود ندارد. چه بسا مصوبه‌ای که یک بار اجرای آن، مدتی طولانی زمان می‌برد و یا در آینده‌ای دور اتفاق می‌افتد. در نقطه مقابل، ممکن است اجرای یک مصوبه غیرموردی، در یک بازه زمانی کوتاه محقق شود.^۱

۴- رسیدگی در شعب یا هیئت عمومی و هیأت‌های تخصصی، الزامات،

مزیت‌ها و چالش‌ها

گفته شد که برای رسیدگی به دعای ابطال دو مرجع متفاوت شعب و هیئت عمومی (و به تبع هیئت‌های تخصصی) وجود دارد. اما پرسش این است که رسیدگی هر کدام از این مراجع چه الزامات،^۲ مزیت‌ها و چالش‌هایی دارد. بی‌شک شناسایی این مؤلفه‌ها برای ارزیابی معیار کاسپین و به طور خاص، تعیین تکلیف موارد مردد و بینابین ضرورت دارد.

قبل از پرداختن به مباحث مذکور، اشاره این نکته ضروری است که هیئت‌های تخصصی، به موجب بند ب ماده ۸۴ قانون دیوان، در صورت حصول نصاب مقرر در این بند صلاحیت صدور رأی رد شکایت را دارند و در سایر موارد صدور رأی در صلاحیت هیئت عمومی قرار دارد.

۱. برای مثال، در مصوبه موضوع دادنامه شماره ۴۳۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۵ هیأت تخصصی اداری و امور عمومی، برای اجرای آن، فرصت یک ماهه تعیین شده بود.

۲. افزون بر مباحث پیش‌گفته، پرداختن به این پرسش‌ها نیز ضروری به نظر می‌رسد: اصل بر موردی بودن مصوبات است یا عام‌الشمول بودن؟ اصل بر صلاحیت شعب است یا هیئت عمومی؟ در پاسخ و به اجمال چنین می‌توان گفت که اصل بر موردی بودن مصوبات و صلاحیت شعب است.

۴-۱- الزامات اساسی تعریف صلاحیت برای شعب و هیئت عمومی

هرچند در قانون اساسی از دوگانه شعب و هیئت عمومی سخنی به میان نیامده است، در فراز نخست اصل ۱۷۰ به «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی» اشاره شده است. در فراز دوم این اصل چنین آمده است که «هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». اما در اصل ۱۷۳ از قید «مردم» استفاده شده است و به موجب قوانین مختلف دیوان عدالت اداری و آراء وحدت‌رویه متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اشخاص حقوقی حقوق عمومی جزء مردم محسوب نشده و حق طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری را ندارند. اما آن‌ها می‌توانند در هیئت عمومی طرح شکایت کنند. بر این اساس فراز دوم اصل ۱۷۰ چنین قابل‌بازنویسی است: «هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از [هیئت عمومی] دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

اما این مطلب پرسش‌هایی را در پی دارد. نخست، آیا تجویز شکایت «هر کس» از مصوبات غیرمشمول اصل ۱۷۰ از طریق تعریف صلاحیت برای هیئت عمومی، با توجه به قید «مردم» در اصل ۱۷۳، مغایر الزامات این اصول نیست؟ به تعبیر دیگر، آیا می‌توان برای استفاده از ظرفیت «هر کس» و عبور از مانع «مردم»، از صلاحیت‌های شعب کاست و بر صلاحیت‌های هیئت عمومی افزود؟ به نظر می‌رسد به جهت ضرورت رعایت الزامات ناشی از قانون اساسی، پاسخ پرسش اخیر منفی باشد. البته امکان ارائه تفسیری متفاوت وجود دارد که حسب آن، استفاده از واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ نه برای ایجاد حصر، بلکه از باب تأکید و غلبه بوده است.

دوم، آیا مصوبات مقرر در اصل ۱۷۰، صرفاً عام‌الشمولند؟ به نظر می‌رسد هرچند در مورد آیین‌نامه‌های دولتی پاسخ مثبت است، اما در مورد تصویب‌نامه‌ها چنین نیست. با این توضیح که از قبل از تصویب قانون اساسی تاکنون تصویب‌نامه‌های موردی وجود داشته است^۱ و اطلاق عبارت «تصویب‌نامه‌ها» در اصل ۱۷۰، این مصادیق را نیز دربرمی‌گیرد؛ دلیلی هم برای مستثنی کردن

۱. برای مثال: تصویب‌نامه شماره ۱/۱۱۸۴۱۳ مورخ ۱۳۵۷/۷/۲۵ هیئت وزیران، درباره تعیین آقای دبیران

و تصویب‌نامه راجع به انتصاب آقای شکیب نیا، مصوب مورخ ۱۳۵۸/۲/۳۱.

تصویب‌نامه‌های موردی در دست نیست.^۱ بر این اساس چنین می‌توان گفت که رسیدگی به درخواست ابطال تمامی تصویب‌نامه‌ها و از جمله تصویب‌نامه‌های موردی باید در صلاحیت هیئت عمومی باشد.

لازم به ذکر است در جریان رسیدگی به درخواست ابطال تصویب‌نامه راجع به احداث پتروشیمی الوند که پیشتر به آن اشاره شد، این دیدگاه مطرح شد که تصویب‌نامه مذکور هرچند موردی است، اما بنا به الزامات ناشی از اصل ۱۷۰ (رسیدگی به درخواست ابطال از سوی هرکس) و اصل ۱۷۳ (طرح شکایت صرفاً از سوی مردم)، باید به درخواست ابطال تصویب‌نامه‌های موردی در هیئت عمومی رسیدگی شود. این دیدگاه مورد قبول اکثریت قرار نگرفت. با این حال، این هیئت به موجب دادنامه شماره ۱۰۴۴۷ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۷ صلاحیت خود را در خصوص یک تصویب‌نامه موردی پذیرفت.^۲

۴-۲- الزامات قانونی تعریف صلاحیت برای شعب و هیئت عمومی

همچنان‌که پیشتر گفته شد، در ماده ۱۰ قانون قانون دیوان در خصوص صلاحیت شعب از جمله، از تعبیر «تصمیمات و اقدامات» استفاده شده و به موجب بند ۱ ماده ۱۲ ابطال «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» در صلاحیت هیئت عمومی قرار گرفته است. در خصوص این دو ماده باید به این دو پرسش پاسخ داد: نخست، آیا مفاد این دو ماده متضمن تفکیک موردی و عام‌الشمول است یا خیر؟ به

۱. آقای فریادرس در گفتگو با نگارنده چنین نظری را طرح کرد که هرچند تصویب‌نامه‌های موردی شامل حکم فراز اول اصل ۱۷۰ می‌شوند، اما با توجه به تعبیر «مقررات» در فراز دوم این اصل، حکم آن صرفاً تصویب‌نامه‌های عام‌الشمول را دربرمی‌گیرد. ضمناً آقای دکتر اکبری، در مقام تقویت استدلال پیش‌گفته، این دیدگاه را بیان کرد که به موجب فراز آخر اصل ۱۳۸، تمامی تصویب‌نامه‌ها مشمول نظارت رییس مجلس هستند.

۲. در بخشی از این رأی چنین آمده است: «... با عنایت به اینکه بر اساس اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، کلیه اشخاص از حق شکایت از تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران در دیوان عدالت اداری برخوردار هستند و تعیین شعب دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به [شکایات] ابطال تصویب‌نامه‌های موردی هیئت وزیران با توجه به لزوم احراز ذی‌نفعی در شعب دیوان، عملاً به عدم امکان اعمال حق مقرر در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی توسط اشخاص غیرذی‌نفع و عدم امکان اعمال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصویب‌نامه مزبور منجر خواهد شد و این امر با مفاد اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مغایرت دارد...»

نظر می‌رسد با توجه به الفاظ به کار رفته، بتوان این گزاره را بیان کرد که تدوین این دو ماده، به طور کلی برمبنای دوگانه موردی و عام‌الشمول انجام شده است. دوم، با فرض مثبت بودن پاسخ پرسش قبلی، بر اساس چه تعریفی از این دو مفهوم تفکیک مذکور انجام شده است؟ به نظر می‌رسد از الفاظ به کار رفته در این دو ماده، تعریف دقیقی از موردی و عام‌الشمول قابل دریافت نیست. به طور خاص، باید به عبارت مبهم «نظامات» اشاره کرد که شاید بتواند برخی از مصادیقی را نیز دربرگیرد که هیئت عمومی آن‌ها را موردی می‌داند.^۱

در اینجا طرح این پرسش ضروری است که آیا استدلال پیش گفته درباره تصویب نامه‌های موردی با مفاد بند ۱ ماده ۱۲ مطابقت دارد یا خیر؟ پاسخ منفی این می‌تواند باشد که در این بند به تصویب‌نامه‌ها اشاره‌ای نشده است و عبارت «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» نیز صرفاً تصویب‌نامه‌ها عام‌الشمول را پوشش می‌دهد. در نقطه مقابل چنین می‌توان استدلال کرد که «سایر نظامات و مقررات» می‌تواند تصویب‌نامه‌های موردی را نیز دربرگیرد؛ چه این‌که در فراز دوم اصل ۱۷۰ از تعبیر «این‌گونه مقررات» استفاده شده است. مهم‌تر این‌که، باید از قوانین عادی حتی‌الامکان تفاسیری ارائه شود که مغایر قانون اساسی نباشد.

در باب نسبت ماده ۱۰ و ماده ۱۲ جا دارد به این نکته نیز اشاره شود که اهمیت مصوبات نیز می‌تواند مبنای فرعی تفکیک باشد. با این توضیح که قانون‌گذار به دلیل اهمیت بیشتر «آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات» نیز بوده که رسیدگی به درخواست ابطال آن‌ها را در صلاحیت هیئت عمومی قرار داده است. از

۱. به طور مشخص می‌توان به آزمون‌های استخدامی، علمی و ... اشاره کرد. با این توضیح که هیئت عمومی دعای ناظر به ابطال کلی یا جزئی نتایج آزمون‌ها (به علت غیرقانونی بودن اصل برگزاری آزمون، عدم رعایت ضوابط قانونی در برگزاری آزمون، ایرادات وارد به منابع آزمون، پرسش‌ها یا پاسخ‌های اعمال شده و ...) را غالباً در صلاحیت خود نمی‌داند. به طور مثال، در دادنامه شماره ۳۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ این هیئت چنین آمده است: «... شاکیان ... به نتیجه آزمون ارتقاء دستیاری ... اعتراض کرده‌اند که از جمله مقررات مذکور در بند ۱ ماده ۱۲ قانون ... محسوب نمی‌شود...» لازم به ذکر است این پرونده، همچنان‌که در گردشکار دادنامه مذکور آمده است، بر مبنای رأی صادره از شعبه چهارم بدوی در هیئت عمومی طرح شد. این شعبه با این استدلال که آزمون به صورت سراسری برگزار شده و شکات به شرح دادخواست ابطال کل آزمون را درخواست کرده‌اند و نه صرفاً نتایج مربوط به خودشان و موضوع واجد جنبه عام‌الشمول است، قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیئت عمومی صادر کرده بود.

این رو، در تعبیر و تفسیر این الفاظ، باید مؤلفه «اهمیت» نیز لحاظ شود. البته اشاره به این نکته ضروری است که سنجش اهمیت مصوبات و تقسیم قابل دفاع آن‌ها به دو دسته «مهم» و «غیرمهم» و یا عناوین مشابه اگر غیرممکن نباشد، کاری بسیار دشوار است.

در مقام بررسی الزامات قانونی تعریف صلاحیت، علاوه بر قانون دیوان، باید به قوانین دیگری نیز توجه شود که از جمله آن‌ها قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور است. در تبصره ۲ ماده ۲ این قانون چنین آمده است: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره ... جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد...»

از آن‌جا که مقررات موضوع این تبصره گاهی موردی است، برای رسیدگی دیوان عدالت اداری به این قسم گزارش‌ها، دو راهکار متصور است: با وجود موردی بودن، استثنائاً در صلاحیت هیئت عمومی قرار گیرند یا با وجود آن‌که سازمان بازرسی کل کشور جزو «مردم» محسوب نمی‌شود، استثنائاً در شعب حق طرح شکایت داشته باشند. راهکار اول مرجح به نظر می‌رسد و با توجه به آن‌چه پیشتر در خصوص تصویب‌نامه‌ها گفته شد، رسیدگی هیئت عمومی به گزارش‌های راجع به تصویب‌نامه‌های موردی موافق اصل ۱۷۰ می‌باشد. اما هیئت عمومی در رأی وحدت رویه ۲۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ هیچ‌کدام از این دو راهکار را برنگزید و چنین مقرر نمود: «... بر مبنای ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شرط تقدیم دادخواست در دعاوی موردی، احراز ذی‌نفع بودن شاکی بوده و حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز در رابطه با ارسال شکایات سازمان بازرسی کل کشور به دیوان ناظر بر دعاوی موضوع ماده ۱۲ قانون ... است و منصرف از دعاوی موضوع ماده ۱۰ قانون ... است...»

۳-۴- مزیت‌های رسیدگی در هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی

فارغ از الزامات پیش‌گفته، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات در هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دارای مزیت‌هایی است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود. البته علاوه بر موارد بیان شده، مزیت‌های دیگری چون اتکالی تصمیمات

هیئت عمومی و تا حد کمتری هیئت‌های تخصصی بر خرد جمعی، انتشار آراء این هیئت‌ها و ضمانت اجرای مؤثرتر آراء هیئت عمومی (در مقایسه با آراء شعب) نیز قابل اشاره است.

۴-۳-۱- عدم شرطیت ذی‌نفعی برای طرح شکایت

به موجب تبصره ماده ۸۰ قانون دیوان ذی‌نفع بودن درخواست‌کننده ابطال مصوبات در هیئت عمومی ضرورت ندارد که به نظر می‌رسد از لوازم امکان شکایت «هرکس» می‌باشد. اما برای طرح دعوی در شعب به موجب ماده ۱۷ و بند ب ماده ۵۳ قانون دیوان ذی‌نفعی شرط است.

۴-۳-۲- امکان درخواست ابطال به جهت مغایرت با شرع

به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان «مغایرت با شرع» یکی از جهات ابطال مصوبات در هیئت عمومی است و بر اساس مفاد ماده ۸۷ این قانون در این موارد «موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی، لازم‌الاتباع است.» اما در باب دعاوی مطرح در شعب دیوان، جهت مغایرت با شرع و اظهارنظر فقهای شورای نگهبان پیش‌بینی نشده است.^۱

۴-۳-۳- گستردگی بیشتر صلاحیت نسبت به شعب، از حیث طرف شکایت

با مقایسه مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان مشخص می‌شود که ابطال تمامی مصوبات نهادهای عمومی غیردولتی در صلاحیت هیئت عمومی قرار دارد. حال آن که صلاحیت شعب محدود به برخی از این نهادها است.

۴-۳-۴- رایگان بودن طرح شکایت

هرچند طرح شکایت در شعب هزینه بالایی ندارد، اما پرداخت همین هزینه هم می‌تواند برای برخی اشخاص جامعه مشکل‌زا باشد. از این رو، رایگان بودن

۱. گاهی فقهای شورای نگهبان متعرض موردی یا عام‌الشمولی مصوبه مورد استعلام شده‌اند که از جمله در دادنامه شماره ۲۳۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد مورد پذیرش قرار گرفته است: «... مالک یا مالکین با شهرداری توافقاتی داشته‌اند که جنبه موردی دارد و شورای محترم نگهبان در آخرین سطر از نظریه خود به شماره ۹۳/۱۰۲/۳۴۴ - ۱۳۹۳/۲/۸ اعلام نموده است: «نظر به این که شکایت جنبه مصادافی دارد باید از سوی ذی‌نفع در مراجع قضائی ذی‌صلاح طرح گردد»، بنابراین هرچند توافق‌نامه مورد شکایت از سوی شورای نگهبان خلاف شرع اعلام گردید لکن فاقد اوصاف مقرر در ماده ۱۲ قانون بوده و قابل طرح نیست...» برای دیدن موارد مشابه، نک:

درخواست ابطال مصوبات در هیئت عمومی، به موجب تبصره ماده ۸۰ قانون دیوان، مزیت قابل توجهی است.

۴-۴- چالش‌های رسیدگی در هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی

رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات در هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی با چالش‌هایی مواجه است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۴-۴-۱- محدود بودن جلسات

جلسات هفتگی هیئت عمومی، خروجی‌های این هیئت را با محدودیت قابل توجهی مواجه می‌سازد. این موضوع می‌تواند مانع جدی برای افزایش ورودی پرونده به این هیئت باشد. جلسات هفتگی هیئت‌های تخصصی نیز چالش‌برانگیز است، اما به جهت تعدد این هیئت‌ها در مقایسه با هیئت عمومی، مشکل کمتر است.^۱

۴-۴-۲- دشواری‌های اتخاذ تصمیم صحیح

به جهات مختلف اتخاذ تصمیم صحیح در هیئت عمومی با دشواری‌هایی همراه است. از جمله باید به عدم امکان مشارکت مؤثر تمامی اعضا و مجال اندک اتخاذ تصمیم اشاره کرد. توضیح این‌که، هرچند دستور کارهای این هیئت از قبل در دسترس اعضا قرار می‌گیرد، اما در جریان رسیدگی تعداد معدودی امکان اظهار نظر دارند و گاهی مباحث جدید اثرگذاری در جلسه طرح می‌شود که اعضا ناگزیرند در فاصله چنددقیقه‌ای رسیدگی به آن پرونده، موضع خود را مشخص کنند. حال آن‌که گاهی گفت‌وگو و تأمل بیشتری می‌طلبد.^۲ همین وضعیت در مورد هیئت‌های تخصصی نیز صدق می‌کند. علاوه بر این، باید به رسیدگی غیرتخصصی به دعاوی در هیئت عمومی اشاره کرد که می‌تواند مانعی برای اتخاذ تصمیم‌های صحیح از سوی اعضای این هیئت باشد.^۳ البته این ایراد به هیئت‌های تخصصی وارد نیست.

۱. به همین علت، افزایش صلاحیت صدور رأی از سوی هیئت‌های تخصصی، آن‌چنان‌که در طرح اصلاح قانون دیوان آمده است، با فرض موجه بودنش، راه را برای افزایش صلاحیت رسیدگی هیئت عمومی هموار می‌کند.

۲. از همین روست که گاهی تنها گزینه معقول، رأی ندادن است؛ هرچند این کار تخلف انتظامی است.

۳. در خصوص این ایراد و برخی دیگر از ایرادهای هیأت عمومی، نک: (پروین و ابریشمی راد، ۱۴۰۰)

۴-۴-۳- رسیدگی یک مرحله‌ای به دعاوی

اگر رسیدگی دومرحله‌ای به تمامی دعاوی را فارغ از جایگاه مرجع رسیدگی‌کننده، به اقتضای الزامات رسیدگی عادلانه ضروری بدانیم، رسیدگی یک‌مرحله‌ای هیئت عمومی به دعاوی ابطال محل ایراد است. هرچند راهکار مقرر در ماده ۹۱ قانون دیوان (اعلام اشتباه از سوی رییس قوه قضاییه، رییس دیوان یا بیست نفر از قضات دیوان)، تا حدی این ایراد را برطرف می‌کند اما مشخص است که نمی‌تواند جایگزین حق اعتراض طرفین باشد. همین وضعیت، همچنان که پیشتر گفته شد، در مورد فرایند تعریف شده برای اعتراض به آرای هیئت‌های تخصصی، در بند ب ماده ۸۴ قانون دیوان نیز صدق می‌کند

۴-۵- مزیت‌های رسیدگی در شعب

از خلال مباحث پیشین مزیت‌های رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات در شعب قابل دریافت است. شعب مشکل تشکیل هفتگی را ندارند. شعب تنگنای زمانی برای اتخاذ تصمیم ندارند و در صورت ضرورت، امکان دعوت از طرفین، استعلام از مراجع ذیربط، مشورت با دیگران، ارجاع امر به کارشناس و حتی احاله اتخاذ تصمیم به آینده وجود دارد. همچنین رسیدگی در شعب نسبتاً تخصصی است. ضمناً رسیدگی دومرحله‌ای می‌تواند به کاهش صدور آراء غیرصحیح کمک کند.

۴-۶- چالش‌های رسیدگی در شعب

رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات در شعب با چالش‌هایی مواجه است که در مباحث پیشین به برخی از آن‌ها اشاره شد. در ادامه به برخی دیگر پرداخته می‌شود.

۴-۶-۱- امکان کم توجهی به دعاوی مهم در شعب

ماهانه پرونده‌های فراوانی به شعب ارجاع می‌شود که از حیث اهمیت وضعیت یکسانی ندارد. برخی از آن‌ها صرفاً شاکی را متأثر می‌سازد، اما برخی از آن‌ها ممکن است بر اشخاص فراوانی اثرگذار باشد. اما رسیدگی شعب به این دعاوی ممکن است بدون لحاظ این تفاوت انجام شود.

۴-۶-۲- ضرورت صدور رأی موردی در شعب

به موجب ماده ۶۰ قانون دیوان شعب مکلف شده‌اند که «در مورد هر شکایت، به طور خاص تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام و کلی، حکم صادر کنند». به

موجب این تکلیف، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات دارای ذی‌نفعان و مشمولان متعین، مستلزم طرح دعوا از سوی هر یک از آن‌ها و صدور رأی موردی است. از این رو، ممکن است به صدور آراء متعارض از سوی شعب مختلف بیانجامد.^۱

نتیجه‌گیری

هیئت عمومی با تعریف معیار کاسپین گامی به جلو گذاشت. اما در ادامه راه، سه گزینه پیش رو دارد: نخست، در تمامی موارد معیار کاسپین را به کار گیرد؛ دوم این معیار را کنار بگذارد و سوم، نسبت به جرح و تعدیل آن اقدام کند. در دفاع از گزینه نخست چنین می‌توان گفت که معیار کاسپین موجه بوده و مفاد آن تا حدود زیادی روشن است و مهم‌تر این که خروجی آن، در بسیاری از موارد، قابل دفاع است. در نقد این گزینه چنین می‌توان گفت که صرف‌نظر از برخی ابهامات این معیار، با توجه به تجویز صلاحیت هیئت عمومی جهت رسیدگی به درخواست ابطال برخی مصوبات کم‌اهمیت و عدم تجویز صلاحیت آن جهت رسیدگی به درخواست ابطال برخی مصوبات مهم، بعید است هیئت عمومی خود را تماماً مقید به این معیار نماید. ضمن این که مستثنی کردن تصویب‌نامه‌های موردی الزام اساسی دارد. در دفاع از گزینه دوم، می‌توان چالش‌های ناشی از معیار کاسپین را برجسته کرد. اما در نقد آن می‌توان به مزیت‌های پیش گفته این معیار تکیه کرد. ضمن این که دستیابی به معیارهای جایگزین کار دشواری است.

به نظر می‌رسد رویه هیئت عمومی مبتنی بر گزینه سوم باشد. برای تعریف معیارهای دیگر و جرح و تعدیل معیار کاسپین، گفتنی است که با توجه به مزیت‌های نسبی رسیدگی در هیئت عمومی، بسط معیار کاسپین برای طرح برخی دعاوی مهم اما موردی (از جمله مصوبات نهادها و مقامات عالی، مصوبات دارای

۱. افزون بر این، صدور رأی موردی گاهی با چالش‌های دیگری نیز مواجه است. به طور مثال، در دادنامه‌ای از شعبه ۴ بدوی دیوان، به شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۰۱۹۳ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۹، حکم به ابطال آزمون مورد اعتراض صادر شد. به این رأی اعتراض شد که به صرف شکایت یک شاکی اقدام به صدور حکم کلی شده است و ابطال آزمون به تمامی شرکت کنندگان تسری یافته است. شعبه ۲۶ تجدیدنظر، به موجب دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۵۵۹۰۴۰۶۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۷، حکم به ابطال آزمون را مقید به شاکی نمود. رأی اخیر جای طرح این ایراد را دارد که رأی شعبه ۴ متضمن بی‌اعتباری آزمون مورد اعتراض بوده است؛ آیا در این صورت می‌توان این آزمون را در خصوص دیگران همچنان معتبر دانست؟

ذی‌نفعان و یا مضمولان فراوان و مصوبات دارای آثار گسترده) ایرادی ندارد، با این حال، دشواری‌های تفکیک مصوبات از حیث اهمیت و نیز الزامات اساسی پیش‌گفته (به جز در خصوص تصویب‌نامه‌های موردی)، می‌تواند مانع این امر باشد. اما از آن‌جا که تفکیک بین دعاوی منطبق با چارچوب معیار کاسپین، برای خارج کردن دعاوی کم‌اهمیت از شمول صلاحیت هیئت عمومی کاری دشوار است، قبض معیار کاسپین پیشنهاد نمی‌شود.

فارغ از ضابطه‌گذاری‌های رویه‌ای، تفکیک موجه و دقیق صلاحیت شعب و هیئت عمومی، می‌تواند در مقام اصلاح قانون دیوان نیز مورد توجه قرار گیرد. به طور مشخص تعمیم صلاحیت هیئت عمومی به تمامی مصوبات مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی قابل اشاره است. ضمناً تعمیم صلاحیت هیئت عمومی به مصوبات موردی مهم نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد که البته احتمالاً با ایراد شورای نگهبان روبرو خواهد شد.

فهرست مقالات

- آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۸)، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، (۱۳۸۶)، **حقوق اداری**، جلد اول، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، (۱۳۹۱)، **حقوق اداری**، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
- بنایی اسکویی، مجید و وحید آگاه (۱۳۹۱)، کنکاشی در رأی شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، **پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۲۲.
- پروین، خیرالله و محمد امین ابریشمی‌راد (۱۴۰۰)، نقدی بر ترکیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌منظور نظارت بر مقررات دولتی و ارائه الگوی مطلوب، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران**، دوره ۱، شماره ۱.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: شهریار.
- فلاح‌زاده، علی محمد و مرتضی نجابت‌خواه (۱۳۹۳) **نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری. دیدگاه‌های حقوق قضایی**، دوره ۱۹ شماره ۶۶.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۸)، **فلسفه حقوق**، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- کاتوزیان، ناصر (۱۴۰۰)، **فلسفه حقوق**، جلد اول، چاپ دوم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۸)، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، چاپ پنجم، تهران: جنگل، جاودانه.
- ویژه، محمدرضا و احمد کتابی رودی (۱۳۹۳)، **حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی** (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)، **دیدگاه‌های حقوق قضایی**، شماره ۶۵.
- هداوند، مهدی، (۱۳۹۱)، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: سمت.