

Measuring Collective Judgment: Public Choice Theory and Judicial Ethics in the Structure and Functioning of the Administrative Justice Court

(Type of Paper: Research Article)

Seyed Hosein Rahimi Moghadam¹, Ali Akbar Gorji Azandaryani^{2*},
Morteza Nejabatkhah³, Farhng Faghil Larijani⁴

Abstract

The theory of public choice is the study of politics based on economic principles. Today, the application of this theory has expanded into issues such as judicial behavior. Studies have shown that the concept of public choice theory in judging has practically proved a kind of interdependence between the personal interest of the judges and its effects on the outcome of the lawsuit. The nature of the proceedings, the difficulty of agreement between judges, the inequality of judges, the uncertainty in judgments and the influence of more senior judges on the others, are among the disadvantages of multi-judge courts such as the full bench and specialized chambers of the Administrative Justice Court. The purpose of this contribution is to examine the possibility of the existence of personal judicial interests in collective administrative justice. The present study, with a descriptive-analytic approach, explains this relationship and proves that multi-judge panels of the Administrative Justice Court are not exempt from the constant pressures and subornation of interest groups, the emergence of non-judicial ethics and the culture of expediency stemming from the practices of the Administrative Justice Court.

Keywords

judicial behavior, public choice, collective judgment, personal interest.

-
1. Ph.D. Candidate, Faculty of Humanities, Islamic Azad University of Tehran (North Branch), Tehran, Iran. Email: Hosein.rahimi33@yahoo.com
 2. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: Gorji110@yahoo.fr
 3. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Mazandaran, Iran. Email: M.nejabatkhah@gmail.com
 4. Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Mazandaran, Iran. Email: farhanglaw@yahoo.com
- Received: June 27, 2019 - Accepted: October 20, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

سنجش قضاوت جمعی؛ نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی

در ساختار و عملکرد دیوان عدالت اداری

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

سید حسین رحیمی مقدم^۱، علی اکبر گرجی ازندربانی^{۲*}،

مرتضی نجابت خواه^۳، فرهنگ فقیه لاریجانی^۴

چکیده

نظریه انتخاب عمومی، مطالعه سیاست بر پایه اصول اقتصادی است. امروزه کاربرد این نظریه در مباحثی همچون رفتار قضایی که با مقبولیت وسیعی در حوزه نظم مواجه شده، گسترش یافته است. نتایج تحقیقات نشان داده است که طرح نظریه انتخاب عمومی در قضاوت، نوعی وابستگی بین نفع شخصی قضایی و تأثیرات آن در نتایج دعوا را عملاً اثبات کرده است. اطالعه دادرسی، دشواری توافق بین قضات، نابرابری و ناهمگونی قضات، تردید در صدور رأی و اثرگذاری قاضی مافوق بر رأی قضات دیگر، از معایب قضاوت جمعی است که در پرتو ساختار و عملکرد هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری واکاوی شده است. هدف از پژوهش حاضر، بررسی امکان وجود وابستگی منفعت شخصی قضایی در قضاوت جمعی اداری است که با نگرشی توصیفی تحلیلی به تبیین این رابطه می‌پردازد و اثبات می‌کند که ساختار و عملکرد این هیأت‌ها از تأثیر فشارهای متوالی یا وسوسه‌های مادی گروه‌های ذی‌نفع، بروز اخلاق غیرموجه قضایی و مصلحت‌گرایی ناشی از رویه‌های عملی دیوان عدالت اداری مستثنا نیست.

کلیدواژگان

اخلاق قضایی، انتخاب عمومی، قضاوت جمعی، منفعت شخصی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران.
Email: Hosein.rahimi33@yahoo.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: Gorji110@yahoo.fr

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران.
Email: M.nejabatkhah@gmail.com

۴. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران.
Email: farhanglaw@yahoo.com

مقدمه

افزون بر کاربردهای نظریه انتخاب عمومی در حوزه مطالعات رفتار سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، بوروکراسی و مالیه عمومی، امروزه کاربرد این نظریه در سایر مباحث همچون رفتار قضایی که با مقبولیت وسیعی در حوزه نظم مواجه شده، گسترش یافته است. فرض اساسی نظریه انتخاب عمومی در این حوزه از مطالعات این است که تصمیمات قضایی باید نگاه منصفانه‌ای داشته باشد، چراکه بسیاری از اوقات، قضات ممکن است تحت تأثیر فشارهای متوالی یا وسوسه‌های مادی در جایگاه خودشان قرار گیرند.

امروزه دانشمندان حقوقی و صاحب‌نظران انتخاب عمومی، بر مشارکت حداکثری قضایی در قانونگذاری اتفاق نظر دارند. متأسفانه نفع شخصی و اخلاق غیرموجه قضایی از سوی برخی قضات یا وابستگان به قوه قضاییه، همانند قانونگذاران، مجریان و مأموران دولتی نیز مشاهده می‌شود. با اینکه قاضی پاسنر^۱ اولین حقوقدانی نبود که نظریه انتخاب عمومی را در قضاوت مطرح کرد، اما مقاله تحریک‌کننده او^۲، نوعی وابستگی بین نفع شخصی قضایی و تأثیرات آن در نتایج دعوا در ارتباط بین نظریه انتخاب عمومی و قضاوت را عملاً اثبات کرد. در همین زمینه مطالعات تجربی بسیاری، ارتباط بین نفع شخصی و تصمیم‌گیری قضایی را شناسایی کرده‌اند. نتایج این تحقیقات نشان داده است که ساختار علمی قضاوت، به انواع نفع شخصی اشاره دارد و نگران آن است که مبدا این منافع شخصی روی قضات تأثیر بگذارد (Pasner, 1993: 16).

جوآنا شفر^۳ در مقاله «سنجش قضاوت‌های بزرگ، مطالعات تجربی قضایی، نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی»^۴، یکی از دلایل منافع شخصی را در تصدی دائمی بسیاری از قضات عنوان می‌کند و می‌گوید: برای مثال دادگاه‌های دیوان عالی در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، همچون در جزیره «رود»^۵ یک نوع تصدی مادام‌العمر وجود دارد که به قضات اعطا می‌کنند یا در ایالات «ماساچوست»^۶ و «نیوهامپ شایر»^۷ قضات تا ۷۰ سالگی خدمت می‌کنند. او معتقد است این قبیل قضات ترسی برای از دست دادن شغلشان ندارند. بنابراین، اینکه منافع شخصی بر تصمیمات قضایی آنان تأثیر بگذارد، بسیار زیاد است. در مقابل قضات فدرال که اغلب در دادگاه‌های ایالتی خدمت می‌

1. Pasner

2. Richard A. Pasner, (1993), "What Do Judges Maximize? (The same Thing Everybody Else Does)", *Sup. CT. Econ. Rev. 1*

3. Joanna Shepherd

4. Joanna Shepherd, (2011), "Measuring Maximizing Judges: Empirical Legal Studies, Public Choice Theory, and Judicial Behavior", *U. Ill. L. Rev. 1753*

5. Rhode

6. Massachusetts

7. New Hampshire

کنند، تصدی دائمی ندارند. اینان برای انتخاب و ابقا در شغلشان، هم با رأی انتخاب‌کنندگان، هم با انتخاب‌های ابقا یا انتخاب مجدد توسط فرماندار به کار گمارده می‌شوند. اینان انگیزه قضاوت و رأی دادن استراتژیکی دارند تا به آنان برای انتخاب مجددشان کمک شود. برای مثال، مفاد آرای صادره در انتفاع برخی طرفین دعوا که دنبال سود خاصی از جریان و نتیجه آن دعوا هستند، کمک می‌کند. همین مسئله ممکن است در ابقای آنها از سوی افراد مسئول تأثیرگذار باشد. بنابراین، این فرضیه نیز درست است که درباره این دسته از قضات، یک سیاستمدار یا رأی‌دهندگان، در خصوص ابقا یا تجدید انتخاب آنان تصمیم می‌گیرند (Shepherd, 2011: 1753).

شفرد اشاره می‌کند که سیاستمداران، اقتصاددانان، حقوقدانان و صاحب‌نظران در حوزه تصمیم‌گیری قضایی، مشارکت‌های مهمی را در رشد بدنه این حوزه از مطالعات ایفا می‌کنند و بسیاری از پیش‌بینی‌ها و نظریه‌ها در خصوص تأثیر نظریه انتخاب عمومی در اخلاق قضایی درست بوده است. مطابق نتایج این مطالعات، اهمیت قانون نمی‌تواند از نظریه‌های اخلاق قضایی کنار گذاشته شود. در واقع قانون عامل برجسته بسیاری از تصمیماتی است که قضات اتخاذ می‌کنند. او در نتایج به‌دست‌آمده تأکید می‌کند که مطالعات تجربی قضایی تاکنون نشان داده است که هر عامل فراقانونی از جمله ایدئولوژی، منفعت شخصی، نهادها، مؤسسات و ... تأثیر چشمگیری بر تعداد زیادی از پرونده‌ها دارند. به عقیده شفرد، مطالعات تجربی در اخلاق قضایی، سیلی هشیارکننده در سرمای واقعیت است برای کسانی که به قضاوت اصولی باور دارند و معتقدند که تأثیر عوامل غیرقانونی نمی‌تواند اغراق‌آمیز باشد. وی در مطالعات تجربی قضایی خود، به این نتیجه دست یافته است که شدت تأثیرات خاص روی اخلاق قضایی می‌تواند روی قضات مختلف باشد. بنابراین، باید در خصوص اخلاق قضایی حرف زد تا اینکه صرفاً به تحلیل اخلاق قضایی پرداخت (Shepherd, 2011: 1765-1766).

با اثبات رابطه انتخاب عمومی با اخلاق قضایی و نتایج مفید به‌دست‌آمده در تحقیقات تجربی در این خصوص، سعی داریم تا این ارتباط را در حقوق داخلی و در قضاوت جمعی مراجع ذی‌ربط بررسی کنیم. در نظام حقوقی ایران، از مهم‌ترین مراجعی که اکنون به قضاوت جمعی می‌پردازد، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری است. این هیأت‌ها مطابق قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دارای ساختار و صلاحیت‌هایی هستند که با حضور قضات دیوان عدالت اداری تشکیل می‌شود.

پرسش اصلی پژوهش این است که آیا هر عامل غیرقانونی از جمله ایدئولوژی، منفعت شخصی، رفتارهای غیرموجه قضایی، قدرت نهادها و مؤسسات دولتی و عمومی یا موضع‌گیری‌های قضات نسبت به یکدیگر، می‌تواند تأثیر چشمگیری بر آرای این هیأت‌ها داشته باشند؟ طبعاً پرسش‌های دیگری نیز در این خصوص وجود دارند و آن اینکه آیا قضات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان تحت تأثیر فشارهای متوالی یا

وسوسه‌های مادی در جایگاه خودشان قرار می‌گیرند؟ و آیا روبه‌های عملی دیوان در بروز رفتارهای غیرموجه قضایی مؤثرند؟

فرضیه متناظر با سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که در حال حاضر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) و آیین‌نامه داخلی آن، نیازمند بازنگری در ساختار و نصاب تشکیل جلسات و الزام قضات به حضور در آنها و دادن رأی و حذف رویه‌های عملی در قضاوت جمعی است.

در این پژوهش به جوانب مرتبط با هریک از سؤالات مذکور خواهیم پرداخت. از این رو بدو لازم است چارچوبی مفهومی از انتخاب عمومی و کاربردهای آن و سپس مفهوم قضاوت جمعی ارائه دهیم و در نهایت با بیان ساختار، صلاحیت‌ها و آیین دادرسی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، از عهده پاسخ به پرسش‌های مطروحه برآییم. روش پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی است و اطلاعات لازم از طریق کتابخانه‌ای و میدانی گردآوری شده است.

انتخاب عمومی

انتخاب عمومی، شاخه‌ای از علم اقتصاد و از گرایش‌های جدید در حوزه اقتصاد بخش عمومی است که اغلب از مطالعه مالیات و هزینه‌های عمومی توسعه یافته است. به نقل از جین شاول^۱ این حوزه مطالعاتی در دهه پنجاه ظهور یافت و در سال ۱۹۸۶- زمانی که جیمز بوکانان^۲ یکی از دو پیشتاز این حوزه جایزه نوبل را از آن خود کرد- مورد توجه عموم قرار گرفت. بوکانان، مرکز مطالعه انتخاب عمومی را در دانشگاه جرج میسون تأسیس کرد. این مرکز هم‌اکنون مهم‌ترین مرکز تحقیقات مربوط به این حوزه است (سرزعیم، ۱۳۸۹: ۸).

انتخاب عمومی همان اصولی را که اقتصاددانان برای تحلیل رفتار افراد در بازار به کار می‌گیرند، در تحلیل تصمیم‌گیری‌های جمعی به کار می‌برد. اقتصاددانانی که رفتار افراد را در بازار خصوصی مطالعه می‌کنند، این فرض را به کار می‌گیرند که انسان‌ها اغلب بر مبنای نفع شخصی رفتار می‌کنند. اگرچه بیشتر افراد برخی رفتارهای خود را با توجه به ملاحظه دیگران تنظیم می‌کنند، انگیزه غالب در رفتارهای افراد- چه وقتی کارگرند و چه وقتی کارفرما یا مصرف‌کننده- نفع شخصی است. انتخاب عمومی نیز همین فرض را به کار می‌گیرد؛ یعنی اگرچه افراد در تصمیم‌گیری‌های خود در بازار سیاست ملاحظه دیگران را هم می‌کنند، انگیزه غالب آنها - چه وقتی که رأی‌دهنده هستند، چه وقتی که لابی‌کننده هستند و چه وقتی که بورکرات‌اند- نفع شخصی است. به تعبیر خود بوکانان، «تئوری انتخاب

1. Jane S. Shaw
2. James M. Buchanan

عمومی تصورات آرمانی و خیال پردازانه از عملکرد دولت را با تصورات بدبینانه تر جایگزین نمود» (سرزعی، ۱۳۸۹: ۹).

توجه انتخاب عمومی اساساً به مردم، احزاب، گروه‌های ذی‌نفع، بوروکراسی و پارلمان به عنوان بازیگران انتخاب عمومی است که هر یک در قالب کاربردهای این نظریه، مطرح هستند.

۱. مفهوم انتخاب عمومی

نظریه انتخاب عمومی یکی از نظریات و شاخه‌های علم اقتصاد است. ادبیات این نظریه را در آثار افرادی همچون آرو^۱ (انتخاب اجتماعی و ارزش‌های فردی، ۱۹۵۱)، داونز^۲ (نظریه اقتصادی دموکراسی، ۱۹۵۷)، اولسن^۳ و بوکانان و تولاک^۴ (محاسبه رضایت‌مندی، ۱۹۶۲) می‌توان جست و جو کرد. نظریه انتخاب عمومی، مطالعه سیاست بر پایه اصول اقتصادی است. همان‌طور که اشاره شد، این نظریه از همان اصولی پیروی می‌کند که اقتصاددانان از آن برای تحلیل کنش‌های مردم در بازار استفاده می‌کنند. اقتصاددانان بر این باورند که مردم در بازارهای خصوصی، تنها براساس منافع شخصی خویش دارای انگیزه هستند. اقتصاددانان نظریه انتخاب عمومی، چنین فرضیه‌ای را می‌پذیرند، اما آن را به جمع دیوانسالاران بخش عمومی تعمیم می‌دهند. در واقع، رفتار دیوانسالاران بخش عمومی، در قلب نظریه انتخاب عمومی جای دارد. درحالی‌که گمان می‌رود که دیوانسالاران و سیاستگذاران باید با پیشرانۀ منافع عمومی عمل کنند و در اجرای سیاست‌ها، نهایت کارآمد و اثربخشی را مدنظر داشته باشند. نظریه انتخاب عمومی بر این باور است که آنها نیز مانند دیگر مردم، براساس خواسته‌ها و نیازهای خویش عمل می‌کنند. به بیان دیگر، نظریه انتخاب عمومی در بحث از پیشرانۀ دیوانسالاران، انگیزه‌های فردی را بر بالادست انگیزه‌های جمعی قرار می‌دهد (ملک‌محمدی، ۱۳۸۵: ۲۰۶). انتخاب عمومی یکی از نظریه‌های ذیل پارادایم انتخاب عقلانی^۵ است. انتخاب عقلانی براساس مفروضات اقتصاد خرد، به‌عنوان چارچوبی برای فهم و مدل‌سازی رفتارهای اجتماعی به‌کار گرفته می‌شود (Blume & Easley, 2008: 2). نظریه انتخاب عمومی، به‌عنوان شاخه‌ای از انتخاب عقلانی، کاربست ابزارهای اقتصاد برای مطالعه سیاست است. به‌عبارت دیگر، موضوع انتخاب عمومی، منحصر به سیاست است و متعرض سایر حوزه‌های رفتار اجتماعی نمی‌شود (دین‌پرست و ساعی، ۱۳۹۱: ۸۸).

1. Kenneth Arrow

2. Anthony Downs

3. Mancur Olson

4. James Buchanan & Gordon Tullock

۵. منظور از عقلانی بودن انتخاب‌ها این است که کنشگران اقتصادی، منافع و هزینه‌های هر گزینه را منظور کرده و براساس آنها تصمیم‌گیری می‌کنند.

انتخاب عمومی مبتنی بر سه مفهوم کلیدی است: فردگرایی روش‌شناختی، انسان اقتصادی^۱ و سیاست به‌عنوان موضوع مبادله^۲.

فردگرایی روش‌شناختی ویژگی‌های نظام را از طریق خصوصیات عناصر تشکیل‌دهنده آن تبیین می‌کند. مبنای تشکیل‌دهنده واقعیت اجتماعی، افراد و ویژگی‌های آنها هستند. فردگرایی روش‌شناختی وجود پدیده‌های اجتماعی پیچیده را مانند نهادها یا قواعد رفتار نفی نمی‌کند، بلکه معتقد است که تبیین باید براساس ویژگی‌های منفرد اجزای تشکیل‌دهنده آن صورت گیرد. فردگرایی روش‌شناختی یک نظریه تقلیل‌گراست که پدیده اجتماعی را از ویژگی‌های افراد استنتاج می‌کند. فردگرایی روش‌شناختی متضمن یک نظریه هستی‌شناسی درباره واقعیت اجتماعی است؛ از سوی دیگر، این مفهوم ناظر بر نظریه‌ای معرفت‌شناختی درباره امکان شناخت و یک اصل روش‌شناختی دقیق درباره شیوه دستیابی به دانش است (دین‌پرست و ساعی، ۱۳۹۱: ۸۹). برای شناسایی بهتر فردگرایی روش‌شناختی آن را در ارتباط با دو مفهوم مشابه و متعارض آن یعنی فردگرایی هنجاری و جمع‌گرایی روش‌شناختی نیز توضیح داده‌اند (آقایی طوق، ۱۳۹۲: ۵۳-۵۲).

منظور از انسان اقتصادی این است که انسان‌ها در مقام پیشه‌ور، سیاستمدار، مدیر و استاد دانشگاه افرادی مبتکر، حسابگر و زیاده‌خواه و در یک کلام متصف به خردابزاری هستند. این مفهوم در درون خود واجد چنین مفروضاتی است که هر فرد علایقی دارد و در این جایگاه حسابگرانه عمل می‌کند؛ خواسته‌های هر فرد نامحدود است؛ هر فرد زیاده‌خواه است؛ و هر فرد دارای قوه تفکر و ابتکار عمل است (جنسن و مک‌لینگ، ۱۳۸۴: ۳۴).

از منظر انتخاب عمومی، سیاست به‌عنوان موضوع مبادله نیز مطرح می‌شود. در این نگاه، سیاست به‌عنوان ساختاری پیچیده از مبادلات میان افراد در نظر گرفته می‌شود. ساختاری که فرد در آن به‌دنبال دستیابی به اهداف فردی تعریف‌شده خود از طریق یک سازوکار جمعی است و نمی‌تواند از طریق مبادلات ساده بازاری به این اهداف دست یابد. ملاک خوب یا بد بودن یک عمل سیاسی، براساس رضایت افراد سنجیده می‌شود و نه ملاک‌هایی مانند حرکت به سمت ایده‌هایی که به‌صورت مستقل و پیشینی برای خود تعریف شده‌اند (دین‌پرست و ساعی، ۱۳۹۱: ۹۲).

در مرور مطالب مذکور، اگر بخواهیم از انتخاب عمومی تعریف جامعی به‌عمل آوریم، باید گفت: «انتخاب عمومی؛ به‌عنوان یکی از نظریه‌های ذیل پارادایم انتخاب عقلانی، شاخه‌ای از اقتصاد بخش عمومی است که با مطالعه سیاست بر پایه اصول اقتصادی، مالیات و هزینه‌های عمومی؛ موضعی به نفع آزادی‌خواهی سیاسی داشته و مبتنی بر مفاهیمی همچون: فردگرایی روش‌شناختی، انسان اقتصادی و سیاست به‌عنوان موضوع مبادله است».

1. Homo-Economicus
2. Politics-as-exchange

۲. کاربردهای انتخاب عمومی

کاربردهای نظریه انتخاب عمومی را می‌توان در چهار مقوله ذیل خلاصه کرد:

۱. تحلیل رفتار سیاسی در نظام‌های دموکراسی با هدف بررسی مبانی تصمیم‌گیری سیاسی؛ فرضیه اصلی این‌گونه تحلیل‌ها آن است که احزاب سیاسی در نظام‌های دموکراسی، سیاست‌های خود را دقیقاً به‌عنوان ابزاری برای کسب آرا تنظیم می‌کنند و هدف آنها این نیست که سیاست‌هایی را که قبلاً تعیین شده است، کاملاً اجرا کنند یا به منافع گروه خاصی خدمت کنند، بلکه برای تصدی امور دولتی سیاست‌هایشان را به‌خوبی تنظیم خواهند کرد (بشیری، ۱۳۸۹: ۶۲).

۲. بررسی مبانی یا عمل جمعی برای شناخت دلایل رفتارهای گروه‌های ذی‌نفع؛ اگر افراد یا گروهی از بنگاه‌های تجاری منافع مشترکی داشته باشند، مایل به اقدامات جمعی خواهند بود. اما نهایت این اقدامات، به ایجاد کالاهای عمومی منجر خواهد شد، یعنی نهایت منافع اقدامات جمعی یک گروه خاص، یک کالای عمومی را می‌سازد که از منافع همه استفاده خواهند کرد، چه آنهایی که در حرکت گروه مشارکت داشته‌اند، چه آنهایی که مشارکت نکرده‌اند، درحالی‌که هزینه انجام آن را فقط افراد فعال باید بپردازند (بشیری، ۱۳۸۹: ۶۲).

گروه‌های ذی‌نفع در جوامع دموکراتیک به سه شکل فعالیت خود را انجام می‌دهند: نخست، جمع کردن رأی برای کاندیداهایی که مواضعشان در راستای منافع آنها قرار دارد؛ دوم، کمک مالی برای تبلیغات انتخاباتی آنها؛ و سوم، لابی کردن از طریق دادن اطلاعات به تصمیم‌گیرندگان، تا آنها را به سمت تصمیم موردنظر سوق دهد (Mueller, 2003: 475).

۳. بررسی مسائل مربوط به بوروکراسی و تأثیرات آن بر ساختار دولت؛ سؤال اساسی این است که تخصیص منابع در بخش دولتی و ابعاد این بخش تا چه اندازه منعکس‌کننده خواست و ترجیحات بوروکرات‌هاست و تا چه حد برخاسته از اراده مردم، سیاستمداران یا گروه‌های ذی‌نفع خواهد بود؟ در واقع مطالعات مربوط به این بخش از نظریه انتخاب عمومی بیشتر برای پاسخگویی به جنبه‌های مختلف این پرسش است که بوروکرات‌ها چه می‌خواهند؟ (بشیری، ۱۳۸۹: ۶۳).

بوروکرات‌ها می‌توانند به‌دلیل اشراف اطلاعاتی خود بر امور، عملاً برنامه مافوق‌ها را غیرممکن و حتی شکست‌خورده نشان دهند. آنها می‌توانند چنان در روند کارها اختلال کنند که مدیران را از تعقیب خواسته‌های خود منصرف کنند (McNutt, 2002: 137).

۴. بررسی جوانب مختلف مالیه عمومی دولت؛ این جنبه به بررسی درباره هدف سیاسی از وضع مالیات می‌پردازد. در این بخش دکتر بوکانان نظریه مالیات‌بندی پسایگویی^۱ را مطرح می‌کند که هدف از آن استخراج اصول برقراری مالیات است (بشیری، ۱۳۸۹: ۶۳-).

۶۲). امروزه نظریه انتخاب عمومی نحوه وضع مالیات و محرک‌های قانونگذاری در این بخش را تبیین و آسیب‌های درآمد مالیاتی را معلوم و جایگزین مناسبی برای آن پیدا می‌کند (Tahk, 2015: 795).

همان‌طور که اشاره شد، امروزه کاربردهای انتخاب عمومی در سایر مباحث همچون رفتار قضایی نیز گسترش یافته است. به عبارت دیگر، فرض اساسی نظریه انتخاب عمومی در این حوزه از مطالعات این است که تصمیمات قضایی باید نگاه منصفانه داشته باشد، چراکه بسیاری از اوقات، قضاوت ممکن است تحت تأثیر فشارهای متوالی یا وسوسه‌های مادی در جایگاه خودشان قرار گیرند. تاکنون در تحقیقات بسیاری، قضاوت‌های فردی مورد سنجش و تحلیل قرار گرفته‌اند و حتی برخی قضاوت‌های جمعی نیز در مفهومی عام مورد نقد و بررسی بسیاری از پژوهش‌ها بوده‌اند، لیکن قضاوت جمعی اداری از این دیدگاه که چه ارتباطی با کاربردهای این نظریه دارد، در نظام حقوقی ایران کمتر تبیین و تحلیل شده است. بر این اساس، چون هدف از پژوهش حاضر، فرض کاربرد این نظریه در اخلاق جمعی قضایی با تأکید بر ساختار و عملکرد قضاوت هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری است، از این رو پیش از تبیین موضوع، بدو به مفهوم قضاوت جمعی و سیر آن در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم و سپس با اشاره به ساختار، صلاحیت‌ها و آیین دادرسی قضاوت جمعی اداری، به تأثیر کاربردهای نظریه انتخاب عمومی در این نوع از قضاوت خواهیم پرداخت.

قضاوت جمعی

نهاد تعدد قاضی، مبتنی بر سیره عقلائیه‌ای است که در نظام‌های مختلف حقوقی دیده می‌شود، به گونه‌ای که جمعی از قضاوت به صورت مشترک و در یک مورد واحد به انشا و اصدار حکم بپردازند (ادیبی مهر و همکاران، ۱۳۹۱: ۱).

مسئله قضاوت شورایی یا تعدد قاضی از هنگام شکل‌گیری عدالتخانه‌ها و مراجع قضاوتی، همواره مورد تجزیه و تحلیل حقوقدانان و پژوهشگران قرار گرفته و در مورد محاسن و معایب آن نظرهای فراوانی ابراز شده است. بحث در خصوص اختلاف فقها و دلایل موافقان و مخالفان یا اعتبار عقلی و شرعی این نوع قضاوت فعلاً در حیطه این پژوهش نیست؛ آنچه اکنون مورد نظر است، بررسی مفهوم قضاوت جمعی و نقش آن در نظام حقوقی ایران است که به اختصار به آن خواهیم پرداخت.

۱. مفهوم و پیشینه قضاوت جمعی

قضاوت شورایی یا تعدد قاضی و به تعبیر برخی منابع تاریخی، قضاوت جمعی که در لسان

فقها با عبارت «نصب قاضیین فی بلد واحد» به کار رفته است، نوعی قضاوت گروهی است و تعدادی قاضی در خصوص یک موضوع، مبادرت به صدور حکم می‌کنند که در واقع حکم موضوع، براساس نظر همه یا اکثریت انشا می‌شود. به تعبیر دیگر، مقصود از قضاوت شورایی این نیست که هر کدام از قضات نصف یا ثلث قاضی باشند و ولایت در قضاوت، با اجتماع اجزا از ولایت‌های آنها کامل و ایجاد شود، بلکه بدین معناست که هر کدام، قاضی تام و کامل باشند؛ ولی حکم، بدون اتفاق نظر یا رأی اکثریت، نافذ و قابل اجرا نباشد (لسانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۷۸).

از دیدگاه برخی صاحب‌نظران، یکی از شاخصه‌های تحقق عدالت قضایی، لزوم سیستم تعدد قاضی در رسیدگی به دعاوی است. کاهش اطالۀ دادرسی، کاهش آرای نقض‌شده، استقلال و بی‌طرفی قاضی و افزایش اعتبار دادرسی از اهم دلایلی است که طرفداران این نوع قضاوت مطرح می‌کنند. اما با این اوصاف، معایبی نیز برای قضاوت جمعی گفته شده است. هزینه‌بر بودن این روش، اطالۀ دادرسی، دشواری توافق بین قضات، نابرابری و ناهمگونی قضات، تردید در صدور رأی و اثرگذاری قاضی مافوق بر رأی قضات دیگر، از جمله معایبی است که در این روش یاد کرده‌اند (لسانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۹۳ و ۲۹۷).

قضاوت جمعی در نظام حقوقی ایران تا قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، دستخوش تحولاتی بوده، به نحوی که در هریک از دعاوی کیفری، مدنی، نظامی و اداری، ضوابط خاصی مقرر شده است. بدو با مقدمه‌ای کوتاه از رویکرد برخی قوانین خاص و قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی در این نوع قضاوت، ساختار قضاوت جمعی در دیوان عدالت اداری را تبیین خواهیم کرد.

در نظام حقوقی ایران تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، دادگاه‌های جنایی و استان و دیوان کیفر کارکنان دولت و محاکم نظامی با روش تعدد قاضی و دادگاه‌های جنبه و خلاف و دادگاه اطفال بزهکار با روش وحدت قاضی تشکیل می‌شد (علیزاده، ۱۳۹۰: ۸).

طبق قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب ۷ تیرماه ۱۳۲۸، هر گاه در شعب دیوان عالی کشور در خصوص موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ می‌شد، به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان مزبور یا دادستان کل، هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لاقلاً با حضور سه‌چهارم رؤسا و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌شد، موضوع مختلف‌فیه را بررسی و در خصوص آن اتخاذ نظر می‌کرد. ضمن آنکه مطابق ماده ۳ از مواد اضافه‌شده به قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اول مردادماه ۱۳۳۷ کمیسیون مشترک خاص دو مجلس، هر گاه از طرف دادگاه‌ها اعم از جزایی و حقوقی در خصوص استنباط از قوانین رویه‌های مختلفی اتخاذ شده باشد، دادستان کل پس از اطلاع مکلف بود موضوع را در هیأت عمومی دیوان عالی کشور مطرح کند و رأی هیأت عمومی را در آن خصوص بخواهد. مواد قانونی مزبور پس از پیروزی

انقلاب اسلامی و با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی و قوانین عادی ملغی نشد، بلکه موارد اعمال آن نیز بیشتر شد (چشمی، ۱۳۹۰: ۱۲).

در نظام دادرسی کیفری پس از انقلاب اسلامی در مرحله دادرسی بدوی تا سال ۱۳۷۳ همین اصل وحدت قاضی حاکم بود و حتی در قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ در مرحله بدوی همین اصل رعایت شده است، اما در مرحله بعدی یعنی مرحله اعتراض به احکام کیفری در مرحله جدید به نام دادگاه تجدیدنظر استان، قانونگذار از اصل وحدت قاضی در قضاوت عدول کرده و تعدد قاضی را پذیرفته است. به بیان دیگر، آنچه در حال حاضر در روند دادرسی ملاک عمل است، این است که اصل وحدت قاضی در دادگاه‌های عمومی و انقلاب و نظامی در مرحله بدوی پذیرفته شده و در مرحله تجدیدنظرخواهی از این اصل فقهی عدول شده و در دادگاه‌های تجدیدنظر استان و شعب دیوان عالی کشور از اصل تعدد قاضی پیروی شده است. همچنین در امور کیفری و در مرحله بدوی در رسیدگی به جرائم سنگینی که مجازات قصاص، اعدام و رجم دارد، دادگاه‌های کیفری استان از پنج قاضی تشکیل می‌شود، در حالی که در نظام‌های دادرسی عرفی در امور مدنی و کیفری در اغلب موارد حتی در دادگاه بدوی سیستم تعدد قضاوت از سه تا پنج قاضی پذیرفته شده است (گلدوست جویباری، ۱۳۸۸: ۳۴).

از سوی دیگر اصل ۱۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، الهام‌بخش وجود نهادی به نام هیأت منصفه است. این اصل مقرر می‌دارد: «رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه و محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی را قانون براساس موازین اسلامی معین می‌کند». هیأت منصفه^۱ نهادی است که در برخی محاکمات کیفری حضور دارد و از جمله تضمینات متهم در این نوع محاکمات است. شرکت هیأت منصفه در دادگاه‌های کیفری سبب می‌شود که این دادرسی‌ها جنبه دموکراتیک و مردمی به خود بگیرد و افکار عمومی در آن تجلی یابد، در حقیقت چون اعضای هیأت منصفه نمایندگان قاطبه مردم هستند، انتظارات آنان را از عدالت و دادگستری تأمین می‌کنند و نشان می‌دهند که جامعه خواهان چه نوع قضاوت‌هایی است. به عبارت دیگر، آرای که با شرکت هیأت منصفه صادر می‌شود، نماینده افکار عمومی و نشان‌دهنده توقعات مردم از دستگاه قضایی است و اهمیت و فواید سیاسی - قضایی دارد (علیزاده، ۱۳۹۰: ۱۰-۹).

دیوان عدالت اداری نهادی است که برای نخستین بار از طریق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وارد نظام حقوقی کشور شد. پیش از آن، شورای دولتی مفهوم کم و بیش شناخته شده‌ای بود که از سال ۱۲۸۹ از طریق قانون محاسبات عمومی کشور در ادبیات قانونی کشور راه یافته بود. با ماده ۶۴ قانون استخدامی کشوری مصوب ۱۳۰۱، مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزرا قلمداد شد و در نهایت با قانون در خصوص شورای دولتی که در سال

1. Jury

۱۳۳۹ با تلاش عده‌ای از حقوقدانان و وزیر دادگستری وقت و با تأسی از شورای دولتی فرانسه تصویب شد، ساختار و نحوه فعالیت آن روی کاغذ تبیین شد (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۲۲). قضاوت جمعی در دیوان عدالت اداری از طریق هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی انجام می‌گیرد. این نوع قضاوت مطابق قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دارای تشکیلات، صلاحیت‌ها و آیین دادرسی است.

۲. قضاوت جمعی اداری

هیأت عمومی عالی‌ترین مرجع قضایی در دیوان عدالت اداری است که وظایف بسیار مهمی بر عهده آن نهاده شده است. در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، ترکیب هیأت عمومی در بخشی از ماده ۲۰ مقرر شده بود. در ماده ۱۱ قانون مصوب ۱۳۸۵ ترکیب هیأت عمومی به صورت جداگانه اختصاص یافت (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۶). در قانون مصوب ۱۳۹۲، قانونگذار به تفکیک در فصول و مواد جداگانه به تشکیلات، صلاحیت‌ها و ترتیب رسیدگی این نهاد عالی اداری پرداخته است. همچنین تأسیس رسمی هیأت‌های تخصصی از مزایای قانون جدید تلقی می‌شود که یک رویه عملی مرسوم غیررسمی را که از چند سال قبل در دیوان شکل گرفته بود، جنبه قانونی داده و با تکمیل آن گام مؤثر بعدی را به منظور رسیدگی تخصصی به موضوعات مختلف برداشته است (مولاییگی، ۱۳۹۷: ۹).

۲.۱. ترکیب و ساختار

به موجب ماده ۸ ق.ت.و.ا.د.د.ع.ا هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است.

ماده ۲۲ قانون ۱۳۶۰ اصلاحی ۱۳۷۸، حد نصاب لازم برای تشکیل هیأت عمومی را منوط به حضور حداقل سه چهارم رؤسای شعب بدوی، رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر می‌دانست، در قانون مصوب ۱۳۸۵، تمامی قضات دیوان اعم از مستشاران، دادرسان، رؤسای شعب و قضات بخش‌های ستادی و مدیریتی حق حضور و رأی داشته‌اند (عرفان، ۱۳۸۶: ۹۰). طبق قانون مصوب ۱۳۹۲، جلسات هیأت عمومی با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان با ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی او تشکیل می‌شود. ملاک در صدور رأی هیأت عمومی نظر اکثریت هیأت عمومی است که منظور از اکثریت هیأت عمومی اکثریت حاضران در هیأت عمومی است که در خصوص موضوع اظهارنظر کرده و رأی داده‌اند. آن تعداد از حاضران در جلسه هیأت عمومی که

۱. منظور از علامت اختصاری، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است.

به هر دلیل از دادن رأی خودداری کرده‌اند، نفیاً یا اثباتاً نباید در صدور رأی منظور شوند، ولی در عمل بنا به رویه دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات نظر اکثریت مطلق حاضران در جلسه هیأت عمومی که به ابطال رأی داده‌اند، ملاک عمل است (مولایی، ۱۳۹۷: ۱۰).

زمینه‌های اولیه تشکیل هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری به بند «ل» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ برمی‌گردد. البته پیش از تصویب قانون جدید، چنین هیأتی به صورت ابتکاری پیش‌بینی شده بود. به این صورت که مدیریت وقت دیوان زمینه ایجاد کمیسیون‌هایی را فراهم کرد تا تعدادی از قضات با گرد هم آمدن در خصوص مباحث مرجوع‌الیه بحث و تبادل نظر کنند (عرفان، ۱۳۹۳: ۵۶).

هیأت‌های تخصصی که صلاحیت رسیدگی به موضوعاتی را که در صلاحیت هیأت عمومی است دارند، با حداقل ۱۵ نفر از قضات دیوان تشکیل می‌شوند که حضور هر قاضی در هیأت‌های مربوط منوط به صدور ابلاغ از ناحیه رئیس دیوان به منظور عضویت در هیأت مربوط است. جلسات هیأت تخصصی با حضور حداقل دوسوم اعضا رسمیت پیدا می‌کند، یعنی حضور ده نفر از پانزده نفر عضو برای رسمیت جلسه ضروری است. عضویت هر یک از قضات در دو هیأت تخصصی یا بیشتر مانعی ندارد و رئیس دیوان برای برخی قضات می‌تواند ابلاغ عضویت در دو هیأت را صادر کند. عضویت در هیأت‌های تخصصی محدود به زمان نیست و مادامی که عضو هیأت به عنوان قاضی دیوان عدالت اداری مشغول خدمت است، در هیأت تخصصی عضویت خواهد داشت، مگر بنا به دلایلی مانند تغییر شعبه و موضوعات تخصصی که رسیدگی می‌کند، بنا به تقاضای خود یا تشخیص رئیس دیوان عضویت وی از یک هیأت به هیأت دیگر انتقال یابد (مولایی، ۱۳۹۷: ۸).

مطابق ماده ۸ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مورخ ۱۳۹۷/۹/۱۷)، هیأت عمومی دیوان با حضور رئیس، معاونان و مدیران کل دارای پایه قضایی و رؤسای شعب تجدیدنظر تشکیل می‌شود.

۲.۲. صلاحیت

به موجب مواد ۲ و ۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان که با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان و به ریاست رئیس دیوان یا معاون قضایی تشکیل می‌شود، از ارکان این نهاد به‌شمار می‌آید که براساس ماده ۱۲ قانون مزبور از وظایف و صلاحیت‌های زیر برخوردار 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 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 تزییع حقوق اشخاص می‌شود؛ ۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد؛ ۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

براساس ماده ۸۸ قانون مذکور، هیأت عمومی دیوان در اجرای بند ۱ ماده ۱۲ این قانون می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه مورد اعتراض را ابطال کند که این امر موجب حذف جزئی یا کلی یک مقرره اداری از نظام حقوقی کشور می‌شود. در مواردی هم که هیأت عمومی دیوان در اجرای بند ۲ ماده ۱۲، وجود تعارض را در آرای شعب دیوان احراز کند، با اعلام رأی صحیح، در خصوص صدور رأی وحدت رویه اقدام می‌کند که رأی صادره برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع خواهد بود و در مواردی هم که در اجرای بند ۳ ماده ۱۲ آرای مشابه صادرشده توسط شعب دیوان را صحیح تشخیص می‌دهد، مبادرت به تصویب آن به‌عنوان رأی ایجاد رویه می‌کند که این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است (ماده ۹۰ همان قانون) (نجابت‌خواه، ۱۳۹۴: ۷۰).

طبق ماده ۸۴ ق. ت و آ.د.د.ع.ا اموری که طبق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتدا به هیأت‌های تخصصی مرکب از ۱۵ نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود. بر این اساس، صلاحیت هیأت‌های تخصصی بر مبنای ماده ۱۲ ق. ت و آ.د.د.ع.ا، را می‌توان در عناوینی همچون رسیدگی به شکایت از مصوبات، رسیدگی به تعارض آراء، در ایجاد رویه، در ارائه نظریه مشورتی در خصوص موضوعات مبتلا به در شعب مربوط و در رسیدگی به اعتراض از آرای هیأت عمومی جست‌وجو کرد.

در همین زمینه مطابق ماده ۳۳ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مورخ ۱۳۹۷/۹/۱۷)، پیشنهاد اصلاح ماده ۸۴ قانون به شرح زیر داده شد: به‌منظور رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات موضوع ماده ۱۲ این قانون، هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان تشکیل می‌شود. رسمیت جلسات هیأت‌های تخصصی منوط به دوسوم اعضاست که به‌ترتیب زیر عمل می‌کنند:

الف) در صورتی که نظر حداقل سه‌چهارم اعضا در جلسه هیأت به رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌شود. این رأی قطعی است. چنانچه رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان به‌صورت مستدل ادعای اشتباه یا مغایرت رأی مذکور را با قانون کنند یا آن را متعارض با آرای هیأت عمومی اعلام کنند، رئیس دیوان موضوع را جهت رسیدگی در هیأت عمومی مطرح می‌کند. مهلت اعتراض ده نفر از قضات دیوان دو ماه از تاریخ درج در پایگاه الکترونیکی دیوان است.

ب) در مواردی که نظر همه اعضای حاضر در جلسه هیأت یا اکثریت آنان بر ابطال مصوبه باشد، همچنین در مواردی که کمتر از سه چهارم اعضای حاضر نظر بر رد شکایت داشته باشند، پرونده به همراه نظریه هیأت برای اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود.

۳.۲. ترتیب رسیدگی

به موجب ماده ۹۶ ق. ت و آ.د.د.ع.ا: «اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی وفق این قانون مطابق آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد». بنابراین ترتیب رسیدگی در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، در موضوعات ابطال مصوبات و تعارض آراء، براساس قانون، آیین‌نامه داخلی و رویه عملی دیوان است.

۳.۲.۱. ترتیب رسیدگی در ابطال مصوبات

به موجب ماده ۸۰ ق. ت و آ.د.د.ع.ا تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تقدیم «درخواست» انجام می‌گیرد. پس از وصول درخواست و تکمیل بودن آن مدیر دفتر هیأت عمومی مکلف است درخواست را به نظر رئیس دیوان برساند. ممکن است رئیس دیوان موضوع را قابل طرح تشخیص ندهد. در مواردی که موضوع توسط رئیس دیوان یا معاون وی قابل طرح تشخیص داده نشود، مبادرت به صدور قرار رد به شرح مندرج در ماده ۸۵ ق. ت و آ.د.د.ع.ا می‌کنند که قرار صادرشده قطعی خواهد بود. منتفی بودن موضوع درخواست ابطال مصوبه، وجود رأی قبلی در خصوص موضوع و استرداد درخواست از جهات رد درخواست محسوب می‌شوند. پس از تکمیل پرونده چنانچه رئیس دیوان یا معاون وی موضوع شکایت را از مصادیق ماده ۸۵ ق. ت و آ.د.د.ع.ا تشخیص ندهند، با دستور تبادل، پرونده را به دفتر هیأت عمومی اعاده می‌دهند. مدیر دفتر هیأت عمومی مکلف است نسخه‌ای از دادخواست و ضامنه را به منظور ارسال پاسخ طرف شکایت به مرجع تصویب مصوبه موضوع شکایت ارسال کند. در صورت وصول پاسخ در مهلت مقرر قانونی یا انقضای مهلت و عدم وصول پاسخ، دفتر هیأت عمومی پرونده را برای رسیدگی به هیأت تخصصی ارسال می‌کند (مولایی، ۱۳۹۷: ۳۰۶).

پس از آنکه پرونده توسط معاونت مربوط به یکی از هیأت‌های تخصصی که مرتبط با موضوع است ارجاع شد، به منظور بررسی و تهیه گزارش به یکی از اعضای هیأت ارجاع می‌شود. عضو مرجوع‌الیه مکلف است ظرف یک ماه نسبت به تهیه گزارش از پرونده اقدام کند و گزارش خود را در جلسه هیأت تخصصی که با اکثریت دوسوم اعضا تشکیل می‌شود، ارائه کند. اعضای هیأت پس از استماع گزارش عضو و بررسی دلایل و مطالعه پرونده درباره اتخاذ تصمیم در

خصوص موضوع اقدام می‌کنند. چنانچه اکثریت مطلق اعضا یعنی نصف به‌علاوه یک از اعضای حاضر در جلسه عقیده بر ابطال مصوبه داشته باشند، پرونده به‌همراه نظریه هیأت تخصصی به هیأت عمومی ارسال می‌شود و چنانچه حداقل سه‌چهارم اعضا عقیده به رد شکایت و عدم ابطال مصوبه داشته باشند، ضمن درج نظریه اقلیت در پرونده رأی هیأت تخصصی با توجه به نظریه اکثریت سه‌چهارم توسط رئیس هیأت یا یکی از اعضای اکثریت انشا شده و ابلاغ می‌شود. رأی هیأت تخصصی از جانب رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان ظرف بیست روز از تاریخ صدور قابل اعتراض در هیأت عمومی است. چنانچه سه‌چهارم اعضا عقیده به رد شکایت نداشته باشند، پرونده به‌منظور رسیدگی با درج نظریه اکثریت و اقلیت هیأت تخصصی به هیأت عمومی ارسال می‌شود. اگر هیأت‌های تخصصی موضوع مورد شکایت را در صلاحیت هیأت عمومی تشخیص ندهند، موضوع را با ذکر دلایل و اظهارنظر در ماهیت به هیأت عمومی ارسال می‌کنند و چنانچه هیأت عمومی عقیده به عدم صلاحیت داشته باشد، در خصوص اتخاذ تصمیم اقدام می‌کند و اگر اکثریت مطلق یا حتی اتفاق اعضای هیأت تخصصی عقیده بر عدم صلاحیت داشته باشند، حق صدور قرار عدم صلاحیت یا قرار رد دعوا را نخواهد داشت و باید موضوع برای اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال شود. همچنین در مواردی که اعضای هیأت تخصصی عقیده بر عدم قابلیت طرح موضوع در هیأت عمومی داشته باشند و موضوع مصوبه را مشمول حکم مقرر در ماده ۸۵ بدانند با ذکر دلایل پرونده را به نظر رئیس دیوان عدالت اداری می‌رسانند. چنانچه رئیس دیوان عقیده بر اعمال ماده ۸۵ داشته باشد، به صدور قرار اقدام می‌کند، والا هیأت تخصصی نظر خود مبنی بر غیرقابل طرح بودن موضوع را به هیأت عمومی ارسال می‌کند و چنانچه اکثریت سه‌چهارم عقیده به رد شکایت داشته باشند، در خصوص صدور رأی طبق ماده ۸۴ اقدام می‌کند و اگر اکثریت فوق حاصل نشود، با ذکر استدلال موافق و مخالف پرونده به منظور رسیدگی به هیأت عمومی ارسال می‌شود و هیأت عمومی در خصوص قابل طرح بودن یا نبودن موضوع شکایت حق رسیدگی دارد و چنانچه اکثریت اعضای هیأت عمومی عقیده به قابل طرح نبودن موضوع شکایت داشته باشند، رأی به عدم قابلیت طرح صادر خواهد شد (مولایی، ۱۳۹۷: ۳۱۲-۳۱۱).

۲.۳.۲. نحوه رسیدگی به موضوع تعارض و صدور رأی وحدت رویه

پس از ارجاع پرونده به هیأت تخصصی، پرونده به یکی از قضات عضو هیأت ارجاع می‌شود و قاضی عضو مبادرت به تهیه گزارش می‌کند. گزارش تهیه‌شده در جلسه هیأت مطرح و اعضای هیأت تخصصی در خصوص احراز تعارض و تشخیص رأی صحیح اظهارنظر می‌کند. نظریه هیأت تخصصی صرفاً جنبه مشورتی دارد و برای هیأت عمومی لازم‌الاتباع نیست. پس از اظهارنظر هیأت تخصصی موضوع به‌منظور رسیدگی و اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود. در جلسه هیأت عمومی

بدواً در خصوص احراز تعارض، موافقان و مخالفان نظرهای خود را بیان می‌کنند، سپس در خصوص تعارض رأی‌گیری به عمل می‌آید و چنانچه اکثریت مطلق اعضا عقیده بر تعارض داشته باشند، تعارض محقق تشخیص و در خصوص تشخیص رأی صحیح بررسی ادامه می‌یابد و موافقان با رد شکایت و ورود شکایت استدلال‌های خود را بیان می‌کنند، سپس در خصوص اعلام رأی صحیح رأی‌گیری به عمل می‌آید و هر کدام از آرای رد یا ورود که بیشترین موافق را داشته باشد، به‌عنوان رأی صحیح شناخته می‌شود و رأی هیأت عمومی مطابق نظریه اکثریت اعضا توسط رئیس دیوان یا یکی از اعضای اکثریت هیأت عمومی انشا می‌شود (مولایی، ۱۳۹۷: ۳۱۷).

اخلاق قضایی در قضاوت جمعی اداری

اساساً قضاوت جمعی مانند هر روش رسیدگی قضایی محاسن و معایبی دارد. برخی، محاسن این نوع قضاوت را چنین احصا کرده‌اند: ۱. رأی صادرشده در مجمع قضات اضبط، اوثق، اقرب، اقوا و اوفق به احتیاط است؛ ۲. موجب اقتناع نسبی محکومان می‌شود؛ ۳. موجب تضمین بی طرفی در صدور آراست؛ ۴. سبب کاهش اشتباهات قضایی است؛ ۵. اعتماد عمومی به دستگاه قضایی افزایش پیدا می‌کند؛ ۶. به انگیزه متهم، توجه کافی و دقیق می‌شود؛ ۷. سبب جلوگیری از برخی انحرافات می‌شود.

در مقابل معایبی نیز برای روش قضاوت جمعی گفته شده است، مانند ۱. هزینه‌بر بودن این روش؛ ۲. اطلاع دادرسی؛ ۳. دشواری توافق بین قضات؛ ۴. نابرابری و ناهمگونی قضات؛ ۵. تردید در صدور رأی؛ ۶. مسئولیت‌گریزی؛ ۷. اثرگذاری قاضی مافوق بر رأی قضات دیگر (لسانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۹۷).

همان‌طور که اشاره شد، این پژوهش در پی بررسی معایب و محاسن این روش از قضاوت نیست، بلکه بر آن است تا با اشاره به برخی ضوابط و خلأهای قانونی و رویه‌های موجود، عوامل و منافذ بروز وسوسه‌ها، منافع شخصی، تحریک گروه‌های ذی‌نفع و اخلاق غیرموجه قضایی را تبیین و تأکید کند و میان نظریه انتخاب عمومی و قضاوت جمعی اداری نیز، همچون قضاوت فردی، ارتباط برقرار کند. القای این ذهنیت که در قضاوت جمعی، احتمال بروز منفعت شخصی یا اخلاق غیرموجه قضایی وجود ندارد، صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه عملکرد قاضی در هریک از انواع قضاوت محکوم به نظارت است.

ساختار و عملکرد قضاوت جمعی اداری بنا به دلایل ذیل آستن تحریک منافع شخصی و نفوذ گروه‌های ذی‌نفع است:

۱. ساختار

یکی از دلایل مهم بروز سوء استفاده در قضاوت جمعی، وجود حد نصاب‌هایی است که قانون برای تشکیل جلسات یا اتخاذ آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی بر مبنای حداکثری منظور داشته است. این حد نصاب‌ها ممکن است در بسیاری از آرا و تصمیمات، بعضاً با اختلاف یک رأی، به احقاق یا تضييع حقوق افراد بسیاری در جامعه منجر شود. قضاوت جمعی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری از این حیث که جامعه بزرگ‌تری از شکایت‌های فردی را در برمی‌گیرد، ممکن است مورد سوء استفاده‌های وسیع‌تری واقع شوند.

بعضی اوقات، اخلاق غیرموجه قضایی ممکن است از اجتماع عقیده چند قاضی بروز کند. برای مثال مطابق بند «ب» ماده ۸۴ ق.ت و آ.د.د.ع.ا، در صورتی که نظر سه چهارم اعضای هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. جمع ده نفر از قضات دیوان و نه قضات یک هیأت تخصصی، فضای مناسبی را برای اعتراض جمعی به خصوص در موضوعی منحصربه‌فرد که ممکن است منافی را در آینده برای قضات معترض در بر داشته باشد، مهیا می‌کند، بدون آنکه تک‌تک قضات معترض زیر ذره‌بین نظارتی قرار گیرند. اساساً این نوع اعتراضات چون به صورت جمعی مطرح می‌شود، حساسیت‌های کمتری در احتمال منفعت‌جویی ایجاد می‌کند با اینکه می‌تواند پیشنهادهای شایان توجهی از سوی شاکی یا طرف شکایت برای معترضان مطرح شود.

اخلاق غیرموجه قضایی در موضوعات مهم‌تری همچون تغییر یا اصلاح رویه قضایی تصریحاً در رسیدگی مجدد آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری نیز ممکن است مشاهده شود. به موجب مواد ۹۱ و ۹۴ ق.ت و آ.د.د.ع.ا، آرای هیأت عمومی در موارد استثنایی موضوع رسیدگی مجدد در این هیأت قرار می‌گیرد. مغایرت با قانون، مغایرت با شرع، اعلام اشتباه و تعارض آرای صادره با یکدیگر موجبات رسیدگی مجدد به آرای هیأت عمومی به شمار می‌روند. فارغ از «ایراداتی که به برابری رأی رئیس دیوان، با رأی کتبی و مستدل حدود بیست قاضی وارد کرده‌اند» (ویژه و آگاه، ۱۳۹۱: ۱۴۲)، لیکن به نظر می‌رسد ورود مشاوران حوزه ریاست دیوان عدالت اداری در این موضوع علی‌رغم فقد مستند قانونی^۱، و

۱. برای نمونه مشاوران رئیس دیوان عدالت اداری طی درخواستی که به شماره ۲۸۳/۱۱۵۷۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷ ثبت دبیرخانه حوزه ریاست دیوان عدالت اداری شده اعلام کرده‌اند که رأی شماره ۱۳۸۰/۵/۲۸-۱۷۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون صادر شده است و رئیس دیوان عدالت اداری در اجرای ماده ۹۱ ق.ت و آ.د.د.ع.ا موضوع را به هیأت عمومی ارجاع می‌کند.

مطابق رویه دیوان، فضا را برای اقناع مشاوران حتی بدون دستور قبلی رئیس دیوان فراهم می‌سازد. نکته قابل تأمل در اینجا این است که حتماً لازم نیست تا منافع شخصی مستقیماً برای قاضی یا مقام صلاحیتدار قانونی متصور باشد؛ همین که چنین منافی برای شاکی یا طرف شکایت و از طریق افراد ذی‌مدخل با طرح رسیدگی مجدد ایجاد شود، دادرسی ناعادلانه و غیرمنصفانه رقم می‌خورد.

۲. عملکرد

یکی از خلأهای قانونی موجود در روند رسیدگی در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، آن است که قاضی دیوان به‌عمد در جلسات آن هیأت‌ها حضور نمی‌یابد. با اینکه حضور قضات در جلسات هیأت عمومی جزء تکالیف آنهاست و عدم حضور بدون عذر موجه مجاز نیست، اما برهم زدن نصاب اعضا می‌تواند حتی با عدم حضور یک عضو با ظاهری موجه محقق شود. عدم حضور عمدی و به ظاهر با عذر موجه یک عضو، گاهی ممکن است در تشخیص تعارض و یا ابطال و عدم ابطال مصوبه‌ای مؤثر باشد. وقتی که ملاک در صدور رأی هیأت عمومی، نظر اکثریت هیأت عمومی است و منظور از اکثریت هیأت عمومی اکثریت حاضران در هیأت عمومی است که می‌بایست در خصوص موضوع اظهار نظر و اعلام رأی کنند، بنابراین اهمیت حضور یا عدم حضور تک‌تک اعضا در جلسات هیأت‌ها از حیث رعایت نصاب بیش از پیش مهم می‌نمایند.

همچنین است اگر اعضای هیأت‌ها در جلسات رسیدگی، صاحب رأی ممتنع باشند. متأسفانه تکلیف آرای ممتنع اعضای حاضر در جلسه هیأت عمومی در قانون مشخص نشده است. به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، به‌نظر می‌رسد منظور از بند اخیر ماده ۸ ق.ت و آ.د.د.ع.ا، نظر اکثریت، اعضای حاضری است که در خصوص موضوع مطروحه اظهار نظر کرده‌اند. از این‌رو از اعضای حاضری که رأی نداده‌اند، علی‌القاعده نباید در اکثریت مزبور لحاظ شود. برخی این رویه هیأت عمومی را که «نظر اکثریت مطلق حاضرین در جلسه هیأت عمومی ملاک عمل است و قضاتی که به هر دلیل اعلام نظر نکرده‌اند، جز کسانی‌اند که رأی عدم ابطال داده‌اند»، مورد انتقاد قرار داده و پیشنهاد کرده‌اند که ضروری است برای صدور رأی، رأی اکثریت کسانی که نسبت به ابطال یا عدم ابطال رأی داده‌اند، منظور شود.

از دیگر اخلاق غیرموجه قضایی آن است که قاضی در هیأت عمومی یا هیأت‌های تخصصی از دادن رأی خودداری ورزد. به هر حال با توجه به اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی، قضات حاضر در جلسه هیأت عمومی مکلف به رسیدگی و احقاق حق و صدور رأی هستند و خودداری از صدور رأی با وجود حضور در جلسه هیأت عمومی موجه به نظر نمی‌رسد و وجود رأی ممتنع در هیأت عمومی با تکلیف قاضی نسبت به آن احقاق حق و

رسیدگی به شکایت منطبق نیست. با پذیرش چنین دیدگاهی اساساً رأی ممتنع و عدم اظهارنظر در جلسات هیأت عمومی قابل پذیرش نیست (مشهدی، ۱۳۹۵: ۸۹)، با اینکه می‌تواند مفسده‌هایی را در پی داشته باشد.

اخلاق غیرموجه قضایی همچنین ممکن است در رویارویی قضات در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان، نمود پیدا کند. تشکیلات خاص هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری به سبب آنکه طرف شکایت تماماً نهادهای دولتی و عمومی‌اند و این نهادها از اقتدار سیاسی و اقتصادی بالایی برخوردارند، سبب می‌شود تا اغلب در پرونده‌های مهم و جنجالی، اعضای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی رو در روی یکدیگر قرار گیرند. به عبارتی قضات به اعضای موافق مصوبه دولت و اعضای مخالف مصوبه، تقسیم می‌شوند. با اینکه دفاع اعضای موافق در بیشتر موارد شائبه‌هایی را برای شاکی و مخالفان ایجاد می‌کند، اما آنان به وظیفه قانونی خود عمل می‌کنند؛ منتهی خطر آنانی را که از مصوبه دولت منافی نصیبشان می‌شود، نباید نادیده انگاشت.

در این خصوص، نباید فراموش کرد که «گروه‌های ذی‌نفع، با هدف تحدید مسئولیت مدنی و تعقیب منافع شخصی، اساساً در تعقیب سه جایگاه هستند. نخست؛ می‌کوشند تا سیاستمداران و صاحب‌منصبان خود را در کرسی‌های کابینه بنشانند و از این طریق میدان دید مسئولیت مدنی را کاهش دهند؛ دوم: می‌کوشند تا در انتخابات ورود کنند و با انتخاب نمایندگان خود، قانون مورد علاقه خود را در مجلس تصویب کنند و سوم: تلاش می‌کنند تا با نفوذ بر برخی وکلا و قضات، در ابطال مصوبات یا تفسیر قانون به نفع خود عمل کنند. اینان آگاهانه هر سه قوه را نشانه گرفته‌اند» (Deleon, 2012: 1792).

اثرگذاری قاضی مافوق بر آرای قضات دیگر، یکی دیگر از اخلاق غیرموجه قضایی است که تا پیش از برقراری سیستم رأی مخفی در هیأت عمومی و نه هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، بسیاری از آرا را به سمت نظر رئیس سوق می‌داد. البته با ایجاد چنین سیستمی، اگرچه اتخاذ رأی موافق یا مخالف بر دیگر قضات پوشیده است، گرایش و تمایلات قاضی مافوق و با نفوذ با توجه به محتوای مذاکرات به راحتی قابل تشخیص است. قاضی هیأت چون می‌داند آرای موافق یا مخالف در کدام پرونده‌ها مهم‌اند و افشای رأی مطابق با نظر مافوق چقدر می‌تواند در ارتقا و جایگاه شغلی‌اش مؤثر باشد، بنابراین ممکن است از اعلام رأی نزدیک به نظر مافوق مضایقه نکند.

رویه‌های عملی در هیأت‌های تخصصی دیوان نیز در برخی موارد در بروز اخلاق غیرموجه قضایی، مؤثرند. از این رویه‌ها برای نمونه می‌توان به مواردی همچون ابهام در حوزه صلاحیت هیأت‌ها، بی‌علاقگی و بی‌انگیزه بودن قضات در امور مربوط به هیأت‌های تخصصی، عدم تمایل به ابطال مقررات و گرایش بیشتر به عدم ابطال، سازوکار دعوت از طرفین و اطلاع‌رسانی در خصوص تصمیمات هیأت‌های تخصصی اشاره کرد.

نتیجه گیری

با اثبات رابطه بین نظریه انتخاب عمومی و اخلاق قضایی و بیان دلایل وجود این رابطه در نوع قضاوت مورد مطالعه یعنی قضاوت جمعی در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، به نظر می‌رسد ساختار و عملکرد این هیأت‌ها نیز از تأثیر فشارهای متوالی یا وسوسه‌های مادی مستثنا نیست. نتایج حاصل از تحلیل حقوقدانان و مطالعه انجام گرفته بر روی قانون و رویه موجود در دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که گاهی ممکن است نفع شخصی و اخلاق غیرموجه قضایی در تصمیمات این هیأت‌ها تأثیر بگذارد یا برخی عوامل سیاسی، اداری یا مدیریتی همچون قدرت نهادها و مؤسسات دولتی و عمومی یا موضع‌گیری‌های قضات نسبت به یکدیگر و حتی اثرگذاری قاضی مافوق، می‌تواند تأثیر چشمگیری بر آرای این هیأت‌ها داشته باشند. به عبارتی، قضاوت جمعی اداری از تأثیر گروه‌های ذی‌نفع و بوروکرات‌ها بی‌نصیب نمانده است. گروه‌های ذی‌نفع، همان‌طور که اشاره شد، تلاش می‌کنند تا با نفوذ بر برخی وکلا و قضات، در ابطال مصوبات یا تفسیر قانون به نفع خود عمل کنند و بوروکرات‌ها که به دلیل داشتن سمت و اشراف اطلاعاتی خود بر امور، عملاً برنامه و اهداف دیوان را غیرممکن می‌سازند. این عوامل سبب شده‌اند تا دیوان عدالت اداری در طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری چند نکته را مدنظر قرار دهد:

نخست؛ در پاسخ به برخی انتقادات مبنی بر اینکه حضور تمامی قضات دیوان در ترکیب هیأت عمومی می‌تواند فضا را برای بی‌اعتباری برخی آرای قانونی مهیا سازد، با دلیل اتقان بیشتر آرای هیأت عمومی، تغییراتی را در ترکیب آن پیشنهاد کرده است. مطابق ماده ۸ طرح پیشنهادی، هیأت عمومی دیوان با حضور رئیس، معاونان و مدیران کل دارای پایه قضایی و رؤسای شعب تجدیدنظر تشکیل می‌شود. بدان معنا که مطابق این طرح، قضات شعب بدوی از ترکیب هیأت عمومی، حذف شده‌اند.

از سوی دیگر، مطابق ماده ۳۳ همان طرح، در صورتی که نظر حداقل سه چهارم اعضا در جلسه هیأت به رد شکایت باشد، رأی صادره قطعی است، مگر آنکه این رأی توسط رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان به صورت مستدل ادعای اشتباه یا مغایرت رأی با قانون شود یا آن را متعارض با آرای هیأت عمومی اعلام کنند، که در این صورت موضوع به منظور رسیدگی در هیأت عمومی مطرح می‌شود. ملاحظه می‌شود هرگونه اعتراض غیرمستدل تصریحاً در اشتباه یا مغایرت رأی با قانون یا متعارض با آرای هیأت عمومی چه از ناحیه رئیس دیوان یا از سوی ده نفر از قضات دیوان قابلیت استماع ندارد. به عبارتی، اعتراضات جمعی فاقد دلیل، اما هدفمند از شمول ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حذف شده است.

با وجود طرح اصلاحات مذکور، اما به نظر می‌رسد رویه‌های عملی در هیأت عمومی و

هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری نیز، می‌توانند تأثیر چشمگیری در اخلاق غیرموجه قضایی داشته باشند. این رویه‌های عملی به‌خصوص در مواردی که بیان شد، می‌توانند نتایج یک پرونده را همواره تحت‌الشعاع سلايق یا مصلحت قرار دهند.

با اینکه دیوان عدالت اداری تاکنون در بسیاری از پرونده‌های مهم و جنجالی همچون آبونمان گاز یا مؤسسات حقوقی و امثال آنها اثبات کرده است که جز به حاکمیت قانون نمی‌اندیشد، اما نباید از تأثیر فشارهای یادشده و مصلحت‌گرایی ناشی از رویه‌های عملی مذکور، به‌سادگی گذشت. نکته قابل تأمل آن است که قضاوت جمعی در دیوان عدالت اداری، به‌جز طرح اصلاح نصاب اعضای هیأت عمومی و اجتماع عقیده بدون دلیل چند قاضی در اعتراض به آرای هیأت‌های تخصصی، نیازمند بازنگری در موضوعاتی همچون غیبت غیرموجه قضات در هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی، تبیین آرای ممتنع، خودداری از دادن رأی، رسیدگی مجدد طبق نظر مشاوران، تأثیر قدرت نهادهای دولتی و عمومی و گروه‌های ذی‌نفع و به‌ویژه تبعیت از رأی قاضی مافوق (هیأت رئیسه دیوان) و همچنین شناسایی و اصلاح رویه‌های عملی، در طرح‌های پیشنهادی و آیین‌نامه داخلی هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری است. ضمن آنکه جابه‌جایی قضات دیوان با قضات متخصص شاغل در سایر مراجع قضایی، اقدام دیگری است که می‌تواند به انحصار بوروکراسی قضایی در قضاوت جمعی اداری خاتمه دهد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۲)، *تحلیل اقتصادی حقوق*، تهران: خرسندی.
۲. جنسن، مایکل؛ مک‌لینگ، ویلیام (۱۳۸۴)، *طبیعت انسان، مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی: (دیدگاه نهادی به سیاست‌گذاری عمومی)*، ترجمه و تدوین: یوسف جمسی، محمد قاسمی، علی یوسفیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. سرزعی، علی (۱۳۸۹)، *تحلیل اقتصادی سیاست (درآمدی بر انتخاب عمومی)*، تهران: آثار اندیشه.
۴. گلدوست جویباری، رجب (۱۳۸۸)، *کلیات آیین دادرسی کیفری*، تهران: جنگل.
۵. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: خرسندی.
۶. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۷)، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.

ب) مقالات

۷. ادیبی مهر، محمد؛ کشاورزی ولدانی، مرتضی؛ آقای دینانی، رشیده (۱۳۹۱)، «بررسی فقهی مشروعیت تعدد قاضی»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال سوم، ش ۱.
۸. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاه تطبیقی به صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۷۹ و ۸۰.
۹. بشیری، ندا (۱۳۸۹)، «جیمز مک‌گیل بوکانان برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۸۶»، مجله بورس، ش ۹۰.
۱۰. چشمی، سید حسین (۱۳۹۰)، «حدود حاکمیت آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور مدنی»، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، دانشکده حقوق.
۱۱. دین پرست، فائز؛ ساعی، علی (۱۳۹۱)، «بازسازی روش‌شناختی نظریه انتخاب عمومی»، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره چهارم، ش ۲.
۱۲. عرفان، محمد (۱۳۸۶)، «هیأت عمومی در قانون جدید دیوان عدالت اداری»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ش ۱.
۱۳. عرفان، محمد (۱۳۹۳)، «بررسی ساختار و کارکرد هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری»، دوفصلنامه رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری، ش ۱.
۱۴. علیزاده، فرزاد (۱۳۹۰)، «تعدد قاضی در تحقق عدالت کیفری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.
۱۵. لسانی، محسن؛ حیدری، محمدعلی؛ توکلی، احمدرضا (۱۳۹۵)، «جایگاه و ضرورت قضاوت شورایی در تحقق عدالت قضایی»، مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی، سال ۸، ش ۱۵.
۱۶. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۵)، «تخت بی‌تخت؛ بازاندیشی مفهومی نظریه انتخاب عمومی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال ۳۷، ش ۱.
۱۷. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۴)، «نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی مجدد آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (بررسی مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال چهارم، ش ۱۲.
۱۸. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق (ویژه‌نامه هفته پژوهش ۹۰)، سال چهاردهم، ش ۳۷.
۱۹. ویژه، محمدرضا؛ آگاه، وحید (۱۳۹۱)، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۳۸.

۲. انگلیسی

A) Articles

1. DeLeon. Max.H,(2012),”Public Choice Theory, Interest Groups, and Tort Reform”, *U. Ill. L.Rev. 1787. P.1792*
2. Joanna Shepherd (2011),” Measuring Maximizing Judges: Empirical Legal Studies, Public Choice Theory, and Judicial Behavior”, *U. Ill. L. Rev. 1753*
3. Lawrence E. Blume and David Easley (2008),”rationality The New PalgraveDictionary of Economics”, *2nd Edition*
4. McNutt,Patrick A.(2002), *The Economics of Public Choice*, Edward Elgar.
5. Mueller,Dennis C.(2003), *Public Choice III*,Cambridge University Press.
6. Richard A. Pasner,(1993),”What Do Judges Maximize? (The same Thing Everybody Else Does)”, *Sup. CT. Econ. Rev.1*
7. Susannah, Camic Tahk (2015). Public Choice Theory and Earmarked Taxes, *68 tax L. Rev. 755.*