

اصل لزوم در ایقاعات اداری

دکتر مهدی هداوند^۱

فرامرز عطریان^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۲/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۵/۲۰

چکیده

اصل لزوم یکی از اصول اساسی حاکم بر توافقات میان اشخاص حقوق خصوصی است. بر این اساس مطابق با نص قانون مدنی، اصل بر لزوم قراردادهاست. هم‌چنین مستتب از مواد متعدد در قانون مزبور، در حوزه حقوق خصوصی، اصله اللزوم بر ایقاعات نیز حکومت دارد. سؤالی که در این رابطه مطرح است و پاسخ دادن به آن، مورد نظر این مقاله می‌باشد این است که آیا اصل لزوم، بر ایقاعات اداری یا به عبارت دقیق‌تر، اعمال اداری یک‌جانبه نیز حاکم است؟ به عبارت بهتر آیا مقامات اداری می‌توانند، تصمیمی را که قبلاً اتخاذ کرده‌اند، کان لم یکن یا ملغی الاثر نمایند؟ تأمل و تعمق در مبانی حقوق اداری و تدقیق در اصول حاکم بر آن، ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که، صرف‌نظر از برخی استثنائات، اصله اللزوم در ایقاعات اداری نیز جاری است. این مدعا، در این پژوهش، با استناد به سه مبنای اصل حاکمیت قانون، اصل عدم صلاحیت و اصل انتظار مشروع و حق مکتسب و با تمسک به آراء متعدد صادره از دیوان عدالت اداری اثبات شده است.

کلیدواژه‌ها: ایقاع اداری، اصل لزوم، حاکمیت قانون، انتظار مشروع، صلاحیت

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه (نویسنده‌ی مسئول) atrian.f.1001@gmail.com

مقدمه

بر خلاف حوزه حقوق خصوصی که در آن، غالباً روابط فی مابین افراد با قرارداد شکل می‌گیرد و بالطبع تعداد و گستره ایقاعات بسیار کمتر از عقود می‌باشد، در حقوق اداری معمولاً روابط بین شهروندان و دولت با تصمیمات یک‌جانبه متخذه از سوی اداره عمومی رقم می‌خورد. بنابراین در حقوق اداری، ایقاعات اداری از جایگاه بسزایی برخوردار هستند در حالی که قراردادها در این حوزه، نقش کم‌رنگ‌تری را ایفا می‌کند. بنابراین لازم است حق این مطلب با شناخت و تحلیل مسایل مربوط به آن، در پژوهش‌ها و تألیفات علمی ادا گردد و البته تبیین و بررسی ایقاعات اداری از حساسیت و ظرافت خاصی نیز برخوردار است چرا که تصمیمات متخذه توسط نهادهای دولتی و مأموران آن، از طرفی ارتباط تنگاتنگی با منافع عمومی و از طرف دیگر تأثیر مستقیم در حقوق و زندگی مردم خواهد داشت، بنابراین اصول و ضوابط حاکم در این رابطه باید به‌گونه‌ای ترسیم و تدوین گردد که در عین حالی که اداره دولتی از اختیارات عمومی که نظیر آنها نوعاً در روابط خصوصی وجود ندارد، در جهت تأمین منافع عمومی برخوردار باشند، به‌طور همزمان، حقوق و آزادی‌های شهروندان نیز به‌خوبی تأمین گردد. در این راستا هدف اصلی مباحث حقوق اداری از جمله بحث مطروحه در این تحقیق، وصول به نقطه تعادل و توازن بین منافع عمومی^۱ و منافع خصوصی^۲ است که می‌توان آن را تحت عنوان «منافع عام»^۳ شناسایی کرد. در این میان یکی از مسایلی که در ارتباط با ایقاعات اداری بسیار حائز اهمیت می‌باشد، وجود یا فقدان اصل لزوم در مورد این اعمال حقوقی است که هدف این نوشتار نیز پرداختن به همین موضوع است. بر این اساس پس از بررسی مفهوم اصل لزوم در قراردادها و ایقاعات حقوق خصوصی در بخش اول این مقاله، در بخش دوم، مفهوم ایقاع اداری تبیین می‌شود و بخش سوم، به تحلیل مبانی سه‌گانه «اصاله اللزوم در ایقاعات اداری» اختصاص خواهد داشت.

-
1. Public interests
 2. Private interests
 3. General interests

۱- اصل لزوم

در مباحث حقوقی، اصل لزوم غالباً در خصوص عقود و قراردادهای مطرح می‌شود و شاید دلیل آن، کاربرد بیشتر قراردادهای در حقوق خصوصی و تنظیم مناسبات میان اشخاص خصوصی، از طریق توافق باشد. بهر حال این اصل در قراردادهای برای تقسیم‌بندی عقد لازم و جایز استفاده می‌گردد. با این توضیح که عقود به‌طور کلی بر دو نوع هستند: لازم و جایز. عقد لازم، طبق تعریف ماده ۱۸۵ قانون مدنی، عقدی است که هیچ‌یک از طرفین معامله حق فسخ آن را نداشته باشد مگر در موارد معین. یعنی هر یک از طرفین قرارداد، موظف به اجرای تعهدات مندرج در آن خواهند بود و این تعهدات جز در موارد معدود مشخص شده در قانون، منحل نمی‌گردد. این نوع عقد، با یکی از سه عامل اختیار، اقاله و یا قانون، منحل خواهد شد (شهیدی، ۱۳۸۵: ۶۱). در مقابل عقد لازم، عقد جایز قرار می‌گیرد که طبق ماده ۱۸۶ قانون مدنی، عقدی است که هر یک از طرفین بتوانند به دلخواه آن را فسخ کنند. در حقیقت هر یک از طرفین عقد جایز، هر زمان که بخواهند، می‌توانند حتی بدون دلیل، قرارداد را فسخ کنند و برای فسخ، نیازی به اختیار و اقاله نمی‌باشد. در این میان، اصل بر لزوم قراردادهاست.^۱ بدین معنا که هرگاه در لزوم یا جواز عقدی تردید وجود داشته باشد، باید آن را لازم دانست فلذا آثار عقد لازم نیز بر آن بار خواهد شد که مهم‌ترین آن، عدم جواز انحلال عقد، به غیر از موارد خاص خواهد بود.

۱-۱- اصل لزوم در ایقاعات حقوق خصوصی

اصل لزوم در حقوق خصوصی به قراردادهای منحصر نمی‌باشد بلکه این بحث در خصوص ایقاعات نیز جاری می‌باشد. بدین معنا که این سؤال مطرح می‌گردد که آیا اصل لزوم در ایقاعات نیز همچون قراردادهای جاری است؟ و به عبارت بهتر آیا در

۱. ماده ۲۱۹ قانون مدنی: عقود که بر طبق قانون واقع شده باشد بین متعاملین و قائم مقام آنها لازم‌الاتباع است مگر این که به رضای طرفین اقاله یا به علت قانونی فسخ شود.

ایقاعات نیز اصل بر لزوم این عمل حقوقی است و یا به دلیل اقتضائات ویژه آن، به راحتی قابل انحلال می باشد؟

۱-۱-۱- مفهوم ايقاع

ایقاع را در عرصه حقوق خصوصی چنین معنا می کنند: «عمل حقوقی است که با یک اراده واقع می گردد.» (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۱۸) از این تعریف چنین بر می آید که در ايقاع، آنچه واقع می شود، کار ارادی است که به منظور نایل شدن به آثار حقوقی خاص صورت می پذیرد. هم چنین اثر این کار، انشا می شود یعنی این کار ارادی، حاوی قصد انشا است نه اخبار واقع. بنابراین اقرار را با وجود آنکه کار ارادی است، چون موجب اثر حقوقی همچون ایجاد یا اسقاط حق یا تغییر موقعیت های حقوقی نیست، نمی توان در زمره ايقاعات محسوب کرد. اما مهم ترین ویژگی ايقاع که البته تفاوت عمده آن با عقد نیز به حساب می آید، آن است که برای انعقاد ايقاع، وجود یک اراده کافی است و بر خلاف عقد، تحقق آن منوط به اراده و رضای دیگری نمی شود. به عبارت دیگر در عقد، هر یک از دو طرف، اثر عقد را مشروط به انشاء متقابل دیگری می کنند و لذا برای تحقق این عمل حقوقی، برخورد دو اراده و توافق آنها ضروری است به طوری که هر کدام از این دو اراده، جزئی از سبب بوده و زمینه را برای ایجاد علت تام فراهم می آورد و بدیهی است که تا این دو با یکدیگر تلاقی پیدا نکنند، قرارداد منعقد نخواهد شد؛ این در حالی است که در ايقاع، اراده کننده به تنهایی به دنبال ایجاد اثر حقوقی است و لذا وجود یک اراده مستقل و منجز کافی است (همان: ۳۶).

۱-۱-۲- مبانی اصل لزوم در ايقاعات خصوصی

یکی از مباحثی که در خصوص ايقاعات، در عرصه حقوق خصوصی وجود دارد آن است که آیا ايقاعات نیز همانند قراردادها به دو دسته لازم و جایز تقسیم می شوند یا خیر؟ و اگر چنین تقسیم بندی وجود دارد، اصل بر لزوم این عمل حقوقی است یا جواز آن؟ همچنین ايقاع لازم، خود به خود لازم است یا به دلیل ارتباطی که با حقوق دیگران

دارد الزام آور می شود؟ توجیه اصل لزوم در قراردادها با توجه به طبیعت عقود، براحته امکان پذیر است چرا که در قرارداد، دو اراده وجود دارد و بدیهی است که جنبه های اجتماعی آن اقتضا می کند که اصل بر لزوم قراردادها باشد و بر هم زدن آن نیاز به تصریح قانون گذار داشته باشد اما در خصوص ایقاعات، با توجه به وجود یک اراده، بحث پیچیده و قابل تأمل می شود. چرا که اگر قایل به وجود اصله اللزوم در ایقاعات شویم و دلیل آن را حکومت اراده ایقاع کننده بدانیم، این سؤال مطرح می شود که چرا همان اراده ای که تصمیم گرفته است نمی تواند از آن عدول کند؟ (همان: ۵۱) و اگر مطرح گردد که دلیل لزوم پابندی شخص به ایقاع خود، ارتباط این عمل حقوقی با حقوق دیگران است، این نتیجه گرفته می شود که ایقاع، صرفاً باید زمانی الزام آور باشد که بر حقوق دیگران تأثیر گذاشته و به آگاهی آنان نیز رسیده باشد و لذا پیش از اطلاع آنان، سرنوشت ایقاع با آفریدگار آن است.

به هر حال در روابط میان اشخاص حقوق خصوصی، اعتقاد بر آن است که ایقاعات به دو دسته لازم و جایز تقسیم می شوند و البته اصل، بر لزوم آنهاست یعنی اصل لزوم در ایقاعات نیز همچون قراردادها جاری است فلذا اصل، بر آن است که شخص ایقاع کننده، حق عدول از آن را نخواهد داشت هر چند که تأسیس آن، صرفاً به اراده وی صورت پذیرفته است. برای تأسیس این اصل، دو مبنا ذکر می گردد:

الف- روابط پیچیده اجتماعی به گونه ای است که هر فعل خارجی درباره دیگران بازتاب حقوقی دارد پس اختیار انجام دادن کاری که با یک اراده نفوذ حقوقی می یابد، باید در همان چارچوب اذن صورت پذیرد. عمل حقوقی، به صرف تحقق، نتیجه مطلوب را به بار می آورد و در حقوق دیگران تأثیر می گذارد؛ حقی را به سود آنان به وجود می آورد یا قیدی بر آزادی و حقوق ایشان می زند پس بازگرداندن آن وضع، نیاز به اذن دیگر دارد و لذا عدول از عمل حقوقی، از لوازم اختیار انجام دادن آن نیست. در نتیجه نمی توان گفت همان اراده که اثر مطلوب را آفریده است، حق بر هم زدن آن را

نیز دارد. بنابراین در ایقاعات، اصل بر لزوم است هر چند که با اراده یک نفر ایجاد می‌شود و البته این اصل در جایی که دیگران از اراده شخص، آگاه نشده‌اند نیز جاری است چرا که اصولاً نفوذ ایقاع، منوط به آگاهی دیگران نیست (همان: ۵۲). مثلاً رد معامله فضولی ایقاعی است که مالک به وسیله آن، معامله ناخواسته را ابطال می‌کند ولی ردکننده نمی‌تواند از این ایقاع عدول کرده و پس از رد، معامله را تنفیذ نماید^۱ چون عقدی نمی‌ماند که او امکان اجازه آن را داشته باشد و یا ابراءکننده نمی‌تواند از ایقاع خود بازگردد و لذا حق رجوع دوباره به مدیون را ندارد.^۲

ب- مبنای دومی که برای اصل لزوم در ایقاعات ذکر می‌شود، اصل اخلاقی پابندی به ایجاد آثار حقوقی نسبت به دیگران است که مورد احترام قانون‌گذار نیز می‌باشد (همان: ۵۳). بنابراین نباید انتظار داشت که هر کس به کاری دست می‌زند، حق بازگشت داشته باشد و البته این الزام مخالف آزادی اشخاص به اقتضائات خاص زندگی اجتماعی بازمی‌گردد چرا که دودلی و بی‌ثباتی با مصلحت جمع، ناسازگار است. نكوهش در اخلاق نیز از همین مصلحت مایه می‌گیرد.

۲- ایقاع اداری

در حقوق اداری، اعمال حقوقی دولت از جنبه‌های مختلف قابل تقسیم بندی است. برای مثال، این اعمال از نظر هدف و غایت به اعمال سیاسی و اداری، از جنبه محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری و قضایی و اجرایی، از حیث موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صوری به اعمال یک‌جانبه (ایقاع) و دو جانبه (عقد) تقسیم شده‌اند. اما مشهورترین طبقه‌بندی در اعمال دولت، تقسیم آنها به اعمال حقوقی یک‌جانبه^۳ و اعمال حقوقی دوجانبه^۴ می‌باشد که متناظر همان تقسیم‌بندی اعمال حقوقی به عقد و

۱. ماده ۲۵۰ قانون مدنی: اجازه در صورتی مؤثر است که مسبوق به رد نباشد والا اثری ندارد.

۲. ماده ۲۸۹ قانون مدنی: ابراء عبارت از این است که داین از حق خود به اختیار صرف‌نظر نماید.

3. Acte administrative unilatéral

4. Contrats administratifs

ایقاع در حقوق خصوصی است. بر این اساس در حقوق اداری، اعمال حقوقی یک‌جانبه، اعمالی هستند که ناشی از اراده و قصد انشای یک شخص یعنی مقام اداری صالح است؛ در حالی که عقد، ناشی از توافق دو اراده می‌باشد که لااقل در یک طرف آن اداره عمومی باشد.

در حقوق خصوصی به دلیل وجود اصل حاکمیت اراده و اینکه کسی به تنهایی نمی‌تواند الزام و تکلیفی علیه دیگران به وجود آورد، اساس روابط حقوقی زندگی اجتماعی بر عقد و قرارداد است و ایقاعات، کم هستند اما در حقوق اداری با توجه به حاکمیتی که دولت دارد، در روابط حقوقی، اصل بر اعمال و تصمیمات یک‌جانبه یعنی ایقاع استوار شده است به این ترتیب که مقامات اداری و اجرایی در حدود وظایف و صلاحیت‌های خود، تصمیماتی می‌گیرند و اعمالی انجام می‌دهند که در صورت رعایت شرایط اساسی و اختصاصی صحت ایقاعات اداری، بدون نیاز به توافق افراد، برای آنها ایجاد حق و تکلیف می‌نماید (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۳۱۳). تقسیم اعمال دولت به یک‌جانبه و دوجانبه تقریباً مورد توافق تمام اندیشمندان حقوق اداری است اما در خصوص تقسیم اعمال اداری یک‌جانبه، اختلاف نظرهایی به چشم می‌خورد. توضیح آنکه برخی از حقوق‌دانان، پس از تفکیک اعمال یک‌جانبه و دوجانبه دولتی از یکدیگر، اعمال یک‌جانبه مقامات اداری را به دو دسته شخصی یا انفرادی و عام‌الشمول یا غیرشخصی تقسیم می‌کنند و همان‌گونه که از عناوین آنها بر می‌آید، اعمال اداری یک‌جانبه انفرادی یا موردی، تصمیماتی است که مقام اداری به صورت یک‌جانبه برای شخص یا اشخاص معین اتخاذ می‌کند مانند احکام استخدامی، گواهینامه‌ها و پروانه‌ها؛ اما اعمال اداری یک‌جانبه عام‌الشمول، اقدامات و تصمیماتی هستند که حکم آنها شامل همه افراد می‌شود. به عبارت دیگر ناظر بر وضع حقوقی معینی است نه شخص معین مانند آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری (همان: ۳۱۴). در مقابل، برخی از اساتید، تمام اعمال یک‌جانبه صادره از مقامات اداری را «عمل اداری» نمی‌دانند بلکه

تفکیکی اساسی بین عمل اداره^۱ و عمل اداری^۲ قایل می‌شوند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۲۲) که نیاز به تأمل و تعمق بیشتر دارد. توضیح آنکه در این نظرگاه، تمام تصمیمات متخذة توسط مقام اداری، ماهیت اداری نخواهد داشت هر چند که از جانب اداره صورت می‌پذیرد. چرا که برخی از آنها ماهیتاً غیر اداری هستند به‌عنوان مثال وضع قاعده عام‌الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی، یک امر تقنینی است که در صلاحیت اولیه قوه مقننه است اما بنابر مصالحی به قوه مجریه نیز صلاحیت ثانویه در این خصوص اعطا شده است. بدین لحاظ نمی‌توان وضع مقررات دولتی همچون آیین‌نامه را یک عمل یک‌جانبه اداری محسوب نمود. چه آنکه ماهیتاً اجرایی و اداری نمی‌باشد و یا هنگامی که مراجع اداری در مقام حل و فصل دعا و مرافعه میان اشخاص، تصمیمی اتخاذ می‌کنند، این تصمیم یک عمل اداری نیست بلکه ماهیتاً قضایی است که در چارچوب مشخص و بنابر مصالحی در اختیار قوه مجریه قرار گرفته است. بدین لحاظ اعمال اداره در این دیدگاه به سه دسته کلی اداری، شبه تقنینی و شبه قضایی تقسیم می‌شوند (همان). با این وجود، از نظر نگارندگان این پژوهش، اعمال شبه تقنینی و شبه قضایی نیز عمل اداری محسوب می‌شوند و به عبارت دیگر اعمال اداری به سه دسته کلی اجرایی، شبه تقنینی و شبه قضایی قابل تقسیم هستند.

به‌منظور پرهیز از تفاوت دیدگاه‌ها که در این مقاله، مجال اظهارنظر در خصوص آنها وجود ندارد و به جهت محدود کردن دایره تحقیق، از نظر این مقاله منظور از ایقاع اداری «عمل اداری صحیح غیرمادی بیرونی یک‌جانبه موردی غیرترافعی اثباتی» است. عبارت «عمل» بیانگر آن است که این مفهوم، ماهیت تصمیم یا اقدام، اعم از فعل یا ترک فعل، دارد. قید «اداری»، اعمال قضایی و تقنینی محض که توسط قضات و پارلمان صورت می‌گیرد را از حیطه این تعریف خارج می‌سازد. صفت «صحیح»، مفید این معناست که عمل اداری مورد نظر، باطل یا معیوب نیست. همچنین ایقاع اداری از نظر

1. Acte administration
2. Acte administratif

این نوشتار، «غیرمادی» است از آن جهت که بر خلاف اعمال مادی اداری، دارای آثار حقوقی بوده و عمل حقوقی محسوب می‌گردد. «بیرونی» است به این مفهوم که ناظر بر اقدامات و تصمیمات داخلی سازمان‌ها که بر حقوق اشخاص اثر مستقیم ندارد، نمی‌باشد. «یک‌جانبه» بدین معناست که عمل اداری در اینجا قرارداد نیست. قید «موردی»، مقررات دولتی که موجد قواعد نوعی و کلی است و وضع آنها یک عمل شبه تقنینی محسوب می‌گردد را از شمول تعریف مزبور خارج می‌سازد. ایقاع اداری، در اینجا، «غیرترافعی» است؛ از آن جهت که در مقام حل تنازع و رفع اختلاف توسط ادارات دولتی و یا نهادهای شبه قضایی صادر نمی‌گردد و نهایتاً صفت «اثباتی» مبین آن است که این اعمال، حق یا امتیازی را برای اشخاص برقرار می‌کند و بدین لحاظ ایقاع اسقاطی که سالب حق یا امتیاز است، مشمول این تعریف نخواهد بود.

۳- مبانی اصل لزوم در ایقاعات اداری

بحث اصاله اللزوم در ایقاعات اداری و چگونگی زوال تصمیمات اداری از مباحث مهم حقوق اداری مدرن به حساب می‌آید (Lombard et Dumont, 2007: 244) چرا که این مبحث، از طرفی به حقوق و منافع شهروندان و از طرف دیگر به لزوم اجرای قانون مرتبط است (همان). توضیح آنکه وقتی تصمیمی توسط یک مقام اداری اتخاذ می‌گردد غالباً حقوق مکتسبی برای افراد ایجاد می‌کند که بایستی محترم شمرده شود و لذا اگر مقام اداری به دلخواه بتواند اقدام قبلی خود را کان‌لم‌یکن یا ملغی‌الاثرباشد، این حقوق به‌شدت آسیب می‌بیند. اما در این میان، مبانی یک جامعه قانون‌مدار ایجاب می‌کند که اگر تصمیمی بر خلاف قانون توسط مقام اداری اتخاذ گردید، آن اقدام بایستی زایل شود که می‌تواند مصداق ابطال یا اعلام بطلان باشد. چرا که صرفاً اقدامات معموله در چارچوب قانون، محترم خواهند بود. پس راه چاره چیست؟ چگونه می‌توان حقوق مکتسب افراد را با اجرای قانون در جامعه جمع کرد؟ در صورت تعارض میان این دو،

کدامیک مقدم خواهند بود؟ ارائه پاسخ به این سؤالات نیازمند ارائه قواعدی دقیق در خصوص اصل لزوم تصمیمات اداری و طریقه انحلال یا زوال آنها می‌باشد. در این راستا باید بررسی گردد که آیا اصولاً ایقاعات اداری نیز همچون قراردادها و ایقاعات حقوق خصوصی به دو دسته لازم و جایز تقسیم می‌گردند و اگر چنین تقسیم‌بندی قابل تصور است آیا اصل بر لزوم آنهاست یا جواز این ایقاعات. به عبارت دیگر آیا مقام اداری پس از اتخاذ تصمیم و انجام اقدام اداری مجاز به عدول از آن و ابطال تصمیم خویش می‌باشد یا خیر؟

قبل از ورود به مبانی اصل لزوم ایقاعات اداری، ذکر این نکته ضروری است که درخصوص انحلال تصمیمات اداری، دو مفهوم ابطال و الغاء وجود دارد که از لحاظ ماهیت و آثار، با هم متفاوت هستند. چنانچه ابطال یا استرداد به معنای انتفاء تصمیم اداری از ابتدا می‌باشد یعنی گویا هیچ گاه چنین تصمیمی اتخاذ نشده بوده است (همان) به عبارت دیگر در استرداد، اثر قهقرایی وجود دارد و لذا کلیه آثار و نتایج اقدام اداری نسبت به حال، آینده و حتی گذشته از بین می‌رود (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۳۲۳). حال آنکه لغو کردن، صرفاً نسبت به حال و آینده تأثیرگذار است و لذا بدون داشتن اثر قهقرایی، صرفاً نتایج تصمیم اداری را نسبت به حال و آینده از بین می‌برد. بهر حال مبانی زیر را می‌توان برای بررسی اصل لزوم در ایقاعات اداری برشمرد:

۳-۱- حاکمیت قانون

یکی از اندیشه‌های حاکم در نظام‌های حقوقی که تقریباً تمامی اندیشمندان حقوق و علوم سیاسی بر اصل وجود آن اجماع دارند (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۶)، اصل حاکمیت قانون^۱ می‌باشد. خاستگاه تاریخی اصل محدودیت زمامداران را می‌توان از زمان ارسطو دانست (Rose, 2004, Vol.35, No.4: 457). چرا که ارسطو، حکومتی را که به جای تبعیت از قانون، حیطه اقتدار اشخاص باشد را نامشروع قلمداد می‌نماید (ارسطو، ۱۳۸۱: ۱۶۳) اما

1. Légalité

شاید بتوان معروف‌ترین و کامل‌ترین بیان مدون از حاکمیت قانون را مفهوم تبیین شده به‌وسیله آلبرت ون دایسی^۱ دانست. دایسی سه رکن حکمرانی مطابق با قواعد عام، تساوی همگان در مقابل قانون و ابتدای قانون اساسی انگلستان بر قانون عرفی را به عنوان ارکان اصلی حاکمیت قانون برمی‌شمرد (Dicey, 1927: 97). این دیدگاه بعدها توسط بسیاری از نظریه‌پردازانی همچون لاک، هابز و مونتسکیو به‌عنوان بنیانی برای تحقیق و بررسی بیشتر مورد توجه قرار گرفت. می‌توان حاکمیت قانون را با حداقل مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده آن، به معنای تبعیت تمامی آحاد جامعه، به‌خصوص مسئولین و زمامداران از قانون تعریف نمود. بدین ترتیب که در یک جامعه قانون‌مدار، تمام اعمال حکومتی در چارچوب قانون قرار گرفته و زمامداران، مسئول اعمال خویش می‌شوند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۴).

اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری نیز اهمیت و جایگاه بسزایی دارد. چنانچه به اذعان صاحب‌نظران این رشته، اصل حاکمیت قانون، یکی از اصول بنیادین حقوق اداری مدرن (Perekotiy: 2) و حتی می‌توان گفت بنیادی‌ترین اصل آن می‌باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۸۵). به نحوی که سایر اصول را نیز در پرتو همین اصل می‌توان تحلیل نمود. این اصل، اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی و امی دارد و بیانگر آن است که غیر از اطاعت مردم از قانون، بایستی تمام تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی نیز منطبق با قانون باشد (Stott, 1997: 22). چنانچه مهم‌ترین وجه تمایز دولت‌های پلیسی و قانون‌مدار نیز در همین نکته است چرا که در دولت‌های پلیسی^۲، قانون صرفاً بر شهروندان حکومت می‌کند اما در دولت قانون‌مدار^۳، اقدامات مأموران و واحدهای دولتی نیز در چارچوب قوانین و مقررات خواهد بود (Gilles, 2007: 27). مطابق این اصل، مقامات عمومی و اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری آزاد نیستند بلکه

1. Albert Van Dicey, 1832-1911

2. Etat de police

3. Etat de droit

مكلف به احترام به كليه قواعدى هستند كه بر آنها حكومت دارد. اصل قانونى بودن، مبنای تشكیل، اقدام و فعالیت اداره است؛ بر این اساس كليه فعالیت‌ها و اقدامات اداری در چارچوب قانون اعمال گردیده و باید مبنای قانونی داشته باشد. این اصل به‌عنوان ابزار اصلی كنترل اداره توسط دادگاه نیز ایفای نقش می‌نماید؛ چنان‌چه همه دادرسی‌های منجر به صدور حكم ابطال، اساساً بر مبنای نقض این اصل استوار است. در این راستا اولین و نخستین وظیفه قاضی، در زمانی كه با تقاضای بازنگری قضایی مواجه می‌شود این است كه به نحو جامع و مبسوطی قواعدی كه بر عمل اداری مورد نظر اعمال می‌شوند و مورد اعتراض قرار گرفته‌اند را مشخص و تعیین نماید (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۸۶).

از لوازم اصل حاكمیت قانون، ایجاد ثبات در تصمیمات و اقدامات مقامات اداری است كه نتیجه آن، قابل پیش‌بینی بودن اقدام اداری توسط شهروندان و در نتیجه اعتماد آنها به مقامات اداری خواهد بود. بدین لحاظ در رابطه با اصل مزبور، اصل لزوم ایقاعات اداری را در دو حالت اقدام اداری مطابق با قانون و مغایر با آن، می‌توان به‌طور مجزا تحلیل نمود:

۳-۱-۱- تصمیم اداری مطابق با قانون

بنابر آنچه تاکنون از اصل حاكمیت قانون گفته شد، تمام اقدامات اداری بایستی در چارچوب قانون باشد فلذا مقام اداری حق اتخاذ هیچ تصمیمی را به‌صورت خودسرانه نخواهد داشت. بر این اساس می‌توان گفت مهم‌ترین كارکرد اصل قانونیت، جلوگیری از اقدامات خودسرانه مقام اداری است چنان‌چه مهم‌ترین تفاوت و تمایز میان تصمیمات و اقدامات اداری در جامعه قانون‌مدار و جامعه پلیسی نیز در همین نکته نهفته است چنانچه در جامعه قانون‌مدار، مقام اداری به‌هیچ‌وجه مجاز به اتخاذ تصمیم و یا اعمال اقدامی خودسرانه و دلبخواهانه نخواهد بود كه البته از لوازم و نتایج این مهم، قطعیت و ثبات در تصمیمات اداری است به‌طوری كه این تصمیمات برای شهروندان

که تحت تأثیر آن هستند قابل پیش‌بینی باشد و به این ترتیب، اعتماد آنها به ادارات دولتی و مأموران آنها جلب شود. ثبات و قطعیت تصمیمات اداری آن‌قدر در حقوق اداری جدید، اهمیت دارد که خود یکی از جنبه‌های حاکمیت قانون محسوب می‌گردد بدین لحاظ، اصل حاکمیت قانون به قوانین موضوعه منحصر نمی‌شود بلکه اداره موظف به حق‌های فردی است که براساس تصمیم قبلی خود او ایجاد شده نیز می‌باشد. بنابراین، براساس اصل حاکمیت قانون و اصل قطعیت تصمیمات اداری، مأمور دولتی به هیچ‌وجه اجازه عدول از تصمیم قانونی خویش را نخواهد داشت (Lombard et Dumont , 2007: 245) چرا که این، به معنای اقدام خودسرانه محسوب می‌گردد و مسلماً با قطعیت و ثبات تصمیمات اداری که از لوازم حاکمیت قانون است، تغایر آشکار دارد چرا که اگر مقام اداری بتواند به‌طور خودسرانه تصمیم قانونی قبلی خویش را منحل کند، اعتماد مردم به نهادهای عمومی و مأموران آن سلب شده و در نتیجه سعی می‌کنند از راه‌هایی غیر از مراجعه به ادارات دولتی امور خود را رتق و فتق نمایند و مسلم است که در این صورت نوعی هرج و مرج، جامعه را فرا خواهد گرفت. بدین ترتیب اصل لزوم در ایقاعات اداری منطبق با قانون تأسیس می‌گردد که بنابر آن، اگر اقدام اداری منطبق با قانون واقع شده باشد، مقام اداری اجازه ابطال و یا الغاء تصمیم خود را نخواهد داشت.

۳-۱-۲- تصمیم اداری خلاف قانون

همان‌گونه که گذشت، بنابر اصل حاکمیت قانون، ایقاعات اداری منعقدۀ توسط مقام اداری قابل ابطال یا استرداد توسط آن مقام نمی‌باشد و در حقیقت اصل لزوم بر این تصمیمات یک‌جانبه حکومت خواهد داشت. اما اصل لزوم در خصوص تصمیمات غیر قانونی به چه شکل خواهد بود؟ آیا مقام اداری خود، مجاز به ابطال اقدام معموله بر خلاف قانون می‌باشد یا خیر؟

در یک جامعه قانونمدار، همان‌طور که از اقدامات قانونی مقام اداری حمایت می‌شود، بر عدم رسمیت اقدام غیر قانونی تأکید می‌گردد و قطعاً نمی‌توان نظر به بقاء تصمیم اتخاذ شده بر خلاف قانون داد چرا که چنین دیدگاهی با مبانی حاکمیت قانون در تغایر خواهد بود چون همان‌گونه که گذشت، اساساً منشأ تشکیل، فعالیت و اقدامات اداره دولتی قوانین و مقررات جاری در کشور می‌باشد لذا صرفاً اعمال اداری در چارچوب این قواعد حقوقی واجد اعتبار خواهد بود در حالی که اقدامات غیر قانونی مقام اداری از اساس محکوم به بطلان خواهد بود. به عبارت دیگر تصمیم متخذه خلاف قانون، نیازی به ابطال ندارد بلکه خود از بنیان، محکوم به زوال است گویی که اصلاً تشکیل نشده است. بنابراین در خصوص اقدامات اداری معموله بر خلاف قانون، اصل لزوم جاری نمی‌باشد و لذا مقام اداری مجاز و حتی مکلف به بطلان تصمیم قبلی خود خواهد بود (همان: ۲۴۹) که البته در حقیقت، مقام اداری در اینجا تصمیم خود را باطل نمی‌کند بلکه بطلان آن را اعلام می‌نماید چون اقدام اداری خلاف قانون، اساساً اعتباری ندارد که بخواهد سلب شود. اما نکته‌ای که در اینجا باید مدنظر قرار گیرد آن است که برخی اوقات، تناقض تصمیم اداری با قانون آشکار نمی‌باشد بلکه نیاز به بررسی دارد؛ در این‌گونه موارد حقوق شهروندان ایجاب می‌کند که این تصمیم توسط خود مقام اداری قابل انحلال نباشد بلکه صرفاً مقام قضایی ذیصلاح مجاز به بررسی و تصمیم‌گیری در این خصوص خواهد بود. بنابراین مقامات اداری، صرفاً مجاز به اعلام بطلان آن دسته از تصمیمات غیرقانونی خود خواهند بود که مخالفت آنها با قانون آشکار است. مصداق این امر می‌تواند اشتباه فاحش در حکم و یا اشتباه فاحش در موضوع تصمیم باشد.

نکته بسیار ظریفی که در اینجا مطرح می‌گردد آن است که اگر تصمیم اداری خلاف قانون باطل گردد، تکلیف حقوق شخصی که متأثر از این تصمیم بوده است چه خواهد شد؟ راه‌حلی که در حقوق اداری در این رابطه، برای رفع تعارض میان حاکمیت

قانون و حقوق مکتسب افراد، ارائه می‌شود آن است که چنانچه شهروند مخاطب اقدام اداری، خود به نحوی همچون دادن اطلاعات غلط، در انعقاد تصمیم اشتباه، مقصر بوده است خسارات وارده به وی قابل جبران نمی‌باشد اما در صورتی که فرد، در اتخاذ تصمیم خلاف قانون، قصوری مرتکب نشده باشد قطعاً حق مطالبه خسارت از مراجع قضایی را خواهد داشت و بایستی این خسارت توسط اداره دولتی و یا کارمند آن^۱ جبران گردد و به این ترتیب بین اصل قانونیت و حقوق مکتسب شهروند جمع می‌گردد چرا که از طرفی با امحاء تصمیم اداری خلاف قانون، اصل حاکمیت قانون محترم شمرده شده و از طرف دیگر با جبران خسارت شهروند مخاطب این تصمیم، حقوق وی استیفا خواهد شد اما در هر صورت، نمی‌توان قایل به ادامه حیات عمل اداری مغایر با قانون شد. در این خصوص تنها فرضی که محل بحث و تأمل است امکان ترمیم عمل اداری معیوبی است که حقوقی را برای اشخاص ایجاد کرده است. علی‌الاصول در چنین مواردی، در راستای حمایت از حقوق اشخاص، با رعایت برخی شرایط که امکان توضیح آنها در اینجا وجود ندارد، بایستی حکم به ترمیم عمل اداری معیوب صادر گردد.

۳-۲- اصل عدم صلاحیت

بحث صلاحیت^۲ که از مباحث بسیار مهم و اساسی در حقوق اداری است و از قرن ۱۹ جای خود را به عنوان مهم‌ترین مبنای صحت یا عدم صحت اعمال اداری در

۱. ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارد می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.»

2. La compétence

رسیدگی های قضایی باز کرده است، (Ellis-Jones, 2001: 51) را می توان چنین تعریف نمود: «صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون، برای انجام اعمال معینی به مأمور دولتی داده شده است.» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۱) فلذا اولین شرط صحت هر تصمیم یا اقدام اداری این است که توسط مأمور یا مقام صالح، اتخاذ و یا انجام شده باشد و البته مبنای صلاحیت مقام اداری، قانون به معنای اعم آن، که شامل قانون اساسی، قانون عادی، مقررات دولتی و ... است، می باشد. بنابراین برای تعیین حوزه صلاحیت هر مأمور اداری باید به شرح وظایف و یا حدود اختیاراتش در قوانین و مقررات جاری مراجعه نمود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۳۰). بر این اساس، در دادرسی های اداری، اولین مطلبی که قاضی بدان توجه می کند، صلاحیت یا عدم صلاحیت مقام اداری برای انجام اقدام معموله می باشد. در این راستا شعب و هیات عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی، تصمیمات متخذه توسط مقامات دولتی را به دلیل عدم صلاحیت، ابطال نموده است که به عنوان نمونه رأی شماره ۵۳۲ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱ آن هیأت مبنی بر ابطال مصوبه شورای شهر سنندج به دلیل ورود به مسایل شهرسازی قابل ذکر است.^۱

۱. رأی شماره ۵۳۲ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «مقتن در بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶، میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی را از ارکان طرح تفصیلی بر شمرده است و مطابق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲، تصویب طرح تفصیلی از وظایف کمیسیونی با ترکیب اعضای مورد نظر قانون گذار تعیین شده است. نظر به این که برخلاف مقررات مذکور، شورای اسلامی شهر سنندج به موجب مصوبه ی جلسه ۱۷۴ مورخ ۱۳۸۳/۹/۷ در مقام تعیین ضوابط تراکم های مجاز ساختمانی برآمده است و این امر از شئون کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و از حدود اختیارات و وظایف شورای اسلامی شهر مصرح در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ خارج به نظر می رسد، لذا به استناد به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن صادر و اعلام می شود.» (سایت رسمی دیوان عدالت اداری).

مفهوم صلاحیت در حقوق اداری، متناظر مفهوم اهلیت در حقوق خصوصی است زیرا در هر دو، صحبت از این است که آیا شخص، اختیار انجام یک عمل حقوقی را دارد یا خیر؟ با وجود این، هدف آنها یکی نیست زیرا در حقوق خصوصی منظور از اهلیت نداشتن محجور، یعنی نشناختن حق استیفا برای وی، تأمین منافع همان شخص است در حالی که صلاحیت نداشتن یعنی تحدید صلاحیت مأموران دولتی به منظور حفظ منافع عمومی و جلوگیری از تجاوزات و تعدیات آنهاست (طباطبایی موتمنی، همان). تفاوت اساسی دیگری که بین دو مفهوم اهلیت در حقوق خصوصی و صلاحیت در حقوق اداری وجود دارد و به این نوشتار مربوط می‌شود، آن است که در حقوق خصوصی همه افراد دارای اهلیت قانونی هستند مگر آنکه عدم اهلیت آنها محرز و ثابت شود ولی در حقوق اداری هیچ کس صلاحیت، یعنی اختیار انجام امور عمومی را ندارد مگر اینکه در قوانین و مقررات جاری به این صلاحیت تصریح شده باشد. به عبارت دیگر مأمور دولتی وقتی می‌تواند عملی را انجام دهد که قانون به صراحت اجازه آن را داده باشد. به همین جهت همان‌طور که مداخله اشخاص خصوصی در امور عمومی ممنوع است، اقدام مأموران دولتی خارج از حیطه صلاحیت آنها نیز فاقد وجهت و اعتبار خواهد بود. بنابراین در حقوق خصوصی، اصل بر داشتن اهلیت بوده و فقدان آن استثناست؛ در حالی که در حقوق اداری، دارا بودن صلاحیت، استثنا و نداشتن آن، اصل محسوب می‌شود (همان: ۴۶۲). یعنی در خصوص مأموران دولتی، اصل عدم صلاحیت حاکم است بدین معنا که مقام اداری اجازه انجام هیچ اقدامی را ندارد مگر آنکه در قانون بدان تصریح شده باشد. بر این اساس در هر جا ابهام و تردید در داشتن یا نداشتن صلاحیت پیش آمد، باید قایل به فقدان آن شویم چون اصل بر عدم صلاحیت است.

شاید بتوان مبنا و دلیل اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی را در اصل برابری انسان‌ها جستجو کرد. با این توضیح که بنابر اصل برابری، که یکی از مبانی بنیادین

علوم اجتماعی همچون حقوق و علوم سیاسی به شمار می آید (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۰: ۷۶). تمام انسان‌ها با یکدیگر برابر و مساوی هستند و در نتیجه دارای حقوق و تکالیف یکسانی هستند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۱۶). یکی از نتایج مهم برابری انسان‌ها، اصل عدم ولایت خواهد بود؛ بدین معنا که چون تمام افراد بشر با یکدیگر برابرند لذا ترجیح و اولویت هر یک بر دیگری بلا دلیل است و به اصطلاح ترجیح بلامرجح است بنابراین هیچ انسانی بر دیگران ولایتی نیز نخواهد داشت و لذا هیچ انسانی حق ندارد بدون رضایت دیگری، بر وی حکم براند و یا با دخل و تصرف در حوزه اختیارات او، آزادی وی را محدود نماید (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۹: ۹۴). بنابر اصول یاد شده اگر مقام اداری حق پیدا می کند که در محدوده زندگی شهروندان دخالت کرده و با تصمیم‌گیری‌های خود همچون صدور مجوز و یا گواهینامه، آزادی آنها را محدود نماید، فقط با اجازه از خود آنان قابل توجیه است و البته چون اخذ اجازه در هر اقدامی از مردم میسر نمی باشد شهروندان با رأی خود، نمایندگانی را برمی‌گزینند و این وکلای ملت از سوی آنان خواهند توانست اختیاراتی را به مقام اداری تفویض نمایند فلذا در حقیقت قانون در اینجا تبلور اذن مردم به مأمور دولتی است والا بنابر اصل برابری و عدم ولایت هیچ دلیلی بر حکمرانی مقامات عمومی بر دیگران بدون رضایت خود آنها وجود نخواهد داشت. بر این اساس صلاحیت ادارات دولتی در قید و بند مصرحات قانونی محدود شده و اصل عدم صلاحیت تأسیس می‌گردد. بدین معنا که چون مقام اداری صرفاً با اجازه خود شهروندان و از طریق قانون، اجازه تصمیم‌گیری در مورد آنها را خواهد داشت پس منحصراً صلاحیت وی در محدوده تصریحات قانونی اعمال می‌شود و در غیر آن، اصل عدم ولایت و به تبع آن اصل عدم صلاحیت جاری خواهد بود.

پیرو تأسیس اصل عدم صلاحیت، مبنای دوم اصاله اللزوم ایقاعات اداری نیز منعقد می‌شود. با این توضیح که از آنجایی که لغو تصمیم اداری نیز خود یک عمل اداری محسوب می‌گردد (هداوند، مهدی، ۱۳۸۹: ۳۷۲) و همانند تصمیم اولیه در حقوق شهروندان

تأثیرگذار است، بنابراین اصل عدم صلاحیت بر آن حاکم خواهد بود. فلذا همان‌طور که مقام دولتی، بنابر اصل عدم صلاحیت، حق اتخاذ تصمیم ندارد مگر با تصریح قانون، اجازه لغو و عدول از اقدام قبلی خویش را نیز نخواهد داشت مگر آنکه در قوانین و مقررات جاری بدان تصریح شده باشد. رأی شماره ۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دقیقاً بر همین مبنا صادر گشته و به صراحت در آن، اقدام اداری مبنی بر لغو ابلاغ تغییر سمت تعدادی از مستخدمین دستگاه‌های دولتی را ناموجه شمرده است؛ با این استدلال که صلاحیت این اقدام، یعنی الغاء ابلاغ صادر شده، در قوانین به مقام اداری اعطا نشده است.^۱ بر این اساس، اصل لزوم ایقاعات اداری بر مبنای دوم خود یعنی اصل عدم صلاحیت نیز بنا می‌گردد. در حقیقت در مورد اقدامات اداری مفهومی شبیه فراغ دادرس و اعتبار امر مختومه در امور قضایی شکل می‌گیرد بدین معنا که همان‌طور که وقتی مقام قضایی رأی صادر می‌کند شخص وی و قضات دیگر اجازه استماع مجدد آن دعوا و ورود دوباره در پرونده و تغییر یا لغو حکم صادره را نخواهند داشت (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۳۴)، اقدامات اداری نیز به همین صورت خواهد بود. یعنی شخص مقام اداری اتخاذکننده تصمیم و مقامات اداری دیگر حق ورود و بررسی مجدد موضوع و یا لغو و تغییر آن را نخواهند داشت مگر با تصریح قانون.

۱. متن رأی شماره ۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «الف - تعارض در مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر محرز به نظر می‌رسد. ب - نظر به اینکه تغییر سمت و ارتقاء پست ثابت سازمانی مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در صورت تحقق و اجتماع شرایط احراز لازم در زمان اشتغال به خدمت، منوط به تاریخ استحقاق آنان است و مشروط و مقید به فاصله تاریخی خاصی تا زمان بازنشستگی آنان نیست و لغو ابلاغ تغییر سمت شاکیان به علت صدور آن در تاریخ کمتر از ۳ ماه مانده به تاریخ بازنشستگی، متکی به قانون نیست، بنابراین دادنامه شماره ۷۰۸ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ شعبه یازدهم مبنی بر تأیید شکایت شاکی به خواسته اعتراض نسبت به لغو حکم شماره ۹۰۳۱ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲ و شماره ۹۱۷۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ صحیح و موافق قانون است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

بنابراین در مواردی که قانون‌گذار، مجوز عدول از تصمیم اداری را به مقامات عمومی اعطا کرده است، در حقیقت، آن ایقاع را جایز شمرده است ولی در موارد دیگر، اصل لزوم بر اعمال اداری یک‌جانبه حاکم خواهد بود. از مصادیق ایقاعات اداری جایز در نظام حقوقی ایران، می‌توان به تملک املاک واقع در طرح‌های عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی اشاره کرد؛ چنان‌چه مقنن در تبصره ۲ ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت^۱ مصوب ۱۳۵۸، به دستگاه تملک‌کننده اجازه عدول از تصمیم خود و لغو عمل حقوقی تملک را داده است.^۲ هم‌چنین در تبصره ۱ ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری^۳، به صراحت، تحت شرایطی اجازه لغو حکم استخدام رسمی آزمایشی کارمند به مقامات مافوق وی داده شده است.^۱

۱. تبصره ۲ ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت: «در صورت حصول توافق «دستگاه اجرایی» موظف است حداکثر ظرف سه ماه نسبت به خرید ملک و پرداخت حقوق یا خسارات اقدام و یا آن که انصراف خود را از خرید و تملک کتباً به مالک یا مالکین اعلام نماید به هر حال عدم اقدام به خرید یا اعلام انصراف در مدت مذکور به منزله انصراف است.»

۲. این سطور با فرض ایقاع بودن تملکات دستگاه‌های اجرایی نگاشته شده است هر چند که در این خصوص اختلاف‌نظر بین حقوق‌دانان وجود دارد. در این رابطه ر.ک به مشتاق، زرگوش، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، نشر میزان، ۱۳۹۱، صص ۵۱-۴۸.

۳. ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد طی خواهند نمود و در صورت احراز شرایط ذیل از بدو خدمت جزء کارمندان رسمی منظور خواهند شد:

الف - حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم با تشخیص کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی.

ب - طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم.

ج - تأیید گزینش.

تبصره ۱ - در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب نمایند با وی به یکی از روش‌های ذیل رفتار خواهد شد:

۳-۳- اصل انتظار مشروع

اصل انتظار مشروع^۲ یکی از اصول مدرن و پیشرفته در حقوق عمومی بخصوص در عرصه حقوق اداری است (Bradly and Ewing, 2007: 753) که برای اولین بار در اواسط دهه ۱۹۵۰ در آلمان مطرح گردید و پس از آن از میانه دهه ۱۹۶۰ در حقوق جامعه اروپایی پذیرفته شد و هم‌اکنون نیز این اصل، در بسیاری از کشورهای دنیا همچون انگلیس، آلمان، هلند، کشورهای مشترک‌المنافع (از جمله افریقای جنوبی، استرالیا، کانادا و ...) به علاوه اتحادیه اروپا به رسمیت شمرده شده است (شونبرگ، ۱۳۸۷: ۲۰). در برخی از کشورها همچون فرانسه نیز که عین این مفهوم به رسمیت شمرده نشده، اصولی اعمال می‌گردد که مبین مفهوم همین اصل انتظار مشروع می‌باشد.^۳ اصل انتظار مشروع که به روابط میان فرد و اداره دولتی مربوط است، به دنبال آن است که یک تعارض مبنایی میان حمایت از اعتماد فرد به عملکرد دولت، از طرفی و از طرف دیگر، نیاز

الف - اعطاء مهلت دوساله دیگر برای احراز شرایط لازم.

ب - تبدیل وضع به استخدام پیمانی.

ج - لغو حکم.

۱. در این خصوص رأی شماره ۲۹۹ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل توجه است: «نظر به اینکه طبق ماده ۲۰ قانون استخدام کشوری برکناری مستخدم آزمایشی در طی دوران خدمت آزمایشی تجویز گردیده است و از طرفی اصولاً استخدام رسمی در واحدها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به‌طور کلی تابع ضوابط و شرایط خاص بوده و امری الزامی نمی‌باشد بنابراین دادنامه‌های شماره ۷۱۹-۷۲۰ مورخ ۸۱/۵/۱۵ و شماره ۳۱۸ مورخ ۸۱/۸/۱۳ به ترتیب صادره از شعب سوم و دهم تجدیدنظر و دادنامه شماره ۱۰۴۸ مورخ ۸۱/۶/۲۸ شعبه ۲۱ بدوی دیوان عدالت اداری در حدی که متضمن این معنی می‌باشد منطبق با اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است»

2. Le confiance légitime (Legitimate expectation)

۳. در نظام حقوقی فرانسه به‌جای انتظار مشروع، اصل امنیت حقوقی (sécurité juridique) به‌کار می‌رود که

البته در عین شباهت‌های فراوان، تفاوت‌هایی نیز میان این دو مفهوم وجود دارد. در این خصوص نگاه کنید:

Petit, Jacques, Le principe de confiance légitime en droit administratif français, 2010 (http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf)

ادارات دولتی به تغییر سیاست‌ها و رویه‌های موجود را حل کند (Thomas, 2000: 41). توضیح آنکه مقامات اداری در جامعه، با مجوز قانون، باید در مواردی به اقتضاء منافع عمومی، حق تغییر عملکرد و رویه خود را داشته باشند و مسلم است که عدم اعمال این حق ممکن است به منافع عموم لطمه وارد آورد؛ اما از طرف دیگر، عدالت و انصاف ایجاب می‌کند که شهروندان بتوانند به تصمیمات و رویه‌های موجود مقام اداری اعتماد کنند و به عبارت بهتر تصمیمات نهادهای عمومی برای مردم، قابل پیش‌بینی باشد تا بتوانند بر طبق آن، برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری نمایند. بر این اساس، این اصل با ایجاد یک نقطه تعادل و توازن در روابط میان فرد و دولت و همچنین منافع خصوصی و عمومی، مبین آن است که به چه میزان، باید انتظارات فرد در مقابل تغییر سیاست‌های دولتی حمایت شود و در حقیقت در چه مواردی انتظارات شهروندان موجه و معقول خواهد بود؟ براساس مطالب مذکور، اصل انتظار مشروع را می‌توان چنین تعریف نمود: «انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی، در اثر تصمیمات، اطلاعات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری ایجاد شده است به نحوی که انصراف و یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت شهروندان می‌شود و به این جهت انتظارات یاد شده مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهند بود.» (Craig, 1992: 81).

این اصل که مشابه مفهوم حقوق مکتسب^۱ می‌باشد^۲، از اصول حقوق اداری است

1. Le droit aquis

۲. دو مفهوم حق مکتسب و انتظار مشروع، در عین حالی که شباهت‌هایی با یکدیگر دارند ولی به هیچ وجه مترادف نمی‌باشند چرا که حق مکتسب، اغلب از تکیه شهروند بر قوانین موضوعه و در حیطه صلاحیت‌های تکلیفی پدید می‌آید ولی انتظار مشروع، محصول اعتماد شهروند به اداره و اتکا وی به یک تصمیم یا اعلام اداری ناشی از اعمال صلاحیت‌های اختیاری است. درخصوص تعریف حق مکتسب نگاه کنید به کاتوزیان، ناصر حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، تهران: نشر دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۷۵ و برای تفاوت‌های میان این دو مفهوم ر. ک: زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح، تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، ش ۶۱، زمستان ۱۳۹۰، ص ۱۶۲.

(زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۶۰) که احترام به آن در اقدامات اداری بسیار حایز اهمیت می‌باشد تا جایی که به اعتقاد اندیشمندان حقوق اداری، یکی از لوازم تحقق اداره خوب^۱، توجه به انتظارات موجه و معقول شهروندان و رعایت آنهاست. چرا که اگر قدرت مقام اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، مقام مذکور در منظر افکار عمومی، مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. این امر زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداری را فراهم می‌کند زیرا مطابق آن، انگیزه شهروندان برای مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، همراهی با تصمیمات مقامات عمومی و تبعیت از قواعد و اقدامات دولتی افزایش می‌یابد. هم‌چنین این مهم، ضمن آنکه موجب مشروعیت و مقبولیت اعمال قدرت اداری می‌شود، بر توانایی اداره برای حل و فصل مسایل و اختلافات نیز می‌افزاید.

اصل انتظار مشروع قاعداً در حیطه صلاحیت اختیاری^۲ مقامات اداری مطرح می‌گردد. زیرا در مواردی که مقنن تکلیف مقام اداری و تصمیمی که باید اتخاذ کند را تعیین کرده باشد، قضیه مشخص است و تقریر قانون‌گذار موجب تکلیفی برای اداره و حقی مسلم برای شهروندان خواهد بود اما در جایی که در قانون به مقام عمومی اختیار تصمیم‌گیری داده، اصل انتظار مشروع با ایجاد محدودیت در حیطه صلاحیت تخییری، نقطه تعادل و توازنی را میان منافع عمومی و خصوصی ایجاد می‌کند. به این ترتیب که مقام اداری را ملزم می‌کند که با وجود داشتن اختیار در تصمیم‌گیری از سوی قانون، بایستی انتظارات موجه شهروندان را نیز در نظر بگیرد و حتی‌الامکان از نقض آنها و بالتبع از ورود خسارت به مردم جلوگیری کند. بنابراین حتی اگر قانون‌گذار اجازه اتخاذ تصمیم را به مقام عمومی واگذار کرده، وی بایستی به گونه‌ای اقدام کند که در عین انتخاب بهترین راه‌حل برای تأمین منافع عمومی، کمترین لطمه نیز به منافع خصوصی اشخاص وارد آید. در واقع انتظار مشروع، خلأ قانون و ابهام وجود اصولی چون شفافیت، مسئولیت و پاسخ‌گویی را در حیطه صلاحیت اختیاری پوشش می‌دهد و

1. La bonne administration (Good administration)

2. Le Pouvoir discrétionnaire

اعمال این نوع صلاحیت را ضابطه‌مند می‌سازد و البته مهم‌ترین هدف آن حفظ اعتماد عمومی به اداره در قالب حمایت از شهروند در مقابل خودسری های احتمالی در اعمال صلاحیت تخییری است (زارعی، ۱۳۸۰: ۲۰۳). مفهوم اصل انتظار مشروع در برخی از آراء دیوان عدالت اداری نیز به رسمیت شمرده شده هر چند که مسامحتاً از آن به حقوق مکتسب تعبیر شده است. پرونده‌ای که در این خصوص قابل ذکر می‌باشد، شکایت یکی از معلمان بازنشسته شهرستان ارومیه است که در شعبه اول آن دیوان مورد رسیدگی قرار گرفت. در این پرونده، شاکی مدعی می‌شود که در سال آخر اشتغال خویش، با کسب امتیازات لازم، مشمول بخشنامه صادره از معاونت برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت وزارت آموزش و پرورش به شماره ۱/۷۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۱/۱۴ قرار گرفته و به موجب آن، مستحق دریافت گروه تشویقی و فوق‌العاده شغل کارکنان ممتاز شده است؛ با این حال، حکم بازنشستگی وی پیش از دریافت این مزایا صادر گردیده و لذا اداره آموزش و پرورش شهرستان ارومیه و سازمان بازنشستگی کشوری از اعطای مزایای فوق به او خودداری کرده‌اند. شعبه اول دیوان عدالت اداری در رأی صادر شده مقرر داشت که با عنایت به اینکه خواندگان طی لوایح تقدیمی، منکر اصل استحقاق شاکی در کسب امتیاز لازم جهت برخورداری از گروه تشویقی و فوق‌العاده شغل کارکنان ممتاز، نشده و علت عدم اجابت خواسته شاکی را صرفاً اراده و تصمیم جدید اداره مبنی بر بازنشستگی وی در حین انجام اقدامات مربوط به تخصیص گروه تشویقی و فوق‌العاده یاد شده اعلام نموده‌اند، در حالی که صدور حکم بازنشستگی شاکی، نافعی حق مکتسب وی در زمان اشتغال نیست لذا شکایت مطروحه را وارد تشخیص داده و حکم الزام خوانده به اعطای امتیازات مذکور در حق وی را صادر می‌کند.^۱ در این راستا

۱. مشروح کامل این رأی در جریان صدور دادنامه شماره ۶۴۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ مطروحه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل مطالعه است. برای مطالعه بیشتر درخصوص پرونده مذکور ر.ک. به: قربانی، فرج اله، آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات فردوسی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، صص ۹۸۵-۹۸۲ و نیز سایت رسمی دیوان عدالت اداری ایران.

همچنین رأی شماره ۲۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل توجه است. در این دادنامه هر چند به صراحت نامی از انتظار مشروع نیامده اما دقیقاً بر مبنای این اصل، وجود بخشنامه‌ها و مکاتبات اداری صادر شده برای تبدیل وضعیت استخدامی شاکی را موجد استحقاق وی برای این امر دانسته شده و بر این اساس، شکایت شخص متقاضی تبدیل استخدام از قراردادی به پیمانی وارد دانسته شده است.^۱ همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد این اصل و یا مفهوم آن، در نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها از جمله ایران مورد استفاده قرار گرفته و به‌خصوص در نظارت‌های قضایی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است.

در این میان، اصل انتظار مشروع می‌تواند به‌عنوان یکی از مبانی اصل لزوم ایقاعات اداری به‌خوبی ایفای نقش نماید. با این توضیح که همان‌گونه که بیان شد این اصل، مبین آن است که در تصمیمات اداری بایستی انتظارات موجه شهروندان تأمین گردد به‌گونه‌ای که آنها بتوانند تصمیمات مقامات دولتی را پیش‌بینی کرده و بر اقدامات و تصمیمات آنها اعتماد و تکیه کنند. در این راستا، یکی از اقداماتی که می‌تواند به شدت انتظار معقول و موجه شهروندان را تحت تأثیر قرار داده و مخدوش نماید، ابطال

۱. رأی شماره ۲۲۳ مورخ ۱۳۹۰/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «هر چند تبدیل وضعیت استخدامی کارکنان قراردادی به پیمانی و یا رسمی مستلزم وجود مجوز و نص قانونی و احراز شرایط عمومی استخدام است، لیکن با عنایت به نامه شماره ۸۷/۲/۴۲/۴۰۴۴-۲۸/۵/۱۳۸۷ مدیر اداری و پشتیبانی سازمان نهضت سواد آموزی که تبدیل وضعیت استخدامی پنج نفر از کارکنان قراردادی نهضت سواد آموزی استان مرکزی را با توجه به مجوز شماره ۷۱۰/۲۳۵۶۳/۳۲۰-۲۰/۴/۱۳۸۶ اداره کل امور اداری وزارت آموزش و پرورش مقرر کرده است و نام شکات پرونده‌های موضوع تعارض در نامه مذکور می‌باشد و با توجه به مفاد بخشنامه شماره ۹/۷۱۰-۱۰/۲/۱۳۷۷ وزارت آموزش و پرورش و نیز مفاد بند (د) جزء (۱۰) تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ اصل استحقاق ۵ نفر در تبدیل وضعیت استخدامی از قراردادی به پیمانی منطبق با قانون تشخیص و رأی شماره ۱۴۷۸-۲/۸/۱۳۸۸ شعبه اول در وارد دانستن شکایت شاکی صحیح و موافق مقررات می‌باشد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری در موارد مشابه که واجد شرایط شکات باشند لازم‌الاتباع است.» (سایت رسمی دیوان عدالت اداری).

اقدامات و تصمیمات اداری اتخاذ شده توسط خود مقام اداری است؛ چرا که شهروندان براساس تصمیمات و اقدامات متخذه توسط مقام دولتی برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری می‌کنند و لذا این انتظار که مقام اداری با لغو یا بطلان تصمیم متخذه، تمام برنامه‌ریزی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های آنان را نقش بر آب نکند، انتظار کاملاً موجه و معقولی به نظر می‌رسد. بنابراین اگر مقام عمومی بتواند به راحتی ایقاع اداری منعقد شده توسط خود را کان‌لم‌یکن یا ملغی‌الاثراً سازد، قطعاً خلاف انتظار مشروع و در بسیاری از موارد، حتی حق مکتسب شهروندان خواهد بود. به عنوان مثال امروز شخصی از شهرداری متقاضی پروانه ساختمان می‌شود و شهرداری نیز با طی مراحل و تشریفات قانونی لازم، مجوزی برای ساخت و ساز برای وی صادر می‌نماید. آنچه مسلم است این شهروند بر مبنای این مجوز، شروع به سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی در جهت احداث بنای مورد نظر می‌کند. حال اگر یکسال پس از صدور این مجوز، شهرداری بتواند از تصمیم خود عدول کرده و مجوز را ابطال نماید، انتظار مشروع وی را مخدوش نموده است؟ آیا توقع متقاضی مبنی بر اینکه پس از صدور مجوز، دیگر مانعی در راه احداث بنا وجود نخواهد داشت و به راحتی می‌تواند با اعتماد و تکیه بر تصمیم شهرداری به ساخت و ساز پردازد، انتظاری موجه و معقولی نمی‌باشد؟ مسلماً قایل شدن حق عدول از چنین تصمیمی برای شهرداری به منزله فراهم آوردن زمینه اتخاذ تصمیمات خودسرانه توسط مقامات عمومی و در نتیجه ایجاد بی اعتمادی شهروندان به تصمیمات اداری و بالتبع ایجاد هرج و مرج در جامعه می‌باشد تا جایی که ممکن است شهروندان به دلیل نبود ثبات در اعمال اداری به فکر انجام اقدامات مطلوب خود، به طور دلخواهانه و بدون مجوز بیفتند. بر همین اساس، در رای شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به صراحت تغییر یا سلب حقوق مکتسب اشخاص، ناشی از اخذ پروانه ساختمانی، بدون اجازه قانون‌گذار، غیر مجاز

شمرده شده است.^۱

بنابراین سومین مبنای اصل لزوم در اینجا خودنمایی کرده و باعث تأسیس اصل لزوم در ایقاعات اداری می‌گردد. بدین معنا که بطلان یا لغو تصمیم اداری توسط مقام عمومی مغایر با انتظارات موجه و مشروع شهروندان می‌باشد و در مقابل، اصل لزوم ایقاعات اداری می‌تواند بخشی از این انتظارات را تأمین نماید. نکته بسیار ظریفی که در اینجا وجود دارد آن است که حیطه اصل انتظار مشروع از حوزه اصل حاکمیت قانون فراگیرتر و عام‌تر است. بدین معنا که چه بسا در مواردی مقام اداری با اجازه قوانین و مقررات، حق لغو تصمیم اداری را داشته باشد ولی به دلیل عدم رعایت انتظارات موجه شهروندان، توسط مقام قضایی ملزم به جبران خسارت وارده به منافع خصوصی گردد. بر این اساس اگر مقام اداری اجازه اتخاذ تصمیم جدید و جایگزینی آن با تصمیمات قبلی را نیز داشته باشد بایستی این کار را از طرقی همچون اطلاع‌رسانی قبلی، با رعایت حقوق مکتسب افراد و انتظارات معقول آنها انجام دهد. پرونده فیلم ستوری در این راستا بسیار قابل توجه و تأمل است. در این پرونده، سازندگان فیلم مزبور، علیه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و معاونت سینمایی آن وزارتخانه به خواسته لغو ممنوعیت اکران فیلم و تصدیق خسارت وارده در دیوان عدالت اداری اقامه دعوا کرده و چنین اظهار داشتند که اکران فیلم در هیأت نظارت و ارزیابی مورد تأیید قرار گرفته و پروانه نمایش صادر شده است و قرار بوده در سال ۱۳۸۶ در سینماهای کشور به نمایش درآید

۱. متن رأی شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه پروانه ساختمانی براساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری مطابق با اصول شهرسازی و حدود و ثغور معابر عمومی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که مآلاً موجب حقوق مکنتیه‌ای برای اشخاص است سلب حق و یا تغییر آن بدون اجازه قانون‌گذار فاقد وجهت و اعتبار می‌باشد. لذا دادنامه شماره ۵۵۰ - ۵۴۹ - ۵۴۸ - ۵۴۷ مورخ ۱۳۷۱/۵/۳۱ شعبه ششم بدوی درحدی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی مطابق قسمت اخیر ماده ۲۰ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع می‌باشد.»

و بدین لحاظ مبالغ زیادی نیز برای ساخت و تبلیغ فیلم هزینه گردیده است اما به ناگاه چند روز قبل از اکران، به دستور معاونت سینمایی وزارت ارشاد از نمایش فیلم جلوگیری به عمل آمد. شعبه سوم دیوان مذکور با توجه به ماده ۴ آیین نامه نظارت، که جلوگیری از پخش فیلم را جزء اختیارات معاونت سینمایی وزارت ارشاد قرار داده است، در خصوص ابطال تصمیم آن معاونت، رأی به رد شکایت صادر کرد؛ اما در رابطه با بخش دیگر شکایت یعنی تصدیق خسارات وارده به سازندگان فیلم، رأی به ورود شکایت، صادر و لذا وزارت ارشاد ملزم به جبران خسارت گردید (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۳۷۹). همان گونه که ملاحظه می گردد در این دادنامه، وزارت ارشاد با وجود آنکه به گواهی دیوان عدالت اداری، قانوناً حق لغو تصمیمات قبلی را داشته اما به دلیل عدم رعایت انتظارات مشروع سازندگان فیلم، محکوم به جبران خسارت گردیده است. هر چند که در این رأی، نامی از اصل انتظار مشروع به میان نیامده اما در حقیقت مفهوم آن مورد تأیید قرار گرفته و از این لحاظ دادنامه ای قابل توجه و البته قابل تحسین در رویه دادرسی اداری ایران به حساب می آید.

در نظام حقوقی فرانسه این مسأله به خوبی تبیین شده و لذا رعایت حقوق مکتسب شهروندان به عنوان معیاری مهم برای امکان یا عدم امکان ابطال تصمیم اداری توسط مقام تصمیم گیرنده ذکر می شود؛ بر این اساس صاحب نظران حقوق اداری فرانسه معتقدند تصمیمات اداری قانونی که برای شهروندان حقی ایجاد کرده، به هیچ وجه به وسیله مقام اداری قابل ابطال یا الغاء نمی باشد (Lombard et Dumont, 2007: 244-249).

انتظارات مشروع یا حقوق مکتسبی که برای شهروندان در اثر اتخاذ تصمیم مقام اداری ایجاد می شود، از چنان اهمیتی برخوردار است که حتی در صلاحیت وسیع مقام اداری در مورد تغییر و یا لغو مقررات دولتی نیز تأثیر گذاشته و آن را محدود می نماید. توضیح آنکه هر چند بنابر قواعد حقوق اداری، تغییر، الغاء و یا ابطال تصمیمات دولتی عام الشمول توسط مقام اداری نسبت به تصمیمات انفرادی راحت تر امکان پذیر است

(طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۳۲۲)، اما در تفکرات نوین حقوق اداری، این صلاحیت نیز توسط اصل انتظار مشروع محدود شده است. بدین معنا که مقام اداری حتی در مورد تصمیمات عام‌الشمول مثل صدور آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه مجاز نخواهد بود، به‌راحتی رویه قبلی خود را لغو کرده و تصمیم جدید، جایگزین آن گرداند مگر آنکه بتواند لزوم این تغییر را برای حفظ منافع عمومی به‌خوبی توجیه کرده و در تغییر رویه خود حتی‌الامکان انتظارات شهروندان را نیز تأمین کند. مثلاً قبل از اتخاذ تصمیم جدید به آنها اطلاع‌رسانی کرده و با آنان مشورت کند و یا برای تغییر تصمیم، دوره گذار معین نماید.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در حوزه حقوق خصوصی به‌دلیل حفظ حقوق دیگران، اصل بر لزوم ایقاعات است، به طریق اولی این اصل در ایقاعات اداری نیز وجود دارد چرا که تأثیر تصمیمات یک‌جانبه اداری بر حقوق و زندگی شهروندان به مراتب بیش از ایقاعات منعقدۀ توسط اشخاص حقوق خصوصی است. برای اثبات این مدعا سه مبنا در این پژوهش ذکر گردید. مبنای اول، اصل حاکمیت قانون می‌باشد که مبین تحدید کلیه فعالیت‌ها و اقدامات اداری در چارچوب قوانین و مقررات جاری در کشور است. از لوازم این اصل، می‌توان به ایجاد ثبات در تصمیمات دولتی اشاره نمود که نتیجه آن، قابل پیش‌بینی بودن اقدامات اداری توسط شهروندان و در نتیجه اعتماد آنها به مقامات دولتی خواهد بود. بنابر اصل حاکمیت قانون و لوازم آن، اصالة اللزوم بر تصمیمات قانونی اتخاذ شده توسط نهادهای دولتی و مأموران آنها حکومت دارد فلذا مقامات اداری به‌هیچ‌وجه مجاز به لغو و عدول از تصمیمات و اقدامات قانونی قبلی خود نخواهند بود؛ در مقابل، تصمیمات غیرقانونی مأموران دولتی محکوم به بطلان بوده و

مقام اداری مجاز و حتی موظف به اعلام بطلان آن می‌باشد. البته خسارت وارده به شهروندان در اثر این الغاء، قابل مطالبه توسط آنها در مراجع قضایی خواهد بود. مبنای دوم اصل لزوم در ایقاعات اداری، اصل عدم صلاحیت است که در حقوق اداری جاری می‌باشد. بر این اساس، از آنجا که لغو تصمیم اداری نیز خود یک اقدام اداری محسوب می‌گردد فلذا مقام دولتی اجازه عدول از تصمیم قبلی خود را نخواهد داشت مگر با تصریح قانون. مبنای سوم نیز اصل انتظار مشروع است که بنابر آن، عدم انتفاء تصمیمات اداری توسط مقامات دولتی به دلیل آثار سوئی که بر حقوق شهروندان خواهد گذاشت، انتظار موجه و معقولی است که بایستی به دیده احترام به آن نگریست.

فهرست منابع

- ارسطو (۱۳۸۱)؛ سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
- امامی محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری (ج ۱)، تهران، میزان.
- امامی محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری (ج ۲)، تهران، میزان.
- بهرامی احمدی، حمید (۱۳۸۶)؛ کلیات عقود و قراردادها، تهران، میزان، چاپ دوم.
- زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۰)؛ تأملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، ش ۶۱، زمستان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)؛ اختیارات فوق العاده عالی ترین مقامات اجرایی، راهبرد، ش ۲۰.
- زرگوش، مشتاق (۱۳۹۱)؛ تملک املاک، شبه تملکها و سلب مالکیت از سرمایه ها توسط دولت، تهران، میزان.
- شونبرگ، سورن (۱۳۸۷)؛ انتظاراتی مشروع در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، تهران، میزان.
- شهیدی، مهدی (۱۳۸۴)؛ تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، مجد، چاپ سوم.
- طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ شانزدهم، ویراست سوم.
- قاری سید فاطمی، سیدمحمد (۱۳۹۰)؛ حقوق بشر در جهان معاصر، ج ۱، تهران، شهر دانش، چاپ سوم.
- قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۹)؛ حقوق بشر در جهان معاصر، ج ۲، تهران، شهر دانش، چاپ دوم.

- قربانی، فرجاله (۱۳۸۸)؛ آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات فردوسی، چاپ دوم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)؛ حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، تهران، نشر دادگستر، چاپ پنجم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)؛ حقوق مدنی (ایقاع)، تهران، میزان، چاپ سوم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)؛ مقدمه علم حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ ۶۶.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)؛ حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران، مرکز پژوهشهای مجلس.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴)؛ حقوق بشر و آزادیهای اساسی، تهران، میزان.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۱)؛ اصول حقوق اداری، تهران، خرسندی، چاپ دوم.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری تطبیقی، تهران، سمت.
- سایت رسمی دیوان عدالت اداری.
- لوح جامع قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷.
- قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹.
- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵.

- Bradley, A,W and Ewing,K,D, Constitutional and Administrative Law, Pearson Longman, 14 th edition, (2007).
- Craig, Paul, (1992), "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", The Law Quarterly Review, Vol. 108.
- Dicey, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, (London: Macmillan, Published in 1885, 8th edn, 1927).
- Ellis-Jones, Ian, Essential Administrative Law, Cavandish publishing(Australia) Pty limited , second edition, (2001).
- Lebreton Gilles, Droit Administratif Général, Dalloz, 4e édition, (2007).
- Lombard, Martine et Dumont, Gilles ,Droit Administratif,Dalloz,7e édition, (2007).
- Perekotiy, Elena, principles of proper administration: (. http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1250698#_ftnref1)
- Petit, Jacques, Le principe de confiance le'gitime en droit administrative français, 2010: (http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf)
- Rose, J. "The Rule of Law in the Western World: An Overview", Journal of Social Philosophy, Vol. 35, No. 4, Winter (2004).
- Stott, David and Felix, Alexandra, Principles of Administrative Law, Cavendish publishing limited, (1997).
- Thomas, Robert, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Hart publishing, (2000).

