

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۶۳

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، بهار ۱۴۰۰، شماره ۲۶

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری

محمد رضا ویژه^۱؛ سید محمد شریف حجتی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۰۷

چکیده

گاهی تعارض زمانی قوانین، مقررات، مصوبات دولتی و تصمیمات و اعلامات اداری در گذشته و آینده، به تضییع حق‌های مکتسب ناشی از آنها یا نتایج ناشی از قراردادهای منعقد شده مقام اداری در گذشته یا نادیده انگاشتن انتظارات و توقعات مشروع ناشی از آنها منتهی می‌شود. این تضییع حق‌ها (حقوق مکتسبه) و نادیده‌انگاشتن توقعات (انتظار مشروع) که براساس قانون، رویه و شرع به وجود آمده، قابل پذیرش نیست. اصل حمایت از این حقوق مکتسبه را باید پرورده رویه قضایی دیوان عدالت اداری دانست که فارغ از عدم‌پیش‌بینی آن به عنوان اصل حمایت شده در قانون اساسی، در موارد عدم‌رعایت این اصل از ناحیه مقام اداری، به دفعات متکثر و متعدد، حکم ابطال هر نوع تصمیم، اعلام و مصوبه‌ای صادر گردیده که موجب تضییع این حقوق شده است. در مقاله حاضر، تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در رویه عدالت اداری مورد بررسی و نقاط ضعف و قوت این رویه مورد مذاقه قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن معیارهایی چند، دیوان عدالت اداری می‌تواند حمایت خود از این حق‌ها را بهبود و توسعه بخشد.

واژگان کلیدی: حق‌های مکتسب، عطف بماسبق نشدن، انتظار مشروع، کنترل قضایی، امنیت حقوقی.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. mrezavijeh@yahoo.com

۲. دانشجوی دکترای رشته حقوق عمومی پردیس دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

s.m.sh.hojaty@gmail.com

مقدمه

اصول حقوق مکتسبه، عطف به‌ماسبق نشدن و انتظارات مشروع و سایر اصول، به‌عنوان اصول حقوقی توسط حقوقدانان رشته حقوق اداری و رویه‌قضایی دیوان عدالت اداری شناسایی شده است؛ تا جایی که به اذعان همگی، عدم رعایت این اصول، موجب ابطال و لغو تصمیمات، مصوبات مقام اداری و یا الزام ایشان به رعایت آنها می‌شود. با وجود اهمیت اصل احترام به حقوق مکتسبه در حقوق عمومی، تاکنون در خصوص اصل لزوم حمایت از حقوق مکتسبه، پژوهشی تخصصی در باب مفهوم و معیارهای تشخیص و رویه قضایی دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع کنترل و نظارت قضایی به‌عمل نیامده بود. این درحالیست که اصل رعایت حقوق مکتسبه از یکسو در نظارت قضایی بر تصمیمات، اقدامات و اعمال مقام اداری اهمیت بسیاری داشته و از این جهت، ابزاری کارآمد در ید قضات مراجع قضایی اداری محسوب می‌گردد؛ از این‌رو، شناسایی دقیق و کامل آن، تأثیر بسزایی در رسیدگی‌های ایشان دارد. از طرف دیگر، شایسته‌است که به‌عنوان ابزار کارآمدی نزد مقامات اداری به‌کار رود و بی‌شک شناسایی و رعایت آن از ناحیه مقامات اداری، می‌تواند گامی از گام‌های ایجاد نظام اداری مطلوب باشد؛ سرانجام، این اصل؛ می‌تواند حقوق دفاعی شهروندان را تضمین و اصل راهنمای شهروندان برای شناسایی حقوقشان در قبال خودسری‌های مقامات عمومی قرار بگیرد. در این راستا، تلاش شده تا علاوه بر بحث مفهومی و تحلیلی این اصول، با تأکید بر مفهوم اصل لزوم رعایت حق‌های مکتسب، به بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری پرداخته شود که در شکل‌گیری این اصول قضایی نقش بسزایی دارد تا معیارهای مدونی برای حمایت از اصل شناسایی گردد و با ذکر مصادیق بسیاری در آرای وحدت‌رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نشان داده‌شود که چگونه این اصل، مورد تضمین و حمایت قرار گرفته است.

این مقاله نشان خواهد داد که مطابق اصل احترام به حقوق مکتسبه در حقوق عمومی، حقوق مکتسبه ناشی از قوانین، مقررات و مصوبات دولتی و تصمیمات اداری و قراردادهای منعقد مقام اداری در گذشته که در چارچوب قانونی و شرعی به‌وجود آمده است، به‌عنوان اصلی از اصول بنیادین حقوق عمومی، برای مقام اداری در تصویب مصوبات لاحق و تصمیمات جدید وی، لازم‌الرعايه است و در صورت عدم رعایت این اصل و تضییع حقوق مکتسبه اشخاص، ابطال می‌گردد؛ همچنین ارکان احراز حقوق مکتسبه در حقوق عمومی تبیین و معیارهای شناسایی اصل احترام به حقوق مکتسبه را مدون نموده و مصادیق آن از میان آرای وحدت‌رویه را ارائه خواهد نمود. از خلال این معیارها و مصادیق، استنباط خواهد شد که چنانچه حق مکتسب در شرایط قانونی و با جمع‌شدن ارکان لازم تحقق یافته‌باشد، تضییع این حقوق به‌واسطه مقررات

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۶۵
و مصوبات دولتی و تصمیمات و اعلامات مقام اداری، به‌طور قانونی ممنوع و خلاف شرع است و موجب
ابطال می‌شود.

۱. تحلیل مفهومی اصل احترام به حقوق مکتسبه

اصل احترام به حقوق مکتسبه یا حقوق ثابت^۱ از جمله اصولی است که از حقوق اروپایی نشأت گرفته و وارد
حقوق ایران شده و ریشه در نظریات مکتب فردگرایی دارد. به‌نظر می‌رسد که نظریه حقوق مکتسبه از
حقوق مدنی به حقوق عمومی سرایت کرده است و اساس آن از حقوق مدنی و دیدگاه‌های دانشمندان این
رشته نشأت گرفته است؛ ولی حقوق عمومی، نگرش دیگری به آن داشته و خوانش آن از بیان حقوق مدنی،
مجزا شده و با عمومات حقوق اداری منطبق شده است. در بیان حقوق اداری؛ حقوق مکتسبه، مجموعه
حقوقیست که در اثر رویه‌های اداری و یک زمان معقول و به‌گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان
شکل گرفته و ثبات یافته است (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۵۳) و مقام اداری مجاز نیست که باوجود تغییر
قوانین، مقررات و سیاست‌ها در بستر زمان، با تصمیم و صلاحدید خود؛ آنها را سلب، تغییر، تحدید و یا
تضییق نماید. به‌عبارت دیگر، تصمیم خود را به‌دارندگان قبلی آنها که در شرایط قانونی و مشروع برایشان
ایجاد و ثبات یافته، تسری داده و حقوق چنین اشخاصی را تضییع نماید. این نوع حق‌ها در حقوق اداری
تحت حمایت اصل احترام به حقوق مکتسبه^۲ شناسایی شده‌است. به‌بیان دیگر، هرگاه افرادی در سایه نظام
قانونی، حق معینی را به‌دست آورند یا تصمیم اداری برای آنها، وضعیت یا مرتبت قانونی خاص را
پیش‌بینی نماید؛ هرگونه اعمال تغییر و اصلاح در این حق و یا وضعیت قانونی، ممنوع بوده و مصوبه اداری
جدید نسبت به گذشته دارای اثر نیست (فلاح‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۱۳).

۱-۱. اصل حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری و حقوق مدنی

اصل احترام به حقوق مکتسبه در حقوق اداری با حقوق مدنی تفاوت‌هایی دارد. طرح بحث حقوق مکتسبه،
صرفاً ناشی از تعارض قانون جدید با قانون قدیم نیست؛ بلکه چند وجه مختلف دارد: اول اینکه، مصوبات
دولتی جدید نمی‌بایست منجر به سلب، تغییر و یا تحدید حقوق مکتسبه ناشی از قوانین گذشته به‌معنای
خاص آن (مصوبات مجلس) و یا ناشی از حکومت مقررات و مصوبات دولتی قبلی شود، وگرنه قابل ابطال
هستند؛ دوم اینکه، تصمیمات و مصوبات لاحق مقام اداری نمی‌بایست موجب سلب، تغییر، عدم توجه و یا

1. Acquired rights/vested rights- Droits acquis/الحقوق المکتسبه

2. Principle of acquired rights/Principe de droits acquis/مبدأ احترام للحقوق المکتسبه

تحدید تصمیمات و مصوبات رویه‌ای سابق گردند که به صورت حقوق مکتسبه درآمده‌اند؛ در غیر این صورت، قابل ابطال هستند. شرایط تحقق و احراز حق مکتسب را این گونه می‌توان برشمرد: حق باشد و عین نباشد؛ می‌تواند حق ناشی از تصمیم، اقدام و یا اعلام دولتی باشد؛ نه فقط حق ناشی از قوانین و یا مقررات دولتی؛ با تکرار و استمرار آن در قالب رویه درآمده و ثبات یافته باشد و مقطعی و موردی نباشد؛ در یک دوره زمانی معقول ایجاد شده باشد که لزوماً به معنی دوره‌ای طولانی نیست؛ بلکه عقلی و عرفی منجر به ایجاد رویه شده باشد؛ برخاسته از حکومت تصمیم، اقدام و یا مصوبه قانونی ناشی از صلاحیت اعطایی از قبل مقنن و یا برگرفته از مصوبات مجلس باشد؛ و سرانجام، ناشی از اعمال صلاحیت اجباری مقام اداری در قلمروی قوانین و مقررات و یا تصمیمات اداری در گذشته باشد.

۲-۱. اصل حمایت از حق‌های مکتسب و اصول حقوق اداری

این اصل در حقوق اداری در کنار اصول مرتبطی همچون: «اصل قانونی بودن»، «اصل دولت قانونمدار»، «اصل حقوق بنیادین تضمین شده در قانون اساسی» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۵۴)، «اصل انتظارات مشروع» و «اصل عطف بماسبق نشدن» قابل تحلیل و بررسی است.

درواقع، مردم بر اساس قوانین و تصمیمات موجود به تنظیم روابط و رفتارها می‌پردازند. اینکه مقام اداری بخواهد بر اساس قوانین و تصمیمات آتیه، رفتار و اقدامات گذشته افراد را باطل و مسئولیت جدیدی بر آنها تحمیل نماید، با همان فلسفه قبح عقاب بلایبان، غیر اخلاقی و ناعادلانه است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۳۹).

امروزه اصل احترام به حقوق مکتسبه، یکی از مبانی اصل امنیت حقوقی است. از نظر برخی از نویسندگان حقوق عمومی، مبناى اصل احترام به حقوق مکتسبه، دو اصل اعمال حقوق و آزادی‌های بنیادین و حمایت از حقوق ناشی از قراردادهاست (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۳۶). در همین رابطه، نظام حقوقی فرانسه، رویه شورای قانون اساسی در تضمین رعایت حقوق مکتسب، آزادی قراردادی را به خودی خود دارای ارزش قانون اساسی ندانست؛ ولی وجود آن را برای تضمین اصول دیگر که دارای ارزش قانون اساسی هستند، ضروری تلقی کرد (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۳۸).

نمی‌توان نادیده گرفت که اصل «احترام به حقوق مکتسبه»، ارتباط نزدیکی با اصل عطف بماسبق نشدن تصمیمات و قوانین و اصل انتظارات مشروع دارد؛ اما به عقیده برخی، نباید «اصل احترام به حقوق مکتسبه» را با «اصل انتظارات مشروع» خلط نمود. البته برای رفع تعارض زمانی قوانین، در مرحله نخست باید بین حقوق مکتسبه و انتظارات اشخاص، تفاوت گذاشت. امیدهای معقول و انتظارات مشروع نیز جایگاهی مشابه حقوق مکتسبه پیدامی‌کنند؛ یعنی هر جا اشخاص در اثر حکم قانون‌گذار و حتی سکوت او، امیدی به داشتن

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۶۷

حق پیداکنند، باید آن‌را محترم‌شمرد و از بین بردن چنین انتظاری را ناپسند دانست؛ زیرا مهم‌ترین فایده قانون، ایجاد امنیت حقوقی و اعتمادیست که برای اشخاص نسبت به آینده انسان به وجود می‌آورد. اگرچه اصل احترام به حقوق مکتسبه، اصلی از اصول حقوق عمومی تلقی می‌شود؛ ولی جزو اصول مطرح در قانون- اساسی جمهوری اسلامی ایران محسوب نمی‌گردد. البته ردپایی از آن در اصول کلی تبصره ۶ ماده ۷ برنامه چهارم توسعه نیز دیده می‌شود و می‌توان آن‌را جزو اصول مقرر در قوانین و مقررات عادی دانست. نکته قابل- توجه اینکه با لحاظ مراتب فوق درخصوص جایگاه این اصل در قوانین و مقررات؛ درواقع بایستی این اصل را جزو اصول قضایی و پرورده رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری و حاصل رویه قضایی دانست. شاید بتوان گفت که این نقص، خود ریشه در عدم وجود یک قانون جامع اداری در کشور دارد. البته برخی از حقوقدانان، فروضی را برای نقض اصل احترام به حقوق مکتسبه دیده‌اند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱ : ۱۶۰-۱۵۵)؛ یعنی نقض و عدم احترام به حقوق مکتسبه را که مبنایی برای کنترل قضایی دیوان بر تصمیمات اداری است، در سه‌حالت قابل تصور دانسته‌اند؛ نخست، مقام اداری به کلی حق مکتسب اشخاص را نادیده می‌گیرد (سلب حقوق مکتسبه)، دوم اینکه، ممکن است تغییراتی در حقوق مکتسبه ایجاد نماید (تغییر حقوق مکتسبه) و سوم اینکه، این حق را صرفاً محدود و مضیق نماید (تحدید و تضییق حقوق مکتسبه).

ازجمله اصول قرین و متشابه اصل احترام به حقوق مکتسبه، «اصل عطف بماسبق نشدن» است که بسیار شبیه اصل احترام به حقوق مکتسبه بوده و درواقع، نتیجه اجرای «اصل عطف بماسبق نشدن» تلقی می‌گردد. مطابق بخش پایانی ماده ۴ قانون مدنی ایران، قوانین و مقررات؛ اثری قهقرایی ندارند؛ مگر آنکه قانون، ترتیب دیگری معین کرده باشد؛ یعنی تعیین اثر قهقرایی قانون، خلاف اصل کلی و درحیطه صلاحیت اختصاصی قانون‌گذار است و مقام اداری به هیچ وجه، حق عطف بماسبق کردن قوانین را به جز در موارد مأذون از قبل مقنن، نخواهد داشت (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱ : ۱۷۴). اصل حقوقی که حسب آن، اصل بر تسری آثار تصمیمات اداری نسبت به آینده و نه عطف بماسبق شدن آن به گذشته است، به «اصل عطف بماسبق نشدن اعمال اداری»^۱ شهرت پیدا کرده است. در میان اصول مورد استناد در حقوق اداری، «اصل انتظار مشروع»^۲ نیز از اصولیست که از جهات بسیار با «اصل احترام به حقوق مکتسبه» شباهت داشته است و چه بسا، جای یکدیگر مورد استناد قرار گیرند. اصل «انتظارات مشروع یا موجه»، جزو اصول ماهوی، غیرمدون و مدرن محسوب می‌گردد (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۲ : ۲۷۹). بحث انتظار مشروع در

1. Principle Non-retroactivity of administrative Decisions /Principe de non-retroactivite d' decision administrative/ مبدأ عدم رجعیه القرارات الإداریه

2. Legitimate Expectation/confiance légitime/ التوقعات المشروعه

محدوده اعمال صلاحیت اختیاری اداره و یا مقام اداری نمود می‌یابد. در واقع، در راستای دموکراتیزاسیون اقتدار عمومی و تقویت حق‌ها و آزادی‌های شهروند و جلوگیری از لجام‌گسیختگی اعمال این اقتدار و سوء استفاده‌های احتمالی صاحبان این اقتدار، مکلف به توجه به اصل هستند (گرچی‌ازندریانی، همان: ۲۷۹-۲۷۷). در خلال رویه قضایی مشاهده می‌کنیم در محلی که مصداق انتظار مشروع بوده، قضات و حقوقدانان به اصل احترام به حقوق مکتسبه استناد کرده و مورد را از مصداق حقوق مکتسبه شناسایی نموده‌اند، در حالی که از موارد انتظار مشروع بوده است؛ اگرچه نتیجه یکی بوده، ولی روش و موضوع استدلال، دچار اختلاط مفهومی بوده است؛ یعنی کبرایی که توسط قاضی انتخاب شده، منطبق با صغرای استدلال نبوده است. انتظار مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات عمومی در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری ایجاد می‌شود؛ به نحوی که عدم توجه به آنها یا صرف نظر کردن از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت خصوصی از شهروندان مخاطب می‌گردد؛ بدین جهت، تضمین این قبیل انتظارات شهروندان، مستلزم نوعی حمایت حقوقی است (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۵۴)؛ یعنی از آنجاکه برخی اوقات، تصمیمات و اعلامات جدید مقامات اداری، با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین ایشان متفاوت است و در چنین وضعیتی، به منظور رعایت انصاف و حفظ و ثبات اعتماد عمومی به اداره و با عنایت به اینکه انصاف با حاکمیت قانون و الزامات ناشی از حفظ امنیت و ثبات حقوقی، پیوندی درونی دارد؛ حمایت حقوقی از این انتظارات در حقوق اداری ضروری به نظر رسیده است (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۵۴) تا به عنوان یکی از ابزارهای کنترل قضایی اعمال دولت و حمایت از حقوق شهروندان، توسط قضات اداری مورد استناد قرار گیرد.

در نتیجه، اگر این انتظارات مشروع شهروندان از سوی مقامات و کارگزاران عمومی به عنوان حقوقی بنیادین مورد احترام قرار گیرد؛ چگونگی اعمال این صلاحیت اختیاری از ناحیه ایشان توسط عموم شهروندان، قابل پیش‌بینی بوده و آسیب‌پذیری ایشان در قبال این تصمیمات احتمالی کاهش می‌یابد (بهنیا، ۱۳۸۹: ۲).

۲. حق‌های مکتسب در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در بیش از دهها فقره از آرای هیأت عمومی که در راستای دو وظیفه هیأت مستنداً به ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مبنی بر رسیدگی به شکایات از مصوبات، نظامات، مقررات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی صادر و منجر به ابطال یا عدم ابطال آنها شده (بند ۱ - ماده ۱۲ اخیرالذکر) و همچنین رأی وحدت رویه در رفع تعارض آرای شعب دیوان (بند ۲ ماده ۱۲ اخیرالذکر)

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۶۹
صادر گردیده است. در ادامه تلاش شده تا با بررسی و استنباط معیارها و قواعدی مدون از میان آرای صادره،
یک دسته‌بندی قابل استفاده در زمینه حقوق مکتسبه از میان آرای هیأت عمومی استخراج شود.

۱-۲. ایجاد و نقض حق مکتسب به موجب قانون

۱-۱-۲. سلب حقوق مکتسبه فقط در قالب قاعده آمره و صلاحیت مقنن یا مأذون از قبل قانون گذار

هیأت عمومی در رأی شماره ۸۸/۵۵۶ مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۰، ابطال مصوبه اداری را به جهت تضییع حق
مکتسب قبول نموده و قوه مجریه را صالح به تصویب مقرر قانونی در تعارض با حق مکتسب اشخاص
نمی‌داند. مطابق رأی موصوف: «باعنایت به ماده ۹ مصوبه جلسه ۴۸۳ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۳ شورای عالی
انقلاب فرهنگی که مقرر داشته است: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و
ارگان‌هایی که متقاضی فعالیت در رشته‌های مختلف آموزش‌های آزاد می‌باشند، موظفند مجوز رسمی
فعالیت در هر رشته را از دستگاه ذی‌ربط برابر ضوابط و مقررات دریافت نمایند؛ در غیر این صورت، فعالیت
آنها غیرمجاز بوده و نیروی انتظامی موظف است طبق قانون تعطیل مؤسسات و واحدهای آموزشی و
تحقیقاتی و فرهنگی که بدون اخذ مجوز قانونی دایر شده و می‌شود مصوب ۱۳۷۲/۲/۷ مجلس شورای
اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۳/۳/۱۸ هیأت وزیران، اقدام نماید و عندالاقضاء، فعالیت آنان
را تعطیل و پرونده خاطیان را جهت رسیدگی به دادگاه صالحه ارجاع دهد ... الف- نظر به وظایف و
مسئولیت‌های واحدهای دولتی ذی‌صلاح در زمینه اعمال نظارت و کنترل بر نحوه تأسیس و اداره و
فعالیت واحدهای آموزشی در رشته‌های مختلف آموزش‌های آزاد و جلوگیری از تأسیس و ادامه فعالیت
واحدهای آموزشی فاقد مجوز قانونی براساس مقررات قانون تعطیل مؤسسات و واحدهای آموزشی و
تحقیقاتی و فرهنگی که بدون مجوز قانونی دایر شده و می‌شود، بند یک صورت جلسه مورد اعتراض که در
مقام اجرای حکم قانون گذار و مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب شده، مغایرتی با قانون ندارد و
خارج از حدود اختیارات مقامات تصویب کننده آن نمی‌باشد. ب- نظر به اینکه وضع قاعده آمره در باب
سلب حقوق مکتسبه اشخاص از جمله ابطال مجوز با پروانه فعالیت مؤسسات آموزشی دارای مجوز قانونی
تأسیس و فعالیت آموزشی براساس علل و جهت خاص، اختصاص به مقنن یا مأذون از قبل قانون گذار دارد؛
بنابراین، مفاد بند ۲ صورت جلسه مورد اعتراض مبنی بر ابطال مجوز یا پروانه فعالیت مؤسسات و
آموزشگاه‌هایی که در حیطه وظایف و اختیارات سایر دستگاه‌ها وارد می‌شوند، خارج از حدود صلاحیت قوه-
مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص و ابطال می‌گردد.»

در این مجال، هیأت عمومی بازهم برخلاف آرای انبوه دیگر خود که مقام اداری را مجاز به عطف بماسبق نمودن ندانسته بوده (به جهت اینکه صرفاً مقنن را صالح به تصویب چنین مقرره‌ای می‌داند)، به صراحت علاوه بر مقنن عادی، مأذون از قبل مقنن را صالح به چنین اقدامی دانسته و عمل مقام اداری را فقط در صورتی سالب حق مکتسب و باطل می‌داند که مأذون از قبل مقنن نباشد؛ درحقیقت، دیوان یک باب جدید را باز کرده که علاوه بر قانون گذار عادی، مأذون از ناحیه وی نیز، می‌تواند قوانین و مقررات را عطف بماسبق نماید. البته نباید اشتباه شود که منظور، امکان اعطای این اختیار به مقام اداری است؛ زیرا مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، فقط در مورد خاص، این تفویض به دولت ممکن بوده و محدود به موارد مندرج در اصل یاد شده است؛ بنابراین، به طریق اولی، تفویض حق عطف بماسبق شدن ممکن نیست.

در دادنامه دیگر هیأت عمومی نیز مشابه همین معیار قابل استنباط است. هیأت عمومی طی رأی شماره ۱۶۶ مورخ ۱۳۸۸/۳/۳۱، مصوبات اداری را به دلیل عدم اذن قوه مجریه در تصویب مقرره متعارض با حق مکتسب، باطل می‌نماید. هیأت عمومی چنین استدلال می‌نماید: « بند (ب) ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن، از جمله ماده واحده قانون اصلاح بند (ب) و تبصره ۳ ماده ۴ قانون مذکور مصوب ۱۳۶۵ مصرح در تکلیف سازمان تأمین اجتماعی است که صاحبان حرف و مشاغل آزاد را به صورت اختیاری در برابر تمام یا قسمتی از مزایای قانون تأمین اجتماعی بیمه نماید و تصویب آیین نامه چگونگی انجام بیمه و نرخ حق بیمه و همچنین میزان مزایای مربوطه، به عهده هیأت وزیران محول شده است. نظر به مراتب فوق الذکر و اینکه پرداخت حق بیمه قانونی توسط صاحبان حرف و مشاغل آزاد، موجب حق مکتسب قانونی آنان به استفاده از مقررات تأمین اجتماعی می‌باشد و از طرف قانون گذار، حکمی در باب انتفاء حق مکتسب مزبور در صورت تأخیر در پرداخت حق بیمه، انشاء نشده است؛ بنابراین، بند ۹ دستورالعمل شماره ۸۱/۵۰۱۵ مورخ ۱۳۷۹/۱/۷ سازمان تأمین اجتماعی که متضمن قانون گذاری و وضع قاعده امره در خصوص انتفاء آثار مترتب بر حقوق ناشی از بیمه اختیاری به لحاظ تأخیر در پرداخت حق بیمه و عدم احتساب ایام گذشته که حق بیمه قانونی آن پرداخت شده و پرداخت حق بیمه مجدد به عنوان قرارداد جدید می‌باشد، خلاف هدف و حکم مقنن و نافی حق مکتسب قانونی افراد و خارج از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در وضع مقررات دولتی تشخیص داده و ابطال می‌گردد؛ بنابراین، می‌توان این معیار قضایی را استنباط نمود که مصوبه اداری متضمن قانون گذاری و وضع قاعده امره در خصوص انتفاء آثار مترتب بر حقوق مکتسبه، ناشی از قانون بوده و چنین مصوبه‌ای خلاف هدف و حکم مقنن است.»

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۷۱

در تأیید این استدلال ملاحظه می‌کنیم که شورای نگهبان نیز بر ضرورت انتشار قانون برای آگاهی دارندگان حق مکتسب تأکید نموده است؛ چراکه فقط قانون است که به‌نحو مقتضی منتشر می‌شود و به اطلاع عموم می‌رسد و فقط مقنن می‌تواند با رعایت شرایط تصویب قانون، طی مصوبات قانونی‌اش، عطف‌بماسبق نموده و حق مکتسب را در نظر نگیرد؛ بنابراین، در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ در مقام بررسی اصلاح تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز، مصوب مجلس شورا، این چنین اظهار نظر نموده است: «طرح اصلاح تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب جلسه مورخ نوزدهم بهمن ماه یکهزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۶ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا بدین شرح اعلام می‌گردد: متن ماده واحده از آن جهت که طی مراحل تصویب قانون (اعم از امضاء و انتشار آن برای اطلاع عموم) عملاً ممکن نیست و مستلزم تضييع حقوق مکتسبه عامه و از بین رفتن حق اخذ جواز حمل می‌گردد، مغایر با قانون اساسی از جمله اصل ۱۶۹ آن شناخته شد».

۲-۱-۲. اختیار عطف‌بماسبق نمودن مصوبات لاحق به حق‌های ناشی از حکومت مصوبه سابق با تجویز قانون

در این زمینه، رأی شماره ۱۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل توجه است؛ بدین نحو که به صرف ادعای تضييع حقوق مکتسبه، مصوبه اداری را ابطال نموده است. در این پرونده، شاکی مدعی می‌شود که با توجه به مصوبه دولتی، از فوق‌العاده هم‌ترازی با اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها مطابق ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت برخوردار شده بوده و مدتی این فوق‌العاده را دریافت می‌نموده است. تصویب مصوبه جدیدی از هیأت وزیران، ضوابط جدیدی برای برخورداری از این فوق‌العاده تعیین و اعلام می‌دارد که اگر با این ضوابط جدید، مشمول مقررات مذکور نشوند، مابه‌التفاوت مربوط به قبل از تاریخ یادشده به آنان پرداخت می‌شود و افزایش در حقوق و مزایای این قبیل مستخدمان، از مابه‌التفاوت یادشده کسری می‌شود. در واقع، وجوه اضافه‌پرداختی از حقوق و مزایای وی کسر تا مستهلک شود؛ اما این تصمیم مقام اداری و کاهش مابه‌التفاوت و درج مابه‌التفاوت جدید و کسر از حقوق و مزایای او، در حقوق و مزایای که در سال پایانی خدمت منظور می‌شده و ملاک بازنشستگی قرار می‌گیرد، تأثیر گذارده و حقوق و مزایای بازنشستگی وی کمتر شده است؛ یعنی برخلاف حقوق مکتسبه وی، ناشی از قانون و بخشنامه و حکم صادره، مصوبه هیأت وزیران حکم جدید را عطف‌بماسبق نموده، از این رو، آن را مخالف ماده ۴ قانون مدنی دانسته و تقاضای ابطال مصوبه مذکور و بخشنامه مربوطه را نموده است. ملاحظه می‌-

شود که برخلاف ادعای شاکی، هیأت عمومی استدلال کرده که تصویب نامه هیأت وزیران برخلاف ماده ۴ قانون مدنی نبوده، بلکه در مقام حفظ حقوق مکتسبه اشخاص واجد شرایط بر اساس مقررات حاکم بوده و قابل ابطال نیست؛ زیرا معتقد است که در محدوده صلاحیت قانونی هیأت وزیران هست. ملاحظه می شود که هیأت عمومی اذعان داشته که مستند اصلی در استناد به اصل احترام به حقوق مکتسبه، ماده ۴ قانون مدنی است. موضوع قابل توجه دیگر، بحث تعارض زمانی بین دو مصوبه دولتی است که یکی مستخدمی را مشمول بهره مندی از مزایای قانون دانسته و دیگری با وضع ضوابط جدید، وی را مشمول نمی داند و دیوان نیز قائل به عطف بماسبق شدن مقرر لاحق بوده است؛ ولی آن را معیار حقوق مکتسبه ناشی از اقتدار مقرر سابق نمی داند و معتقد است، چون به طور قانونی، صلاحیت وضع مقررات در مورد ماده ۸ قانون نظام هماهنگ، به شورای حقوق و دستمزد داده شده و مصوبه مورد بحث، مورد تأیید شورای مذکور بوده، در صورت وضع ضوابط جدید، لازم الرعایه و تغییر وضعیت افراد با قانون جدید، مجاز است؛ حتی اگر مزایای ایشان کاسته شود و این تصمیم جدید را موجب تضییع حقوق اشخاص نمی داند. به نظر می رسد که این نوع استدلال، جای تأمل دارد که آیا منظور از قانون در ماده ۴ اعم از قانون مصوب مجلس، همچنین مصوبات دولتی بوده یا اینکه منحصر در مصوبات مجلس است؟ به نظر می رسد منظور از قانون، قوانین و مقررات به معنای عام هست؛ ولی تنها قانون گذار یعنی مجلس شورا، اختیار عطف بماسبق نمودن را دارد و رعایت قاعده عدم عطف بماسبق نمودن در وضع آیین نامه و تصویب نامه برای مقام اداری اجباری بوده و مطابق اصل ۱۷۰ لازم الرعایه است و مقام اداری نسبت به تصویب مقررهای که حکم جدیدی را عطف بماسبق نماید و موجب سلب، تغییر و تحدید حقوق مکتسب اشخاص شود، اختیاری ندارد و دادرسی می تواند از اجرای چنین مقرراتی خودداری، همچنین هر شخصی می تواند ابطال چنین مصوباتی را از دیوان بخواهد.

در همین ارتباط، به رأی مشابهی به شماره ۸۹/۷ مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۰ هیأت عمومی می توان اشاره کرد که ابطال مصوبه اداری را به صرف ادعای تضییع حق مکتسب، نپذیرفته است. موضوع رأی به این وصف بوده که احدی از جانبازان نسبت به بخشنامه اداری اعتراض نموده و طی شکایت خود اعلام می دارد، با توجه به تأیید مجروحیت از ناحیه سپاه پاسداران، مشمول بخشنامه مورخ ۸۲/۱۱/۱۹ شده و در بنیاد شهید، پرونده تشکیل داده و به کمیسیون پزشکی معرفی شده و در آن شرکت نموده است؛ ولی کمیسیون به استناد بخشنامه جدید مورخ ۸۳/۷/۲۲ خود، ضمن ابطال بخشنامه قبلی، شرایط جدیدی را برای بهره مندی از جانبازی اعلام می نماید. وی مدعی می شود که بخشنامه قبلی برای او ایجاد حق مکتسب نموده و مقرر

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۷۳

جدید، شرطی را به گذشته تسری داده‌است که خلاف ماده ۴ قانون مدنی است. هیأت عمومی، طی استدلالی؛ بخشنامه معترض‌عنه را که در راستای اقدامات اجرایی تبصره ۲ ماده ۲ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان مصوب ۱۳۷۴ تنظیم گردیده، مغایر با ماده ۴ قانون مدنی تشخیص نداده‌است. هیأت عمومی، معتقد به امکان تسری دادن حکم مصوبه لاحق به اشخاص مشمول مصوبه سابق بوده و از مصادیق نادیده گرفتن حق ایجاد شده ناشی از مقرر قدیم ندانسته‌است.

۳-۱-۲. تضييع حقوق مکتسبه و مغایرت با شرع

خلاف شرع بودن مصوبات به تشخیص شورای نگهبان به عنوان متولی امر، از موجبات ابطال مصوبات اداری است؛ اما نکته قابل توجه اینکه، شورای نگهبان نیز، مکرر تضييع حق‌های مکتسب اشخاص را خلاف شرع می‌داند؛ بدین ترتیب، استدلال هیأت عمومی در ابطال مصوبات اداری متعارض با حقوق مکتسبه اشخاص را تقویت می‌کند. برای تشریح این قاعده، رأی شماره ۹۹/۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۴ هیأت عمومی قابل توجه است. در پرونده موضوع این رأی، شاکی مدعی شده که دارای حقوق مکتسبه ناشی از مالکیت قانونی و شرعی بوده که توسط دولت، در اراضی مورد بحث به تعاونی و اعضای آن اعطاء نموده تا ساخت و ساز به عمل- آورند؛ ولی تبصره یک بند ۳ طرح جامع شهر تهران مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، برخلاف قواعد شرعی و قانونی و حق مالکانه که موجد حق مکتسب بوده، مدارک و تاریخ معینی را برای تشخیص برخورداری افراد از حقوق مکتسبه ملاک دانسته، خلاف شرع بوده، بنابراین، تقاضای ابطال آن را نموده است. هیأت عمومی نیز مراتب را برای بررسی تطبیق یا عدم تطبیق با شرع مقدس اسلام، از شورای نگهبان استعلام می‌نماید. شورای نگهبان نیز ضمن ارائه طریق در خصوص قابل ابطال بودن مصوبه به علت آنکه مخالف ماده ۱۵ آیین‌نامه قانون اصلاح ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۶ وزیر جهاد کشاورزی می‌باشد! به علت آنکه حق دیگران را تضييع می‌نماید، خلاف شرع دانسته‌است. هیأت عمومی به استناد نظریه شورای نگهبان که مصوبه مذکور را خلاف شرع تشخیص داده، حکم به ابطال آن می‌دهد؛ درحقیقت، شورای نگهبان با توجه به اینکه مالک را صاحب حق مکتسب تشخیص داده، محدود کردن حقوق مالکانه را خلاف شرع می‌دانسته و حکم به ابطال تبصره مذکور صادر کرده‌است.

البته شورای نگهبان نیز در نظریه‌های متعددی بر تعارض تضييع حق‌های مکتسب با شرع، صحه نهاده است.

۴-۱-۲. ایجاد حق مکتسب با برقراری مزایای قانونی

این موضوع به عنوان یک معیاری کاربردی در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به کار گرفته شده است. به عنوان یک مثال عملی، رأی شماره ۸۷/۷۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را که در مقام رفع تعارض آرای شعب اصداریافته، در همین خصوص تبیین می نماید. مطابق مفاد این رأی، شکات الزام به برقراری حق برجستگی ۲۰ درصد پرداخت مزایای آن را می نمایند و ادعا می کنند که حکم برجستگی ایشان به خاطر آنکه در سال آخر خدمت و در شرف بازنشستگی بوده، لغو می گردد که این اقدام موجب تضییع حقوق مکتسب این اشخاص و عدم برخورداری از مزایای حکم مزبور است. به اعتقاد هیأت عمومی، از آنجاکه حسب محتویات پرونده، وزارت آموزش و پرورش با احراز خدمات شایسته شاکیان بر اساس امتیازات مربوطه، فوق العاده ویژه (حق برجستگی) درباره ایشان را برقرار کرده و فوق العاده مذکور در زمره حقوق مکتسبه قانونی آنان قرار گرفته، مجرد بازنشستگی شکات، نافی حق مکتسب قانونی مذکور نیست؛ بنابراین، رأی شعبه اول که بدین ترتیب تصمیم گرفته، موافق موازین و مقررات قانونی تشخیص داده شده است. نکته قابل توجه اینکه، اعطای فوق العاده مذکور، از مصادیق اعمال صلاحیت- اختیاری بوده و نتیجه آن، ایجاد توقع و انتظار مشروع و معقول برای مستخدم دولتی بوده، ولی حق مکتسب برشمرده شده است.

هیأت عمومی باز هم در موردی مشابه، طی رأی شماره ۸۷/۱۵۶ مورخ ۱۳۸۷/۳/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رفع تعارض آرای شعب استدلالی مشابه را ارائه می نماید. در این موضوع نیز هیأت عمومی، حق مکتسب را در صورتی قابل حمایت می داند که متکی به قانون باشد. هیأت عمومی در مقام رفع تعارض استدلال کرده که با عنایت به ماده ۵ لایحه قانونی استخدام کشوری و تبصره ذیل آن، استخدام افراد به منظور تصدی پست های ثابت سازمانی وزارتخانه ها و یا مؤسسات دولتی مشمول قانون مزبور به طور رسمی مجاز اعلام شده و واگذاری پست های مذکور به اشخاص غیر از مستخدمین رسمی ممنوع اعلام گردیده است. همان طور که در دادنامه شماره ۵۹۷ الی ۶۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۹ هیأت عمومی نیز تصریح شده، ماده ۶ و تبصره یک ماده ۸ قانون فوق الذکر، مفید عدم جواز اشتغال استمرار خدمت مستخدمین پیمانی به مدت نامحدود در پست های ثابت سازمانی است. بنابه مراتب فوق الذکر و عنایت به تصویب نامه شماره ۱۳۸۶۸-۲۸۲ مورخ ۱۳۶۷/۴/۲ هیأت وزیران و انطباق وضعیت استخدامی و سابقه خدمت شاکیان با مفاد تصویب نامه مذکور و ایجاد حق مکتسب قانونی برای مشمولین آن، دادنامه شماره

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۷۵
۵۴۵ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳۱ شعبه ۲۵ دیوان مبنی بر استحقاق شاکی به استخدام به‌طور رسمی، صحیح و
موافق قانون است. به‌عبارت‌دیگر، حقوق مکتسبه مستخدمین دولت که متکی به قانون است، قابل سلب
نیست.

۵-۱-۲. امکان عدم تضييع حقوق مکتسبه به صرف تسري حکم مصوبات لاحق به دوره حکومت مصوبات سابق

چنانچه مصوبه لاحق، با حقی که سابقاً متکی به قانون سابق ایجاد نشده، در تعارض نباشد، قابل ابطال
نیست. بر همین اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی ۸۶/۲۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۳، چنین
مصوبه‌ای را ابطال نمی‌نماید. در این پرونده، شاکی مدعی شده که بند ۸ ماده آیین‌نامه اجرایی
آموزشگاه‌های رانندگی مصوب ۸۳/۱۲/۵ هیأت وزیران، حداقل مدرک تحصیلی دیپلم متوسطه را از
شرایط لازم مربی آموزشگاه‌ها اعلام نماید؛ در حالی که آیین‌نامه مزبور به استناد مصوبه مورخ ۵۸/۲/۲۱
شورای انقلاب ناظر به ماده ۱۳ قانون کارآموزی مصوب ۱۳۴۹ به تصویب رسیده که در دو قانون مذکور،
چنین شرطی نبوده و با عنایت به اینکه وضع قاعده آمره متضمن ایجاد یا سلب حق و شرایط اصولی
هرمورد اختصاص به مقنن دارد، تقاضای ابطال نموده‌است. خواننده در پاسخ اعلام می‌دارد که به‌لحاظ
رعایت حقوق مکتسبه افراد، تبصره ماده ۱۰ آیین‌نامه مذکور، مریبانی را که در حال حاضر دارای کارت
مربیگری هستند، از داشتن دیپلم معاف کرده است. هیأت عمومی با توجه به اینکه تعیین شرایط تشکیل
آموزشگاه‌های رانندگی را به هیأت‌وزیران واگذار کرده و باتوجه به استثناء بند ۸ ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی
آموزشگاه‌های رانندگی مصوب ۱۳۸۳ (دفاعیه خواننده به شرح فوق) مصوبه معترض‌عنه مغایرتی با حق
مکتسب افراد ندارد؛ بدین معنا که اگر کسی سابقه کار به عنوان مربی داشته، حتماً دارای کارت مربیگری
است، و الاً کسی که کارت مربیگری نداشته، پس سابقه معینی هم در این نوع کار نداشته است؛ بنابراین،
حقی هم اکتساب نکرده تا تضييع شود.

۶-۱-۲. صلاحیت اختصاصی مقنن راجع به مدت اعتبار حق مکتسب، حق اعتراض و مرجع رسیدگی به آن

تعیین شرایط برخورداری از حمایت از حق مکتسب از جمله مدت اعتبار، موارد حق اعتراض و مرجع صالح
برای رسیدگی به این‌گونه اعتراضات، در حیطه صلاحیت اختصاصی مقنن است و قوه مجریه صالح به
تصویب مقرره‌ای در این خصوص نیست؛ از این‌رو، هیأت عمومی در راستای صیانت از حق مکتسب اشخاص
ذی‌نفع نسبت به علامت ثبت شده، رأی ۴۵۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۷، حکم به ابطال مصوبه اداری در این رابطه

صادر نموده است. هیأت عمومی در این پرونده این گونه استدلال نموده است: «.. طبق ماده ۲ قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب ۱۳۴۰، حق استعمال انحصاری علامت تجارتي فقط برای کسی شناخته خواهد شد که علامت خود را به ثبت رسانیده باشد» و در ماده ۱۴ قانون مزبور، مدت اعتبار علائم تجاری ثبت شده، ده سال تعیین شده و در صورت تقاضای تجدید ثبت، به مدت ده سال دیگر قابل تمدید اعلام گردیده است و در این قانون، موارد اعتراض نسبت به ثبت علائم تجاری و مرجع صالح برای رسیدگی و در صورت لزوم، ابطال علامت تجاری ثبت شده، تبیین و مشخص شده است. نظر به اینکه وضع قاعده آمره در خصوص مدت اعتبار حقوق مکتسبه قانونی و ایجاد حق اعتراض و تعیین مرجع رسیدگی نسبت به آن، اختصاص به مقنن دارد، ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی قانون ثبت علائم تجاری و اختراعات که مقرر داشته: «در صورتی که علامت ثبت شده برای محصولات مقرر در ماده یک قانون ثبت علائم و اختراعات مصوب ۱۳۱۰/۴/۱ ظرف مدت ۳ سال از تاریخ ثبت آن از طرف صاحب علامت یا قائم مقام یا نماینده قانونی او بدون عذر موجه، مورد استفاده تجارتي در ایران یا در خارج قرار نگیرد، هر ذی نفعی می تواند ابطال آن را از دادگاه شهرستان تقاضا نماید.» خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد. «

۷-۱-۲. وضع قاعده آمره در باب تغییر شرایط و ضوابط عقود، معاملات و قراردادهای منعقدہ بین اشخاص و اداره

اعمال هر گونه تغییری در شرایط و ضوابط معاملات و قراردادهای بین اشخاص و دستگاه اجرایی، منوط به مصوبات قانونی مقنن عادی می گردید و مقام اداری نمی تواند مصوبه ای مبنی بر اعمال تغییر شرایط آنها وضع کند؛ زیرا وضع هر گونه تغییری اعم از: اصلاح، تغییر، سلب و کاهش و یا افزایش نسبت به این شرایط، منجر به تعارض با حقوق مکتسبه اشخاص ناشی از قرارداد با دستگاه اجرایی خواهد شد که این امر در صلاحیت مقنن است، نه مقام اداری. هیأت عمومی، طی رأی شماره ۸۷/۶۱۵ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۰ به جهت تعارض مصوبه اداری با حق مکتسب شاکی ناشی از قرارداد با اداره حکم به ابطال مصوبه صادر نموده است. مطابق متن دادنامه مذکور، شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام می دارد که در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۷ اقدام به باز نمودن حساب سرمایه گذاری کوتاه مدت (اقتصاد خانواده) در یکی از شعبه های بانک ملت نموده و بانک در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ طی بخشنامه شماره فوق به کلیه شعب خود، تمام شرایط قبلی حساب را ملغی و بخشنامه فوق را در مورد کلیه حساب های قبل از تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ نیز اعمال نموده است. با توجه به اینکه، افراد بسیاری که قبل از این تاریخ، اقدام به باز نمودن حساب با شرایط قبلی

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۷۷

نموده‌اند و از این بخشنامه متضرر می‌شوند؛ تقاضای ابطال بند دوم بخشنامه شماره ۵۵۵۱/۲ مورخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ را به دلیل عطف‌بماسبق کردن مفاد این بند نسبت به شرایط حاکم بر افتتاح حساب‌های قبل از تاریخ صدور آن می‌نماید؛ زیرا عطف‌بماسبق کردن، خلاف مقررات قانونی مربوطه و خارج از حدود اختیارات بانک ملت می‌باشد. در این خصوص، هیأت‌عمومی چنین استدلال می‌نماید: « با عنایت به اصل عدم‌جواز عطف‌بماسبق شدن قوانین و مقررات، مگر به حکم قانونگذار که در ماده ۴ قانون مدنی به آن تصریح شده‌است، وضع قاعده‌آمده در باب تغییر شرایط و ضوابط عقود و معاملات و قراردادهای منعقد شده بین اشخاص که علی‌القاعده متضمن سلب و یا تضییق حق قانونی مکتسب است، موقعیت قانونی ندارد؛ بنابراین، بند ۲ اطلاعیه شماره ۵۵۵۱/۲ مورخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ بانک ملت، موضوع افزایش مدت سپرده‌گذاری و کاهش میزان تسهیلات بانکی به‌منظور خرید کالاهای مذکور در آن بند از جهت اینکه عطف‌بماسبق شده و از تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۹ قابل‌اجرا اعلام‌گردیده‌است، معایر حکم قانونگذار تشخیص داده و ابطال می‌گردد.» در این مورد نیز ورود مقام اداری به حیثه سلب و یا تغییر حقیقت که ناشی از قلمروی صلاحیت تکلیفی ناشی از قوانین و یا قراردادهای منعقد شده است و چنین سلب حقی، سلب حق ناشی از صلاحیت تکلیفی یعنی سلب حق مکتسب بوده و هیچ مرجعی امکان سلب آن را مگر قانونگذار ندارد.

۲-۲. مقام اداری و حق مکتسب

۲-۲-۱. سمت اداری ناشی از حکم اداری متکی به قانون موجد حق مکتسب

هیأت‌عمومی طی رأی شماره ۸۸/۴۱ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ این چنین استنباط می‌نماید که سمت اداری انتصابی مستخدم، بدون اتکاء به مصوبه قانونگذار عادی، قابل لغو نبوده است؛ زیرا در تراجم با حق مکتسب، مستخدمی است با کسب شرایط قانونی که به این رتبه استخدامی دست‌یافته و حکم اداری برای وی صادر شده‌است. هیأت‌عمومی در مقام رفع تعارض آرای شعب دیوان چنین استنباطی نموده است. شکات پرونده عنوان داشته‌اند که قبل از بازنشستگی، تغییر سمت اداری داشته‌اند و پست سازمانی ایشان به‌عنوان مستخدم دولت تغییر یافته‌است؛ ولی اداره متبوع ایشان به استناد آنکه این تغییر سمت کمتر از سه ماه قبل از بازنشستگی ایشان بوده، حکم نامبردگان را لغو و با حکم قبلی بازنشست نموده و این تصمیم مقام اداری موجب تضییع حق مکتسب ایشان شده است؛ زیرا حکم کارگزینی مطابق قانون و با اجتماع شرایط قانونی و احراز لازم در زمان اشتغال ایشان صادر می‌گردد؛ پس وقتی این حکم بدون اتکا به قانون لغو گردد، موجب تضییع حقوق مکتسب ناشی از وضع قبلی و قابل ابطال است

۲-۲-۲. عدم تضييع حق‌های مکتسب ناشی از قانون با مصوبه لاحق مقام اداری

حسب رأی شماره ۱۵۸ و ۱۵۹ مورخ ۱۳۹۲/۳/۶ هیأت عمومی که در مقام ابطال مصوبه دولتی صادر شده است؛ این معیار به عنوان یکی از معیارهای صیانت از حق مکتسب به چشم می‌خورد. مطابق این رأی، هیأت عمومی؛ مصوبه اداری لاحق را به جهت نقض حق مکتسب ناشی از مصوبه مقنن، ابطال نموده است؛ توضیح اینکه، شکایتی مبنی بر ابطال مصوبه عدم لحاظ نمودن سنوات خدمت مازاد بر ۳۰ سال برای سابقه خدمت مطرح می‌شود که هیأت عمومی اولاً؛ به صراحت مصوبه را نافی حقوق مکتسب اشخاص دانسته است، چراکه ماده ۶۷ آیین نامه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۶، بدون هرگونه قید، شرط و سقف زمانی، برای هر سال سابقه خدمت، یک ماه پاداش خدمت پیش‌بینی نموده است؛ ثانیاً؛ از آنجاکه قبل از تصویب مصوبه معترض‌عنها و پس از آن، مطابق ماده ۶۷، مازاد بر سی سال سنوات پرداخت شده است؛ بنابراین، منع مصوبه معترض‌عنها، مصادق بارز تبعیض ناروا محسوب و حکم به ابطال صادر کرده است. رأی یاد شده، از مصادیق بازر تضييع حقوق مکتسب افراد باتوجه به تکلیف قانونی مقام اداری بوده و به نظر می‌رسد که به درستی ابطال شده است.

۲-۲-۳. ویژگی‌های اقدام و تصمیم اداره موجد حق مکتسب (ایجاد حق مکتسب منوط به انطباق عمل اداری با قانون توسط مقام صالح اداری)

یکی از ارکان و شرایط احراز حق مکتسب، تطبیق شرایط ایجاد آن با ضوابط قانونی مربوطه است. این امر در کسب مزایای قانونی و نحوه اعطای این مزایا و صلاحیت اعطاکننده دارای اهمیت است؛ بدین ترتیب که برای انتصاب مستخدم به سمت اداری، علاوه بر لزوم تطبیق شرایط توسط مقام اداری، صلاحیت مقام اداری برای اعطای این سمت نیز ضروری است. هیأت عمومی طی رأی شماره ۸۶/۱۰۳۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۵، لغو حکم سابق مستخدم دولتی به سبب عدم صلاحیت مرجع انتصاب و عدم احراز شرایط لازم را تأیید نموده و حکم کارگزینی جدید را که از ناحیه مرجع ذیصلاح اداری صادر شده، درخور تأیید می‌داند. موضوع پرونده بدین شرح است که شاکی مدعی می‌شود طی حکم همترازی صادره وزارت جهاد کشاورزی، به عنوان دبیر سوم به خارج کشور اعزام می‌شود و بر همین مبنا حقوق دریافت می‌نماید؛ ولی مدتی بعد به موجب حکم کارگزینی وزارت متبوع، به کارمند دفتری تغییر سمت یافته و فوق‌العاده شغل وی بر همین مبنا، تعیین و تاریخ اجرای آن را ابتدای حکم ماموریتش به خارج کشور اعلام می‌دارند؛ بنابراین، وی الزام وزارت متبوعه را به صدور حکم بر اساس رتبه قبلی و ابطال حکم کارگزینی جدید از دیوان خواسته است. خواننده اعلام داشته که مطابق مصوبه هیأت وزیران، تطبیق وضع مستخدمان

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۷۹

وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی که جهت اشتغال به خارج کشور اعزام شده یا می‌شوند (ماموران ثابت) توسط کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت امور خارجه، سازمان امور اداری و استخدامی و دستگاه مربوطه تعیین می‌شود و در مانحن‌فیه نیز، کمیسیون برای ایشان، تعیین رتبه همترازی کرده، در نتیجه اقدام یا تصمیم غیرقانونی صورت‌نپذیرفته‌است؛ از این‌رو، هیأت‌عمومی پس از رسیدگی خود، با توجه به اینکه تعیین رتبه همترازی این نوع مأموریت را در صلاحیت کمیسیون مزبور دانسته، بنابراین، حکم اولیه و تعیین رتبه توسط وزارتخانه و بدون توجه به آیین‌نامه و پرداخت اولیه به شاکی را موجد حق مکتسب قانونی ندانسته است.

در تأیید معیار بالا، نظریه استدلالی شورای نگهبان قابل توجه است. موضوع عبارت از آن بوده که رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان، به استناد اصل ۴ قانون اساسی، نظریه تفسیری شورای نگهبان را در خصوص شرعی بودن یا نبودن حکم مندرج در بند (۹) ماده (۵۰) قانون برنامه و بودجه کل کشور مصوب ۱۳۵۱ خواستار شد. در این استفسار، بیان شده بود که حسب حکم مقرر در قانون فوق‌الذکر، بیش از سی سال است که «حق ارتفاق» صاحبان اراضی مشمول این قانون (اراضی خارج از محدوده شهرها مورد استفاده دولت برای طرح‌های عمرانی)، پرداخت نشده و دولت وجهی بابت این تصرفات به صاحبان رسمی آنها نداده است. شورا در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۷/۴، موضوع را مورد بحث و بررسی قرارداد و با اعلام مخالفت مصوبه مزبور با شرع، بر لزوم پرداخت حقوق مالکان یا ذی‌حقوق شرعی اراضی مزبور تأکید کرد. سرپرست وزارت راه و ترابری در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان، با بیان پاره‌ای دلایل و ذکر برخی مشکلات اجرایی برای دولت در صورت اجرای نظریه مزبور، خواستار تجدیدنظر شورا نسبت به مفاد این نظریه گردید.

در بخشی از این نظریه اشاره می‌نماید: «علی‌هذا از آنجاکه استفساریه رئیس محترم وقت مجلس شورای اسلامی و پاسخ شورای محترم نگهبان، موجب حق مکتسب برای اشخاص می‌شود که جز به موجب حکم قانون، قابل اسقاط و تغییر نمی‌باشد». شورای نگهبان با تأکید بر صحت نظریه خود، با رد دلایل توجیهی ذکر شده در نامه سرپرست وزارت مزبور، بر لزوم استیفای حقوق مردم تأکید کرده‌است.

نظریه مزبور در خصوص حقوق مکتسبه بیان می‌دارد: «اینکه در بند (۴) نامه استدلال شده که چون تصرف زمین‌های موصوف در فاصله سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۸ به موجب قانون بوده است، حق مکتسب برای دولت ایجاد کرده‌است؛ بنابراین، دولت جمهوری اسلامی نباید حق صاحبان این زمین‌ها را در این سال‌ها (۱۳۵۱-۱۳۵۸) بدهد، استدلال ناصحیحی است؛ زیرا این تصرف از اول غصبی بوده و بدون

پرداخت حق مالکیت افراد صورت گرفته است، لذا از ابتدا خلاف شرع بوده است و حق افراد مورد غضب قرار گرفته است و باید حق افراد برای تمام این مدت؛ اعم از قبل از انقلاب و بعد از آن پرداخت گردد ... براساس اصل ۴ قانون اساسی، تشخیص فقهای معظم مبنی بر خلاف شرع بودن قوانین، موجب الغای آن می شود و تنها قانون جدید، موجب نسخ یا الغای قانون قبلی نمی گردد؛ موارد دیگری که دقیقاً ملاک مصوبه مذکور را داشته باشد، همین حکم خلاف شرع بودن بر آنها نیز بار است و ملغی الاثر می باشد؛ تصرفات غیر شرعی که توسط دولت های رژیم منحل سابق انجام گرفته، موجب ایجاد حقوق مکتسبه برای دولت ها نمی گردد؛ بلکه تصرف غیر مشروع در اموال و حقوق مردم باید جبران شود و طبعاً چون این اراضی تحت تصرف دولت جمهوری اسلامی است، باید حق ذیحق داده شود ...».

بنابراین، ملاحظه می شود که مطابق نظر شورای نگهبان، رکن لزوم تطبیق حق مکتسب با شرایط قانون که در بخش تحلیل مفهومی بیان شده بود، توسط شورا نیز تصریح گردیده است؛ همچنین آنچه در رأی هیأت عمومی استنباط شده، تحت این عنوان: «برای موجد حق مکتسب شدن، حق باید منطبق بر شرایط قانون باشد»، مورد تصدیق قرار داده است؛ اما استنباط دومی که از این نظریه تحت عنوان مفهوم مخالف استدلال شورای نگهبان قابل بیان است، اینکه چنانچه اشخاص حقوقی دولتی بر اثر تصرفات مشروع و قانونی اقدام نمایند؛ می توانند از حقوق مکتسبه برخوردار شوند که این بحث در قلمروی موضوع تملک اراضی و املاک توسط دستگاه های اجرایی، بسیار جای بحث و بررسی دارد.

به علاوه، شورای نگهبان به صلاحیت مقام اداری در تشخیص حق مکتسب (به عنوان یکی از ارکان احراز حق مکتسب) تأکید نموده است^۱. شورای نگهبان در پاسخ به استعلام هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص شرعی یا غیر شرعی بودن بند ۴ مصوبه مورخ ۲۹/۰۱/۱۳۸۹ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری شهراصفهان استعلام نموده و شورای نگهبان در پاسخ استعلام هیأت عمومی اعلام می دارد:

«...مصوبه مذکور با توجه به قید عبارت مندرج در آن مبنی بر: «رعایت کلیه حقوق مکتسبه به عهده شهرداری است»، خلاف موازین شرع شناخته نشد؛ چنانچه شهرداری در عمل، رعایت حقوق اشخاص را ننماید، ذی حق می تواند به مرجع صالح قضایی مراجعه و درخواست احقاق حق کند.»

۱. ر.ک. به صفحه ۳ همین مقاله.

۲. ر.ک. به صفحه ۳ همین مقاله.

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۸۱

۴-۲-۲. ایجاد حق مکتسب و تکلیف مقام اداری پس از طی مراحل اداری و قانونی

رأی شماره ۸۷/۵۵۵ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ هیأت عمومی، معیار فوق را تبیین می‌نماید. در این پرونده، شاکی مدعی شده که وضعیت استخدامی‌اش خرید خدمت بوده و تمامی مراحل قانونی را طی نموده و پس از تأیید گزینش، سازمان امور اداری و استخدامی کشور با تبدیل پست سازمانی وی از موقت به ثابت موافقت کرده است؛ بنابراین، وی واجد شرایط تصدی پست پیشنهادی گردیده و با طی مراحل اداری، به علت تکلیف اداره مطابق قانون، دارای حق مکتسب گردیده و عدم صدور حکم پیمانی، موجب تضییع حق مکتسب وی می‌باشد؛ بنابراین، الزام خوانده به تبدیل حکم از خرید خدمت به پیمانی را تقاضا می‌نماید. هیأت عمومی، رأی شعبه سیزدهم را که به شرح فوق استدلال نموده، صحیح و موافق قانون تشخیص داده و حکم به الزام مقام اداری به تبدیل وضعیت استخدامی را به تجویز ماده یک تصویب‌نامه چگونگی تبدیل وضعیت استخدامی مستخدمان خرید خدمت به پیمانی مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران صحیح دانسته است.

۵-۲-۲. عدم اسقاط حق مسلم و مکتسب اشخاص به سبب فقد بودجه و اعتبار دولتی

نقص در فرایندهای اداری و تصویب اسناد حقوقی نیز نمی‌تواند مجوزی برای تضییع حق مکتسب اشخاص واقع شود تا به چنین عذری، مقام اداری؛ حق مکتسب مستخدم اداره را نادیده بگیرد. در همین رابطه، هیأت عمومی طی رأی شماره ۷۰/۱۶۴ مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۰ و در مقام رفع تعارض آرای سه شعبه از شعب دیوان، چنین استدلال می‌نماید: «در صورتی که مطابق شرایط قانونی، پرداخت فوق‌العاده شغل برقرار گردد؛ دیگر مشروط به هیچ شرطی نمی‌شود و مسأله تکلیف به پرداخت با مسأله عدم تأمین اعتبار از یکدیگر مستقل بوده و منوط به یکدیگر نمی‌شوند حتی در صورت عدم پرداخت در مقطعی به علت عدم تأمین اعتبار، موجب اسقاط حق مستخدم نمی‌شود و باید در سال‌های بعدی پرداخت گردد. شعبه دوازدهم دیوان به شکایت مشابه مبنی بر خواسته پرداخت مابه‌التفاوت افزایش فوق‌العاده شغل، چنین رأی صادر نموده است: «با التفات به مندرجات لایحه جوابیه طرف شکایت مبنی بر اینکه عدم پرداخت افزایش فوق‌العاده ذکر شده به علت عدم اعتبار بوده است و با عنایت به اینکه در حکم مورخ ۶۹/۱۱/۳۰ به تاریخ اجرا ۶۹/۱/۱ قید شده است: «مابه‌التفاوت حاصله در صورت تأمین اعتبار قابل پرداخت خواهد بود و در حکم مورخ ۶۷/۹/۳۰ با تاریخ اجرا ۶۷/۷/۵ قید شده است، پس از تأمین اعتبار، قابل پرداخت خواهد بود»؛ در حال حاضر، تقاضای شاکی به استناد احکام مذکوره عنوان شده است و نامبرده دلیلی ابراز نداشته که با وصف صدور احکام مقید به تأمین اعتبار با فرض عدم تأمین اعتبار از عدم پرداخت مابه‌التفاوت‌های مورد مطالبه، تخلف از مقررات انجام یافته باشد، لذا به جهات مذکوره تا بقای احکام فوق‌الذکر به کیفیت صادر شده و

عدم اقامه دلیل تأمین اعتبار پرداخت آن، شکایت و تقاضا به کیفیت مطروحه موجه نبوده و حکم به رد شکایت صادر می‌گردد» ملاحظه می‌شود که هیأت عمومی چنین اظهار نظر می‌نماید که آرای صادره که متفقاً چنین استدلال می‌نمایند: « نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان نبوده و حقوق ثابت مستخدمین را از بین نمی‌برد»، نسبت به رأی صادره از شعبه دوازدهم دیوان که متعارض با آنهاست، اصلح‌الرأیین تشخیص می‌گردند.

۶-۲-۲. عدم تضییع حقوق مکتسبه به سبب مسائل و اختلافات ناشی از توافقات دستگاه-های اجرایی با یکدیگر

هیأت عمومی در رأی شماره ۸۸/۱۲ مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ در مقام رفع تعارض آرای شعب دیوان، به این معیار مضبوط تأکید نموده و آن را به خوبی استنباط می‌نماید. مطابق مفاد رأی مزبور شکات؛ الزام دانشگاه تربیت مدرس را به صدور و اعطای مدرک تحصیلی نموده است. خواننده در پاسخ مدعی می‌گردد که سازمان بیمه خدمات درمانی به تعهدات مالی قرارداد خود با دانشگاه عمل ننموده و مطابق قرارداد فیما بین ایشان، مجاز به جلوگیری از ادامه تحصیل شده و مختار است که مدرک معادل کارشناسی ارشد را برای شاکی صادر نماید و از طرفی، قوانین تغییر یافته و نمی‌تواند مدرک تحصیلی صادر کند؛ اما هیأت عمومی، رأی شعبه چهارم دیوان مبنی بر اینکه عطف به سابق قوانین مؤخر التصویب (حتی با فرض تغییر قوانین) توجیه قانونی ندارد و قرارداد طرفین یعنی سازمان بیمه خدمات درمانی و دانشگاه، ارتباطی به شاکی ندارد و تعلق در تعهدات طرفین، نباید موجب تضییع حق مکتسب شخصی (شاکی) شود که تحصیل خود را انجام داده، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده و دیوان را صالح به رسیدگی و حکم الزام را صحیح دانسته است.

۳-۲. ویژگی‌های مقررات اجرایی و حق مکتسب

۱-۳-۲. عدم تراحم حق مکتسب ناشی از حکومت مصوبه و تصمیم قبلی با شناسایی وضعیت حقوقی لاحق

هیأت عمومی با صدور رأی ۶۴۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۵، این معیار دقیق را عنوان نموده که شناسایی وضعیت حقوقی اداری قبلی از ناحیه مقام اداری، موجب عدم پذیرش وضعیت حقوقی جدید (منتج از مصوبه و تصمیم جدید مقام اداری) نخواهد شد و شخص ذی‌نفع می‌تواند از وضعیت‌های جدید نیز بهره‌مند گردد. در واقع، در این مجال، دیگر تراحمی با حق مکتسب نیست؛ بلکه مصوبه جدید، حق مکتسب و وضعیت

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۸۳

حقوقی اداری جدیدی برای شخص دارای شرایط قانونی ایجاد می‌نماید؛ بدین ترتیب، مشخصه‌های وضعیت حقوقی در فرایند زمانی را نباید تراحم حق مکتسب دانست. هیأت عمومی طی رأی وحدت رویه - اخیرالذکر، در میان آرای متعارض موضوع بررسی، رأی شعبه سی‌ام دیوان را صحیح تشخیص داده است. شعبه سی‌ام دیوان در مقابل این ادعای شهرداری مبنی بر آنکه در اسناد ملک مورد نزاع، کاربری غیراداری قید شده و بنابراین، قابلیت صدور گواهی پایان کار اداری را ندارد؛ استدلال نموده که درج کاربری غیراداری در متن سند و صورت مجلس تفکیکی را نافی حق مکتسب مالک در استفاده اداری بنا بر وضعیت حقوقی جدید نمی‌داند.

۲-۳-۲. عدم قابلیت ابطال مصوبه دولتی موجد حقوق مکتسبه به دلیل تضييع حقوق اشخاص

هیأت عمومی در رأی شماره ۵۸۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲ به استناد معیار فوق‌الذکر، مصوبه وزارت کشور را شایسته ابطال ندانسته است. گزیده رأی بدین ترتیب است که وزارت کشور طی مصوبات خود، حریم شهرمهر را مشخص کرده است؛ ولی شاکي مدعی شده که حریم مصوب شهر مهر برخلاف قانون توسعه داده شده و تعیین حریم شهر و تصویب آن، فقط در قلمروی محدوده قانونی شهر مجاز بوده و لذا ابطال این مصوبه را درخواست نموده است. هیأت عمومی نیز با توجه به دفاعیات دفتر امور حقوقی وزارت کشور از جمله اینکه، تعیین حریم شهر از سال ۱۳۸۳ تاکنون برای افراد، حقوق مکتسبه‌ای ایجاد کرده و تغییر مصوبه، آثار فراوانی در تضييع این حقوق به دنبال خواهد داشت، حکم به عدم ابطال آن صادر کرده است. در متن رأی وحدت رویه، لزوم تطبیق اقدام با صلاحیت قانونی ذکر شده است؛ ولی بی‌شک، این استدلال و استناد به احترام به حقوق مکتسبه افراد، بی‌اثر نبوده و در قابل ابطال ندانستن مصوبه، مؤثر بوده است. به نظر می‌رسد که این موضوع به وضوح از مصادیق ایجاد انتظار مشروع برای شهروندان بوده که براساس تصمیم و مصوبه مقام اداری، اشخاص اقداماتی نموده و در حمایت از این امنیت و ثبات حقوقی بوده که هیأت عمومی، مصوبه را قابل ابطال ندانسته است.

۲-۳-۳. عدم تأثیر تأخیر در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون بر حق مکتسب ناشی از آن قانون

باز هم ملاحظه می‌کنیم که نقص روند تصویب در قوه مجریه، دستاویزی برای نادیده گرفتن حق مکتسب افراد شده است. حسب رأی وحدت رویه شماره ۱۰۶-۱۰۳/۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ هیأت عمومی در مقام ابطال مصوبه دولتی، از این معیار استمداد جسته است؛ بدین شرح که چنانچه حق مکتسبی در اثر مصوبه جدید، مبنی -

بر ایجاد مزایایی برای مستخدمین دولت به وجود آید؛ تأخیر دولت در تصویب آیین نامه اجرایی این قانون، عذری برای نادیده گرفتن حق مکتسب مستخدمین در بهره‌مندی از مزایای قانونی ناشی از قانون جدید (به-عذر عدم تصویب آیین نامه اجرایی قانون جدید) نیست و مقام اداری نمی‌تواند علی‌رغم حق جدید ناشی از قانون جدید، به قوانین سابق استناد نماید. مطابق ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ که به حکم ماده ۲ قانون مدنی ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراء شده، قوانین و مقررات عام و خاص مغایر جز در مورد مصرح در این ماده ملغی گردیده است؛ از طرفی، به شرح ماده ۷۵، امتیاز میزان عیدی پایان سال کارمندان و بازنشستگان و موظفین را معادل (۵۰۰۰) و به موجب ماده ۱۲۵ ضریب حقوق و مزایای موضوع فصول ۱۰ و ۱۳ از جمله عیدی را در اولین سال اجرای قانون (۵۰۰) ریال تعیین نموده که باین وصف، عیدی مورد نظر مقنن در نخستین سال اجرای قانون مذکور، مبلغ ۲,۵۰۰,۰۰۰ ریال معین شده است. نظر به اینکه تأخیر در تصویب آیین نامه‌های اجرایی قانون، نافی حق مکتسب قانونی از تاریخ لازم‌الاجراء شدن قانون و یا تقلیل میزان آن به اعتبار قوانین منسوخه نیست؛ بنابراین، بند یک تصویب نامه شماره ۱۹۱۷۲۹/ت/۳۹۱۳۹ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۷ هیأت وزیران که با تمسک به مقررات منسوخه ماده واحده قانون نحوه پرداخت عیدی به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۴، میزان عیدی آخر سال ۱۳۸۶ را مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ ریال و کمتر از میزان مقرر در مادتهای ۱۲۵ و ۷۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین کرده است، مغایر حکم قانون‌گذار تشخیص داده و ابطال می‌گردد.

۴-۳-۲. ایجاد حق مکتسب با اتخاذ وحدت ملاک مستند به عبارت کلی قانون

بر اساس این معیار که مشابه روش استنباطی معیارهای بیان شده اخیر است، عبارت کلی قانون سابق موجب ایجاد وحدت ملاک و دربرگرفتن شرایط قانونی بهره‌مندی از حق برای موارد مشابه شده و موجب احراز حق مکتسب برای آنهاست؛ بدین شرح که هیأت عمومی طی رأی شماره ۸۷/۴۸۸ و ۴۸۹ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸، تصمیم مقام اداری برای استثناء نمودن اشخاص دارای شرایط لازم برای احراز وضعیت حقوقی اداری موضوع مصوبه قانونی را قابل ابطال تشخیص داده است. در این پرونده، شاکای طی دادخواستی، صدور حکم به الزام خواننده به پرداخت حقوق و مزایای ایام مرخصی استحقاقی ذخیره شده کارمندان مستعفی و قطع رابطه شده را تقاضا می‌نماید و مدعی می‌شود که اگرچه قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی نسبت به این موضوع ساکت بوده و صرفاً در مورد افراد شاغل، بازنشسته و متوفی سخن رانده است؛ ولی با اتخاذ وحدت ملاک به علت دارا بودن شرایط قانونی اشخاص در وضعیت مشابه برای بهره‌مندی از وضعیت حقوقی اداری واحد، آن را جزو حقوق مکتسبه این اشخاص دانسته و تزییع آن را موجب

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۸۵

ابطال تصمیم مقام اداری می‌داند. هیأت‌عمومی در این رأی این‌گونه استدلال می‌نماید که به فرض سکوت قانون، نظریه این‌که حکم مقرر در تبصره ماده ۳ قانون تعدیل نیروی انسانی مصوب ۱۳۶۶ موضوع تأیید استحقاق مشمولین آن تبصره، به دریافت حقوق و فوق‌العاده‌های ایام مرخصی ذخیره شده، نافی حق - مکتسب قانونی مستخدم رسمی در این زمینه، در حالت استعفاء از خدمت دولت نیست؛ بنابراین، حکم شعبی را که شکایت را وارد دانسته و حکم به الزام خوانده به پرداخت حقوق و مزایای ایام مرخصی استحقاقی ذخیره شده صادر نموده، صحیح دانسته است.

۵-۳-۲. تسری حکم مصوبه اداری به قبل از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن و تضييع حق‌های مکتسب اشخاص

این ملاک در احراز حق مکتسب بسیار روشن است؛ چراکه مصوبه اداری بر اساس معیارهای اصلی احراز حق مکتسب، نمی‌تواند با عطف به ماسبق نمودن مصوبه جدید، موجب تضييع حقوق مکتسبه ناشی از مصوبات - سابق شود؛ مگر اینکه مقنن و یا مأذون از قبل وی، نسبت به صدور مصوبه اقدام نموده باشد. بر همین - اساس، هیأت‌عمومی در رأی شماره ۸۶/۱۲۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۷ مصوبه اداری را که توسط مقام اداری به - مصادیق قبل از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن تسری داده شده، شایسته ابطال می‌داند. در این پرونده، شاکی مدعی شده که شورای اسلامی شهر قزوین طی مصوبه ۸۳/۱۱/۶ خود، اخذ عوارض تفکیک اعیانی از املاک مسکونی و تجاری را به تمامی معاملات قبل از تاریخ تصویب نیز تسری داده و حتی اگر سال‌ها پیش، مالک اقدام به تفکیک اعیانی نموده و هنوز در ید مالک اولیه بوده نیز، باید عوارض پردازند؛ بنابراین، این تصمیم را با استناد به ماده ۴ قانون مدنی و قسمت اخیر تبصره ذیل ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۷۸/۷/۷ نیز که می‌گوید: «وضع عوارض جدید و افزایش عوارض قبلی عطف به ماسبق نمی‌شود»، مغایرت دارد. هیأت - عمومی با این استدلال که به شرح ماده ۴ قانون مدنی و اینکه عطف به ماسبق نمودن قوانین و مقررات، به مقنن اختصاص دارد، اطلاق قسمت آخر مصوبه شورای اسلامی شهر قزوین در باب مطالبه عوارض تفکیک واحدهای مسکونی و تسری آن به قبل از مورخ ۸۴/۱/۱ را خلاف قاعده مقرر در ماده ۴ قانون مدنی دانسته و قسمت مغایر مصوبه را ابطال می‌نماید.

نتیجه‌گیری

حقوق مکتسبه، ناشی از تعارض در اجرای قانون قدیم و جدید است. تراحم دو اصل مهم است که باید حل شود: اصل تأثیر فوری قانون و اصل عدم تأثیر قوانین نسبت به گذشته. همواره اصل تأثیر فوری قانون به نفع اصل عدم تأثیر قوانین نسبت به گذشته کنار گذاشته می‌شود؛ مگر آنکه قانون‌گذار عادی صراحتاً در قانون، برای قانون لاحق حکومت برگزیده را قائل شود و به اصطلاح، قانون عطف‌بماسبق شود؛ پس برای احراز تحقق حق مکتسب، چند شرط لازم است: ۱- امر، پدیده، وضعیت، واقعه و یا عمل حقوقی که در زمان حکومت قانون قدیم شروع، تشکیل و اتمام یافته و بخشی یا تمامی آثارش در زمان اقتدار قانون جدید بروز کرده و یا در عصر حکومت قانون قدیم شروع و تشکیل و در زمان اقتدار قانون جدید، اتمام یافته و کامل شده است؛ ۲- قانون گذشته که حکومت داشته و اجرا شده است؛ ۳- قانون جدید لازم‌الاجراء که موجب سلب، تحدید و یا تغییر بخشی یا تمامی حقوق مکتسبه ناشی از حکومت قانون گذشته می‌شود.

اصل احترام به حقوق مکتسبه که در حقوق اداری شکل گرفته، مجموعه حقوقی است که در اثر رویه‌های اداری و یک‌زمان معقول و به‌گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثابت یافته است و مقام اداری مجاز نیست که علی‌رغم تغییر قوانین، مقررات و سیاست‌ها، در بستر زمان، با تصمیم و صلاحدید خود؛ آنها را سلب، تغییر، تحدید و یا تزییق نماید و به عبارت دیگر، چنین تصمیمی را به دارندگان قبلی آنها که این حقوق در شرایط قانونی و مشروع برایشان ایجاد شده و ثابت یافته، تسری دهد.

در قلمروی حقوق عمومی، لزوماً نباید این حقوق صرفاً ناشی از حکومت قوانین و مقررات باشند؛ بلکه می‌توانند ناشی از اقدامات، تصمیمات و اعلامات اداری و دولتی نیز باشند.

اصل احترام به حقوق مکتسبه، نتیجه اجرای اصل عطف‌بماسبق‌نشدن است؛ یعنی برای جلوگیری از تزییق این حقوق و صیانت آنها، نباید قوانین، مقررات و مصوبات دولتی و تصمیمات مقام اداری؛ به ماقبل و گذشته حکومت نماید. این اصل معمولاً در کنار حقوق مکتسبه آورده می‌شود و جزئی از استدلال حکم محسوب می‌گردد.

اگرچه ماده ۴ قانون مدنی در مورد عطف‌بماسبق‌نشدن قوانین عادی سخن رانده، ولی ماده ۴، همچنین قانون اساسی در مورد عطف‌بماسبق‌نشدن مصوبات دولتی سکوت کرده و به نظر می‌رسد که حکم ابتدای ماده ۴ در مورد مقررات و مصوبات دولتی نیز، قاعده‌آمره وضع کرده و امکان عطف‌بماسبق‌نمودن آنها نیست.

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۸۷

اصل انتظارمشروع مربوط به توقعات موجه شهروند که در روابط متقابل افراد با مقامات عمومی در چارچوب اعمال صلاحیت اختیاری مقام اداری ایجاد می‌شود و عدم توجه به آنها یا صرف نظر کردن از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت خصوصی از شهروندان می‌گردد.

حق مکتسب و انتظارمشروع از جهت ماهیت و مفهوم بسیار شبیه هستند؛ ولی آنچه مسلم است، این دو اصل قرین یکدیگر، تفاوت‌هایی هم با هم دارند.

مجموعه آرای شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، حکایت از استناد بسیار به اصل عطف بماسبق - نشدن مقررات و تصمیمات اداری و اصل احترام به حقوق مکتسبه در استدلال‌های خود برای کنترل قضایی صلاحیت‌های مقام اداری و ابطال مصوبات و تصمیمات مقام اداری دارند؛ اما در مجموع این آراء، اول اینکه؛ بدون توجه به تفاوت اصل احترام به حقوق مکتسبه و اصل انتظارمشروع، در قریب به تمامی موارد، به حقوق - مکتسبه استناد نموده است؛ در حالی که برخی از موارد، مصادیق انتظارمشروع هستند، دوم اینکه؛ در هیچ کجا صراحتاً اصل انتظار مشروع را مورد استناد قرار نداده و به رویه‌سازی نپرداخته است.

اگرچه نقدهایی می‌توان بر آرای مذکور وارد نمود؛ ولی در مجموع، رویه قضایی توانسته اصلی قضایی به عنوان اصل احترام به حقوق مکتسبه را با یاری جستن از ماده ۴ قانون مدنی و اصل عطف بماسبق نشدن، برای مصوبات مقام اداری به وجود آورد که عدم رعایت آن اصل، موجب ابطال مقررات، مصوبات دولتی و تصمیمات مقام اداری شده است و در این باب، معیارهای دقیقی در آرای استدلالی خود ارائه کرده است.

منابع و مأخذ

الف. کتاب‌ها

۱. آگاه، وحید (۱۳۸۹). حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه‌های عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۸-۱۳۶۱، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
۲. احمدوند، یاسر (۱۳۹۰). عدالت اداری در حقوق ایران، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه.
۳. شونبرگ، سورن (۱۳۸۷). انتظاراتی مشروع در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، تهران: نشر میزان.
۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹). حقوق انتقالی تعارض قوانین در زمان، چاپ دوم، تهران: کانون وکلای دادگستری.
۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
۶. گرگی‌ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۲). مبانی حقوق عمومی، چاپ سوم، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه.
۷. مؤذنیان، محمدرضا (۱۳۸۱). مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصول قانون اساسی، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۸. مهرپور، حسین (۱۳۷۱). مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: سازمان انتشارات کیهان.
۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: انتشارات جنگل.
۱۰. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۹۱). اصول حقوق اداری (در پر توار آراء دیوان عدالت اداری)، چاپ دوم، تهران: انتشارات خرسندی.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۹۱). حقوق اداری تطبیقی، دوجلدی، چاپ سوم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

ب. مقالات

۱. بهنیا، مسیح (۱۳۸۹). «تأمل بر ایراد تراحم اصل انتظار مشروع با برخی از اصول حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، تابستان، سال هفتم، شماره ۱۳.
۲. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۰). «تأمل بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه راهبرد، زمستان، سال بیستم، شماره ۶۱.
۳. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). «گفتگو پیرامون حقوق و آزادی‌های بنیادین»، نشریه حقوق اساسی، تابستان، شماره ۲.

ج. پایان نامه‌ها

۱. فلاح‌زاده، محمدعلی (۱۳۹۰). عدالت رویه‌ای در تصمیمات اداری با مطالعه موردی نظام حقوقی ایران، رساله دوره دکتری، استاد راهنما: دکتر سیدمحمدقاری سیدفاطمی، حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری ۲۸۹

۲. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). حقوق بنیادین در آراء و نظرات شورای نگهبان، رساله دوره دکتری، حقوق عمومی، استاد راهنما: دکتر اردشیر امیرارجمند، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران.