

دیوان عدالت اداری مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰ می‌باشد قرار عدم صلاحیت خود را به اعتبار دیوان عدالت اداری صادر و پرونده به دیوان ارجاع شده است.

دیوان عدالت اداری در رأی خود با عدم قبول صلاحیت دیوان معتقد است:

نظر به این‌که عناوین سرقت، تخریب، معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی طبق فصول قانون مجازات اسلامی از عناوین مجرمانه است و در قانون مجازات اسلامی برای آن مجازات در نظر گرفته شده است و اگر کسی مرتکب یکی از این عناوین (برحسب شرایط مقرر قانونی) شده باشد باید طبق قانون، مجازات گردد و وظیفه دادسرا و دادگاه کیفری نیز در همین راستا ارزیابی می‌شود، لذا دادگاه کیفری باید در مورد جرم بودن عمل انتسابی یا عدم آن، اظهار نظر نماید و نمی‌تواند پا را فراتر از آن گذارد و خود را صالح به رسیدگی نداند. همان‌طوری که در جرایمی مثل کلاهبرداری یا خیانت در امانت اگر فردی را مجرم ندانست نمی‌تواند پرونده را به دادگاه حقوقی بفرستد. در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ بحث تشخیص درست مسئولین دولتی و شهرداری‌ها در انجام وظایف حاکمیتی یا عدم آن است و طرح شکایت در دیوان دارای شرایط خاصی است که متفاوت از دادسرا و دادگاه است. بنابراین عناوین مندرج در رأی دادگاه کیفری قابل رسیدگی در دیوان نبوده و تنها در دادسرای دادگاه کیفری قابل رسیدگی است، لذا ارسال پرونده به دیوان عدالت اداری صحیح نبوده و شعب دیوان صالح به رسیدگی نیست و قرار عدم صلاحیت صادر می‌نماید!

اما سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که سوءاستفاده و تجاوز از حدود اختیارات چیست و آیا سوءاستفاده از صلاحیت اختیاری در حقوق ایران قابل بازنگری قضایی است؟ چه مصادیقی را می‌توان جزء سوءاستفاده از اختیارات مقام دولتی شمرده و مقام دولتی را به موجب آن، در محاکم اداری مورد بازخواست قرار داد؟ به طور مثال آیا مواردی مانند اخفا و معدوم نمودن اسناد و مدارک دولتی توسط

## مرجع صالح رسیدگی به سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری (بررسی موردی تخلف اخفا و معدوم نمودن اسناد و مدارک دولتی توسط مقام اداری)

فاطمه افشاری \*

مشخصات رأی

شماره دادنامه مرجع اداری: ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۰۸۴۱

مرجع رسیدگی‌کننده اداری: شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری

شماره دادنامه مرجع جزایی: ۹۲۰۹۹۷۲۱۹۰۵۰۰۰۹۳

مرجع رسیدگی‌کننده جزایی: شعبه ۱۰۳۰ دادگاه عمومی (جزایی) مجتمع قضایی

شهید قدوسی تهران

### وقایع پرونده

در تاریخ ۱۳۹۲/۴/۱ پرونده‌ای در شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری به طرفیت شهرداری منطقه ۱۳ تهران با قرار عدم صلاحیت دادگاه جزایی، مورد بررسی قرار گرفته است. این پرونده تحت عناوین سرقت یا تخریب یا معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی به دادسرای عمومی و انقلاب تهران تقدیم و پس از رسیدگی در دادسرا و احراز مجرمیت مقامات شهرداری منطقه ۱۳ تهران، پرونده به دادگاه جزایی ارسال شده است. دادگاه پس از ملاحظه پرونده به دلیل این‌که اخفا و معدوم نمودن اسناد و مجوزهای ساختمانی توسط مقامات، از موارد تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات قوانین و خودداری از انجام وظیفه مقرر در فراز اخیر بند پ ماده ۱۱ قانون

۱. ر.ک پرونده کلاسه ۹۰۰۹۹۸۲۱۴۴۵۰۱۱۴۱ شعبه ۱۰۳۰ دادگاه عمومی (جزایی) مجتمع قضایی

شهید قدوسی تهران، دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۲۱۹۰۵۰۰۰۹۳؛ پرونده کلاسه ۹۲۰۴۵۷/۲۸ شعبه ۲۸

دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۰۸۴۱.

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی.

مقامات، از موارد تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات و مشمول رسیدگی دیوان عدالت اداری است یا به عنوان جرم باید در دادگاه جزایی مورد رسیدگی قرار گیرد؟  
برای پاسخ به سؤالات مذکور لازم است مفهوم سوءاستفاده از اختیار و مصادیق آن روشن شود تا بتوانیم به این موضوع بپردازیم که کدام عمل تحت عنوان سوءاستفاده قرار گرفته و در صلاحیت کدام دادگاه است تا به آن رسیدگی نماید.

### الف - مفهوم سوءاستفاده از اختیارات

در حقوق ایران تاکنون تعریف دقیقی به نحو مفهومی و مصداقی از سوءاستفاده از اختیارات ارائه نشده است، به همین دلیل ناچار به مراجعه به حقوق سایر کشورها هستیم تا با بهره‌گیری از تجربیات ایشان بتوانیم به شناسایی مفهوم پرداخته و پس از آن، نهاد صالح برای رسیدگی به این امر را بیابیم. برای مطالعه تطبیقی به جستجوی این مفهوم در حقوق کامن‌لا می‌پردازیم. در حقوق کامن‌لا نیز تعریف دقیقی از سوءاستفاده ارائه نشده است اما در نوشته‌های حقوقی، با بیان مصادیق، به تعریف آن پرداخته‌اند. برخی نویسندگان حقوقی بنا به نظر خود، فهرست طویلی از مصادیق آن ارائه می‌دهند؛ درحالی که برخی دیگر، به دو یا سه مورد به عنوان مصادیق سوءاستفاده از اختیارات بسنده می‌کنند.<sup>۱</sup>

بر طبق نظریات ایشان، رویه مجریان قانون همیشه حاکی از نقض شکلی آن و یا تجاوز از حدود اختیارات تفویضی قانون‌گذار نیست؛<sup>۲</sup> حتی اگر تصمیم‌گیرنده دقیقاً مطابق با نص قانون عمل کند، هدف او ممکن است نامطلوب باشد یا به عوامل مرتبط

۱. امید شیرزاد، «تحلیل و بررسی جهات ابطال مصوبات دولتی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه برای مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲، ص ۸۷؛ مرتضی نجابت‌خواه، «مفهوم سوءاستفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا»، حقوق و مصلحت، سال دوم، ۵ (زمستان ۱۳۸۸): ص ۹۱.

۲. امید شیرزاد، پیشین، ص ۸۷.

بی‌توجهی کند یا تحت تأثیر عوامل غیر مرتبط قرار گیرد.<sup>۱</sup> بدین ترتیب اغلب، سوءاستفاده را انگیزه و موجبی به شمار می‌آورند که مقام عمومی را به دخالت دادن عوامل غیرمرتبط در تصمیم یا تعقیب اهدافی غیر از هدف قانون‌گذار وامی‌دارد و یا آن‌که موجب "غیرعقلانی" قلمداد کردن تصمیم می‌شود.<sup>۲</sup>

بر طبق تعاریف مختلف به نظر می‌رسد ارکان اساسی در سوءاستفاده از صلاحیت، چند مورد است: نخست، وجود صلاحیت برای مقام اداری بر طبق قانون برای عمل خاص؛ دوم، انجام عمل در محدوده صلاحیت برخلاف هدف قانون‌گذار و یا بدون در نظر گرفتن عوامل و ملاحظات مدنظر قانون‌گذار و سوم، عنصر سوءنیت عام<sup>۳</sup> به معنای وجود علم و عمد به مسأله؛ بدین معنا که مقام صلاحیت دار علم دارد که هدف قانون‌گذار چه بوده و با عمد، عملی خلاف آن را مرتکب می‌شود و به خلاف بودن عمل خود نیز علم دارد. به نظر می‌رسد وجود رکن روانی است که سوءاستفاده از اختیارات را از اعمال مشابه مانند اشتباه متمایز می‌سازد<sup>۴</sup> زیرا در اشتباه، علم و عمد وجود ندارد، اما برخلاف نظر برخی که معتقدند در سوءاستفاده، عمل، تحت تأثیر انگیزه‌های درونی مثبت یا منفی یا با استنباط نادرست از قانون مانند تصمیم‌گیری از روی حب و بغض، به منظور انتقام جویی، کینه توزی، اخاذی، جلب سود برای خود یا دیگران صورت می‌گیرد<sup>۵</sup>، باید گفت انگیزه مثبت یا منفی در این

1. David Stott & Alexandra Felix, **Principles of Administrative Law**, (London, Sydney: Cavendish Publishing Ltd, ed.1, 1997), p 82; E.C.S Wade & A.W. Bradley, **Constitutional and Administrative Law**, (London, New York: Longman, 11th ed, 1993), p 678; A.W Bradely & K.P Ewing, **Constitutional and Administrative Law**, (London, New York: Longman, ed. 12), p 773.

۲. مرتضی نجابت‌خواه، پیشین، ص ۹۳.

۳. برخی سوءنیت را از عوامل سوءاستفاده دانسته‌اند و دعوای آنیسمینیک (سال ۱۹۶۹) را یکی از موارد درخواست کنترل قضایی بر این اساس به شمار آورده‌اند (مرتضی نجابت‌خواه، پیشین، ص ۹۳).

4. See. Hilaire Barentt, **Constitutional and Administrative Law**, (London, Routledge- Cavendish, ed.6, 2007), 766.

۵. مرتضی نجابت‌خواه، پیشین، ص ۹۲؛ مریم کریم جوزانی، «مفهوم صلاحیت تشخیصی و چگونگی کنترل آن در حقوق اداری»، (پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران مرکز)، زمستان ۱۳۹۰)، ص ۱۳۲.

زمینه دارای اهمیت چندانی نیست و مقام اداری می‌تواند با هر انگیزه اعم از انگیزه خیرخواهانه مانند کمک به دیگران، در نظر گرفتن نفع عمومی جامعه یا انگیزه منفی، مرتکب سوءاستفاده از صلاحیت اختیاری شود.

در بیان مصادیق سوءاستفاده از اختیارات در انگلستان، اغلب دو عامل اهداف مغایر یا متفاوت از هدف قانون‌گذار، توجه به عوامل غیر مرتبط و توجه نکردن به عوامل مرتبط در تصمیم‌گیری را از مصادیق سوءاستفاده می‌دانند برخی دیگر به کارگیری صلاحیت معین به جای صلاحیتی دیگر را از مصادیق سوءاستفاده می‌دانند و عده‌ای دیگر نیز غیر عقلانی بودن را در مصادیق سوءاستفاده آورده‌اند. یکی از مصادیق سوءاستفاده، استفاده از صلاحیت واگذار شده برای دستیابی به اهدافی غیر از اهدافی است که قانون واگذارکننده صلاحیت در نظر داشته است. این امر زمانی واقع می‌شود که مأمور یا مقام اداری تصمیماتی می‌گیرد یا عملی انجام می‌دهد که به ظاهر قانونی اما در باطن، هدفی خلاف آنچه قانون‌گذار تعیین کرده است تعقیب می‌کند. در واقع در انجام عمل، خطا یا شبه خطایی واقع نشده، بلکه اقدام درست با هدف خلاف هدف قانون‌گذار واقع شده است گرچه ممکن است اشکال خاصی بر آن هدف نیز وارد نباشد. همچنین در بعضی موارد ممکن بود تصمیم اتخاذ شده علی‌رغم این‌که ظاهراً در چارچوب اختیارات قانونی بوده اما با غایت اصلی قانون‌گذار متعارض بوده و به بیان دیگر به جهت منافع درون سازمانی، به نوعی سوءاستفاده از اختیار تلقی گردد.<sup>۱</sup> در واقع زمانی سوءاستفاده واقع شده که اعمال اختیار در راستای هدف اصلی آن صورت نپذیرد.<sup>۲</sup> در این‌جا حتی اگر عمل با بهترین انگیزه نیز انجام شود، این‌گونه اعمال، مصادیقی از سوءاستفاده از اختیارات واگذار شده قانونی بوده و محل ایراد هستند.<sup>۳</sup>

1. See: Hilaire Barentt, **op.cit**, 765; Peter Leyland & Gordon Anthony, **Textbook on Administrative Law**, (New York: Oxford University Press, ed.5, 2005), p 269.
2. Hilaire Barentt, **op.cit**, p 765.

۳. مرتضی نجابت خواه، پیشین، ۹۴.

یکی دیگر از فاکتورهای شکل دهنده سوءاستفاده از اختیارات این است که مراجع عمومی باید عوامل و ملاحظات را، که غیرمرتبط یا فرعی می‌باشند، در تصمیم‌گیری خود دخالت ندهند؛ هم‌چنین مراجع عمومی باید ملاحظات را، که مرتبط و مؤثر در تصمیم‌گیری می‌باشند، حتماً در تصمیم‌گیری‌های خود به‌طور مقتضی و صحیحی دخالت دهند و آن‌ها را نادیده نگیرند. قصور در توجه به ملاحظات مرتبط می‌تواند به معنای آن باشد که مقام تصمیم‌گیرنده بدون ادله لازم جهت توجیه تصمیم خود عمل نموده است.<sup>۱</sup> البته باید تأکید نمود که عدم توجه به عوامل مرتبط و مؤثر در اتخاذ تصمیم و توجه به عوامل غیرمرتبط، در صورتی زمینه مداخله دادگاه‌ها جهت کنترل قضایی را فراهم می‌آورند که اولاً تصمیم به انجام یک کارویژه صرفاً اداری مربوط نشود که تأثیری بر حقوق اشخاص ندارد؛ ثانیاً تصمیم از نظر مادی به واسطه آن عامل مرتبط یا غیرمرتبط، تحت‌الشعاع قرار گرفته باشد.<sup>۲</sup>

از سوی دیگر، برخی غیرمعقول بودن را از مصادیق سوءاستفاده از اختیارات به شمار آورده‌اند<sup>۳</sup> چرا که غیرمنطقی بودن، اغلب توأم با دو مفهوم خروج از اختیارات و سوءاستفاده از آن‌ها به کار می‌رود<sup>۴</sup> و برخی نیز غیرمعقول بودن را با توجه به ملاحظات مربوط و عدم توجه به ملاحظات نامربوط یکی دانسته‌اند.<sup>۵</sup>

### ب- سوءاستفاده از اختیارات در حقوق ایران

همان‌طور که بیان شد در حقوق ایران مفهوم سوءاستفاده از اختیارات به صراحت مورد تعریف و بررسی قرار نگرفته و مصادیق و اجزای آن شناسایی

1. Hilaire Barentt, **op.cit**, 767; Peter Leyland & Gordon Anthony, **op.cit**, p. 276.

مهدی هداوند و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا، (تهران، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه مرکز مطالعات توسعه قضایی، چاپ دوم، ۱۳۹۱)، ۱۹۴؛ امید شیرزاد، پیشین، ص ۹۱.

۲. مرتضی نجابت خواه، پیشین، ص ۱۰۴.

3. A.W Bradely & K.P Ewing, **op.cit**, p 773.

4. Peter Leyland & Gordon Anthony, **op.cit**, p 269.

5. **Ibid**, p 276.

نشده است اما در برخی قوانین، مانند قانون مجازات اسلامی این عمل جرم انگاری شده و در برخی دیگر از قوانین مانند قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از مصادیق تخلف مقام اداری شمرده شده است. به دلیل ابهام در مفهوم و مصادیق، بررسی مصادیق و شناخت مرجع صالح برای رسیدگی به آن نیز با مشکل همراه است. با توجه به شناخت مفهوم در حقوق کامن‌لا و عناصر آن، حال به بررسی این نکته پرداخته می‌شود که کدام نهاد، صلاحیت رسیدگی به آن را دارا می‌باشد.

### ۱. سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری در حقوق کیفری

در قوانین جزایی ایران، دو ماده در خصوص سوءاستفاده از اختیارات سخن گفته‌اند. در ماده ۵۷۶ قانون تعزیرات و اقدامات تأمینی، سوءاستفاده تحت شرایطی می‌تواند جرم تلقی شده و مشمول مجازات قرار گیرد. براساس ماده ۵۷۶: «چنانچه هریک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد، جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد».

با توجه به عنصر قانونی مذکور و بیان مفهوم سوءاستفاده از اختیارات به نظر می‌رسد منظور از سوءاستفاده در ارتکاب جرم به قصد و انگیزه مرتکب بر می‌گردد و باید حداقل عنصر روانی سوءنیت عام را در این زمینه برای مرتکب لازم دانست تا جرم وی محقق شود و بر مبنای نظریات خطر و تقصیر، دارای مسئولیت جزایی شمرده شده است. همچنین باید وجود هدف مغایر با هدف قانون یا ملاحظات نامربوط یا عدم لحاظ ملاحظات مرتبط مورد بررسی قرار گیرد که با توجه به عنصر قانونی این جرم، باید در نظر داشت سوءاستفاده از مقام به منظور جلوگیری از اجرای قوانین و اوامر دولتی و احکام محاکم قضایی در این باره لحاظ می‌شود. از سوی دیگر تحقق عنصر مادی نیز در این زمینه اهمیت دارد، یعنی تحقق جرم منوط به اجرا نشدن قانون یا حکم مقام قضایی است والا اگر فعل یا ترک فعل

مأمور و مستخدم دولتی در جلوگیری از اجرای قانون یا حکم مقام قضایی تأثیری نداشته باشد، جرم ماده ۵۷۶ تحقق نخواهد یافت.

علاوه بر این ماده که به صراحت جرم سوءاستفاده از اختیار مقام دولتی را بیان نموده، مواد دیگری را نیز در قانون مجازات می‌توان یافت که با توجه به تعریف سوءاستفاده و مصادیق آن، می‌توانند مصداق سوءاستفاده از اختیار مقام دولتی باشند اما قانون‌گذار به طور خاص، به جرم‌انگاری آن پرداخته است. از جمله مواردی که با اخفا و معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی نیز بی‌شباهت نیست، ماده ۶۰۴ قانون تعزیرات است. ماده ۶۰۴ ق.م.ا. مأمورین دولتی‌ای را که اقدام به معدوم یا مخفی کردن اوراق سپرده شده به آنان می‌کنند را مستحق مجازات دانسته است تا اسناد و اوراق و مدارک دولتی را مورد حمایت ویژه قرار دهد. ماده مزبور بیان می‌دارد: «هر یک از مستخدمین دولتی اعم از قضایی و اداری نوشته‌ها و اوراق و اسنادی را که حسب وظیفه به آنان سپرده شده یا برای انجام وظایفشان به آن‌ها داده شده است را معدوم یا مخفی نماید یا به کسی بدهد که به لحاظ قانون از دادن به آن کس ممنوع می‌باشد، علاوه بر جبران خسارت وارده به حبس از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد.»

در ماده مذکور نیز وجود عنصر مادی لازم است و چنانچه مأمور عمداً اقدام به مخفی یا معدوم کردن نمایند مستحق مجازات می‌باشد. بدیهی است در صورتی که عمد احراز نشود مرتکب صرفاً مستحق جبران خسارت خواهد بود. جرم انگاری این عمل نیز به نظر می‌رسد به عنوان یکی از مصادیق سوءاستفاده از اختیار مقام دولتی به دلیل انجام عمل مغایر هدف قانون‌گذار همراه علم و عمد است.

با توجه به صراحت دو ماده مذکور در بیان جرم سوءاستفاده از اختیارات و جرم اخفا و معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی به عنوان مصداق سوءاستفاده با جرم‌انگاری خاص، به نظر می‌رسد با احراز سوءنیت و عنصر معنوی و ارکان سوءنیت در مصداق خاص، می‌توان جرم مذکور در پرونده را بر طبق مواد مذکور، در صلاحیت دادگاه کیفری دانست.

## ۲. سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری در حقوق اداری

در حقوق اداری ایران بنابر ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، یکی از جهات کنترل قضایی در نظام حقوقی ایران، سوءاستفاده از اختیارات است. همچنین در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سوءاستفاده از مقام اداری در بند ۳۰ ماده ۸ به عنوان تخلف اداری<sup>۱</sup> به شمار آمده که در صورت احراز، موجب مجازات اداری می‌شود. به همین دلیل می‌توان آراء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ادارات را نیز در این زمینه مورد بررسی قرار داد تا مشخص شود که مفهوم سوءاستفاده که بر مبنای آن به اعمال مجازات یک مقام اداری پرداخته‌اند، چیست و مصداق آن از دید هیأت چه بوده است.

در این نوشتار با توجه به اختلاف صلاحیت دادگاه کیفری با دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام اداری در کشور، صلاحیت این مرجع را بر طبق قانون و رویه مورد بررسی قرار می‌دهیم. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، طبق بند اول، یکی از مصادیق صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت سوءاستفاده از اختیارات مرجع مربوطه موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، می‌داند. بر طبق ماده مذکور، در صورت سوءاستفاده مقام اداری از اختیارات خود در صدور مقررره دولتی و اثبات سوءاستفاده وی و این که این سوءاستفاده موجب تضییع حقوق اشخاص شده است اعم از شاکی یا غیر شاکی، هیأت عمومی دیوان می‌تواند نسبت به ابطال مصوبه مذکور اقدام نماید اما در رویه قضایی هیأت عمومی دیوان تاکنون به استناد سوءاستفاده، مصوبه‌ای ابطال نشده است.

۱. ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «تخلفات اداری به قرار زیر است:

حال سؤال دیگر آن است که آیا افراد می‌توانند از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورینی که به دلیل سوءاستفاده از اختیارات یا مصادیق آن صادر شده بر طبق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، نزد شعب دیوان اقامه دعوا نمایند و خواستار رسیدگی به سوءاستفاده از اختیار مقام اداری شوند؟ در پاسخ باید گفت، در ماده ۱۰ به طور اعم رسیدگی به شکایات و تظلمات بیان شده و سبب شکایت تصریح نشده است. به همین دلیل به نظر می‌رسد سبب شکایت می‌تواند هر امری باشد که شامل سوءاستفاده از اختیار مقام اداری و مصادیق آن شامل اهداف نامناسب، توجه به عوامل نامرتبط، عدم توجه به عوامل مربوط و ... می‌شود. از سوی دیگر در صدر ماده ۱۱ این قانون آمده، «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد...». تضییع حقوق اشخاص مشترکاً در ماده ۱۲ نیز استفاده شده و یکی از مصادیق آن را نیز سوءاستفاده از اختیارات دانسته است که هیأت عمومی دیوان، صالح رسیدگی به آن است، به همین دلیل می‌توان گفت در ماده ۱۰ و ۱۱ نیز مصداق اقدام و تصمیم موجب تضییع حقوق اشخاص می‌تواند سوءاستفاده از اختیارات باشد و شعب دیوان، صلاحیت رسیدگی به این امر را دارند.

در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، به طور مستقیم با استناد به سوءاستفاده از اختیارات، رسیدگی و صدور حکم انجام نشده است اما در میان آراء، استناد به مصادیق سوءاستفاده مانند اهداف نامناسب و مغایر هدف قانون‌گذار، توجه به عوامل نامرتبط، عدم توجه به عوامل مرتبط به چشم می‌خورد که به استناد مستقیم یا غیرمستقیم آن، حکم شعبه صادر شده است. به طور مثال، رأی شعبه ۱۸ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۸۰۴۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، در ابطال رأی هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما را می‌توان مصداقی از عدم توجه به عوامل و ملاحظات مربوطه دانست. در رأی مذکور آمده، «شاکی اظهار داشته مشتکی‌عنه به سوابق کاری و مقررات کار در قطع رابطه کارگری و کارفرمایی توجه ننموده و برخلاف قانون و اصول دادرسی، حکم به محکومیت وی را صادر کرده است... دیوان ... ادعای مطروحه را مقرون به صحت

تشخیص می‌دهد زیرا به استناد مواد ۲، ۳ و ۷ قانون کار، نوع شغل از مصادیق مستمر است و کارفرما به بهانه عدم نیاز نمی‌تواند با نقض ماده ۲۷ قانون کار، کارگر را اخراج نماید...<sup>۱</sup>!

### نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی انجام شده مشخص شد که در سوءاستفاده از اختیارات، وجود چند رکن اساسی است: نخست، وجود صلاحیت برای مقام اداری بر طبق قانون برای عمل خاص است؛ دوم انجام عمل در محدوده صلاحیت برخلاف هدف قانون‌گذار و یا بدون در نظر گرفتن عوامل و ملاحظات مدنظر قانون‌گذار است و سوم، عنصر سوءنیت به معنای وجود علم و عمد است.

در حقوق کیفری ایران به طور خاص، به جرم انگاری سوءاستفاده از اختیارات و برخی از مصادیق آن پرداخته شده که با احراز سه عنصر قانونی، مادی و روانی می‌توان عمل را از مصادیق مجرمانه و مشمول مجازات دانست. در حقوق اداری ایران نیز در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، طبق ماده ۱۲، سوءاستفاده از اختیارات به صراحت به عنوان یکی از جهات کنترل قضایی است که هیأت عمومی دیوان می‌تواند بر مبنای آن، اقدام به ابطال مصوبات نماید اما در ماده ۱۰ در بیان صلاحیت شعب، تنها به ذکر رسیدگی به شکایات از واحدهای دولتی و مقامات اکتفا نموده و مصادیق تخلف مقامات و واحدهای دولتی ذکر نشده است که با توجه به عدم ذکر سبب در ماده ۱۰ و عمومیت ماده ۱ با بیان صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات از مأموران، واحدهای دولتی و آیین‌نامه‌های دولتی خارج از حدود اختیارات، هر مصداق خروج از اختیار می‌تواند موجب شکایت از تصمیم مقام اداری نزد شعب دیوان گردد که یکی از اسباب نیز می‌تواند سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری باشد. در رویه قضایی هیأت عمومی و شعب دیوان چندان استنادی به این امر نشده است اما برخی مصادیق آن شامل اهداف نامناسب و توجه به عوامل غیر مرتبط در برخی آراء دیوان به طور صریح یا ضمنی مورد استناد قرار گرفته است.

با توجه به موارد مذکور در تشخیص سوءاستفاده از صلاحیت باید گفت اگر عمل مقام اداری دارای ارکان سوءاستفاده از صلاحیت باشد بدین معنا که مقام اداری دارای صلاحیت قانونی باشد اما برخلاف هدف قانون‌گذار یا بدون توجه به ملاحظات مربوط یا با توجه به ملاحظات نامربوط با علم به قصد قانون‌گذار و

۱. مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی پژوهشگاه قوه قضاییه، مجموعه آرای شعب دیوان عدالت اداری اسفند ۱۳۹۱، (تهران، قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۳)، ص ۴۰.

عمد در انجام عمل خلاف هدف وی اقدام نماید و این موارد در دادگاه احراز گردد می‌توان آن را به عنوان سوءاستفاده از صلاحیت دانست.

از سوی دیگر به نظر می‌رسد در این زمینه با توجه به وجود دو وجه برای عملی مانند اخفا و معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی شامل وجه جزایی و اداری و پیش‌بینی این امر در هر دو دسته از قوانین، درخصوص بخش جزایی اگر مجازات مشخص برای مصداق سوءاستفاده وجود دارد مانند اخفا، که با احراز عناصر سه‌گانه جرم طبق آن عمل می‌شود و اگر مجازات خاصی ندارد می‌توان با احراز سوءاستفاده وی، مجازات کیفری آن را بر فرد بار نمود، اما در بعد تخلف اداری وی باید صلاحیت دادگاه اداری را نیز تایید کرد و فرد علاوه بر مجازات کیفری در صورت احراز سوءاستفاده، مجازات اداری مقرر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری را نیز باید تحمل نماید و رسیدگی به هرکدام، نزد مرجع صالح خود می‌باشد و هر دو دادگاه جزایی و اداری را می‌توان در این زمینه صالح فرض نمود و صلاحیت هر یک از آنها، نافی صلاحیت مقام دیگر نمی‌باشد. گرچه با تخلف اداری فرض نمودن عمل مذکور، به استناد بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و رسیدگی دیوان عدالت اداری، رسیدگی دیوان پس از رسیدگی مراجع اختصاصی اداری، به عنوان نوعی رسیدگی فرجامی خواهد بود و دیوان می‌تواند با این استدلال که لازم است دعوا ابتدا در مراجع رسیدگی به تخلفات اداری بررسی شود، به رد دعوی مذکور مبنی بر عدم صلاحیت ابتدایی خود و اعلام صلاحیت مرجع اختصاصی اداری اقدام نماید که در میان استدلال‌های دیوان، چنین امری مشاهده نمی‌شود و تنها دلیل دیوان در صدور قرار عدم صلاحیت، مبتنی بر کیفری بودن موضوع خواسته و صلاحیت دادگاه کیفری بر این امر به استناد قوانین جزایی است که عدم توجه به وجه اداری تخلف مذکور از سوی دیوان محل تأمل است.

## فهرست منابع

### الف - منابع فارسی

۱. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵
- مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲. قانون تعزیرات و اقدامات تأمینی
۳. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲
۴. قانون مدنی
۵. شیرزاد، امید، «تحلیل و بررسی جهات ابطال مصوبات دولتی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری»، (پایان‌نامه برای مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲).
۶. کریم جوزانی، مریم، «مفهوم صلاحیت تشخیصی و چگونگی کنترل آن در حقوق اداری»، (پایان‌نامه برای مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران مرکز)، زمستان ۱۳۹۰).
۷. مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی پژوهشگاه قوه قضاییه، مجموعه آرای شعب دیوان عدالت اداری/ اسفند ۱۳۹۱، (تهران: قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۳).
۸. نجابت خواه، مرتضی، «مفهوم سوءاستفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا»، حقوق و مصلحت، سال دوم، شماره ۵، (زمستان ۱۳۸۸).
۹. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا، (تهران: معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه مرکز مطالعات توسعه قضایی، چاپ دوم، ۱۳۹۱).
۱۰. حقوق اداری تطبیقی، جلد ۲، (تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، سمت؛ مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، چاپ اول، ۱۳۸۹).

ب - منابع انگلیسی

11. Alder, John, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, (New York: Palgrave Macmillan, 4<sup>th</sup>.ed, 2002).
12. Barentt, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Routledge- Cavendish, ed. 6, 2007).
13. Bradely, A.W & Ewing, K.P, *Constitutional and Administrative Law*, (London, New York: Longman, ed. 12).
14. Leyland, Peter & Anthony, Gordon, *Textbook on Administrative Law*, (New York: Oxford University Press, ed. 5, 2005)
15. Stott, David & Felix, Alexandra, **Principles of Administrative Law**, London, Sydney: Cavendish Publishing Ltd, ed. 1, 1997.
16. Wade, E.C.S & Bradley, A.W., **Constitutional and Administrative Law**, London, New York: Longman, 11<sup>th</sup>.ed, 1993.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی