

تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری

محمدحسین زارعی*

مسیح بهنیا**

چکیده

در پی تغییر ماهیت ارتباط مقامات عمومی با شهروندان طی سالیان اخیر، صلاحیت‌های اختیاری گسترده‌ای به مقامات اداری واگذار شده و انواع «تصمیمات و اعلامات اداری» ناشی از اعمال این صلاحیت‌ها، به صورت بخشی از اصول مورد توجه شهروندان در برنامه‌ریزی‌های زندگی فردی و اجتماعی درآمده است. با این حال، برخی اوقات اعمال جدید مقامات عمومی نوعاً با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین، متفاوت و حتی مغایر است. در چنین وضعیتی رعایت «انصاف» و حفظ «اعتماد عمومی» به اداره، حمایت حقوقی از توقعات و «انتظارات مشروع» شهروندان را ایجاب می‌کند. اصل انتظار مشروع به مثابه یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت در دیوان‌ها و مراجع دادرسی اداری، با ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه‌ها، تفویض منافع و امتیازات و ایراد خسارات، به حمایت از خواسته‌ها و توقعات یادشده شهروندان می‌پردازد. تأمل در برخی قضایای مطروحه در دیوان عدالت اداری، نشان می‌دهد که در صورت وقوع برخی اصلاحات قانونی، امکان پذیرش و اعمال این اصل در نظم حقوق اداری ایران نیز وجود دارد. با این وصف، معرفی چارچوب نظری این اصل، ضمن الحاق مفهومی جدید به ترمینولوژی حقوق عمومی داخلی و بهبود دادرسی‌های اداری، به تأمین هرچه بیشتر رفاه اجتماعی شهروندان نیز کمک خواهد کرد.

واژگان کلیدی

اعلام و تصمیم دولتی، اعتماد عمومی، انتظار مشروع، انصاف رویه‌ای، نظارت قضایی، اداره شایسته

Email: mhozareei@yahoo.com

Email: masih_behnia@yahoo.com

* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران (پردیس قم)

تاریخ پذیرش: ۹۰/۰۴/۱۰

تاریخ ارسال: ۸۹/۱۱/۱۵

فصلنامه راهبرد / سال بیستم / شماره ۶۱ / زمستان ۱۳۹۰ / صص ۱۸۹-۱۵۳

مقدمه

سیر تحول مفهوم دولت به‌ویژه در قرن بیستم، ماهیت ارتباط میان مقامات اداری و شهروندان را دگرگون کرده است. امروزه در بسیاری از کشورها به منظور حفاظت از منافع شهروندی و تسهیل ارائه خدمات عمومی، «صلاحیت‌های اختیاری»^۱ گسترده‌ای به مقامات اداری واگذار شده و در نتیجه، انواع «تصمیمات و اعلامات اداری»^(۱) ناشی از اعمال این صلاحیت‌ها، به صورت بخشی از اصول مورد توجه شهروندان در برنامه‌ریزی‌های زندگی فردی و اجتماعی درآمده است.^(۲)

با این حال، برخی اوقات مفاد تصمیمات و اعلامات جدید مقامات عمومی با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین متفاوت است. در چنین وضعیتی، به منظور رعایت انصاف و حراست از اعتماد و اطمینان 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 به‌ویژه در حقوق اداری، ضروری به‌نظر می‌رسد. اینجاست که

«انتظارات مشروع»^۲ و انواع حمایت از آن در حقوق اداری، به‌عنوان ابزاری برای کنترل قضایی اعمال دولت و حمایت از حقوق شهروندان مطرح می‌شود.

به‌طور کلی، انتظارات مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات دولتی به‌ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری ایجاد می‌شود؛ به نحوی که عدم توجه به آنها یا صرف‌نظر کردن از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می‌گردد (Craig, 1992, p.81). به این جهت، تضمین این قبیل انتظارات شهروندان، مستلزم نوعی حمایت حقوقی است.

از طریق اعمال انواع سازوکارهای حمایت حقوقی، شهروندان می‌توانند با عنایت به ویژگی‌های قوانین و مقررات و اصل قطعیت حقوقی، اوضاع و احوالی قابل پیش‌بینی را انتظار داشته و بر اساس آن، نسبت به برنامه‌ریزی قبلی و محاسبه نتایج فعالیت‌های خویش (و البته، تخمین نحوه اعمال تصمیمات و اعلامات اداری-اجرایی با درجه‌ای از ثبات) اقدام کنند. بدیهی است به این ترتیب زمینه برخورداری هرچه بیشتر

2. Legitimate Expectations

1. Discretionary Powers

آنان از امنیت قضایی در حیطه حقوق اداری تضمین خواهد شد.

بنابراین، اگر انتظارات مشروع شهروندان از سوی مقامات و کارگزاران عمومی مورد احترام قرار گیرد، چگونگی اعمال اختیارات توسط ایشان، برای عموم افراد ملت پیش‌بینی‌پذیر می‌گردد و آسیب‌پذیری شهروندان در مقابل انواع تصمیمات و اطلاعات احتمالی خودسرانه مقامات مذکور کاهش می‌یابد (زارعی، ۱۳۸۰، الف، ص ۲۵).
به عبارت بهتر، با احترام به انتظارات مشروع در قالب قواعد حقوق اداری، مقامات دولتی و حکومتی نمی‌توانند از اغلب تصمیمات، اطلاعات، رویه‌های اداری و یا حتی هرگونه اظهارات سابق خود، جز در برخی شرایط استثنایی عدول کنند.

از طرفی، تأمل در برداشت‌های مختلف مربوط به چیستی و ماهیت انتظار مشروع و وضعیت‌های موجد آن و نیز توجه به تفاوت دیدگاه قضات و دادرسان اداری در خصوص لزوم و نحوه حمایت از انتظارات، نشانگر آن است که ظاهراً به منظور حمایت مؤثر از انتظارات یادشده، نمی‌توان صرفاً به یک شیوه حقوقی اکتفا کرد. مطالعه تطبیقی آرای قضایی صادره از برخی مراجع دادرسی اداری در کشورهای مختلف، به خوبی مؤید این ادعاست.

از این رو، تاکنون به منظور حمایت از انتظارات مشروع شهروندان در حقوق اداری، ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه‌ها و آیین‌های اداری، تقویت امتیازات و منافع شهروندی و ایراد خسارات به شهروندان به کار گرفته شده است؛ در این بین، قضات و دادرسان اداری برخی کشورها مانند ایران با استناد به قواعد و مفاهیمی همچون «حق مکتسب»، ضرورت چندانی برای شناسایی این اصل در دادرسی‌های اداری قائل نشده‌اند. گرچه شاید علت اصلی این واقعیت، عدم شناخت یا کم‌توجهی قضات و دادرسان اداری به تفاوت میان انتظارات مشروع با اصول و قواعد مشابه، و یا دشواری تعیین معیارها و ضوابط تمیز انتظار مشروع از مفاهیم مشابه باشد، اما تأمل در برخی قضایا و آرای صادره اخیر دیوان عدالت اداری ایران، نشان می‌دهد که علی‌رغم عدم تصریح به شناسایی اصل یادشده، در صورت ایجاد بستر قانونی لازم، امکان اعمال و حمایت از آن در آرای نهاد مذکور وجود دارد (زارعی و بهنیا، ۱۳۸۷).

با عنایت به مراتب فوق و از آنجا که طی سالیان اخیر، بهبود دادرسی‌های قضایی در نظام حقوق اداری داخلی به شدت مورد توجه قرار گرفته، معرفی «اصل انتظار

۱- مفهوم انتظار مشروع

گرچه به ظاهر اولین مباحثات در خصوص انتظار مشروع در اواسط دهه ۱۹۵۰ در آلمان اتفاق افتاده است، اما این مفهوم نخستین مرتبه در رأی مشهور صادره توسط قاضی دنینگ^۳ در قضیه «اشمیت علیه اداره مهاجرت انگلستان»^۴ در سال ۱۹۶۹، رسماً وارد رویه قضایی انگلستان شد و سپس مورد اقتباس سایر کشورها قرار گرفت (Schonberg, 2003, p.8). اشمیت یک دانشجوی خارجی بود که از تصمیم اداره مهاجرت انگلستان مبنی بر عدم تمدید مجوز اقامت موقت وی در این کشور، تقاضای تجدیدنظر کرده بود. قاضی دنینگ با وجود رد ادعای اشمیت در خصوص برخورداری از حق رسیدگی ماهوی، در «اظهارات جانبی»^۵ اعلام کرد که اگر مجوز اقامت موقت اشمیت، پیش از انقضای مدت اعتبار آن، بنا به صلاحدید اداره مهاجرت لغو می‌گردید، در این صورت وضعیت دعوی نیز متفاوت می‌شد؛ زیرا اشمیت بر اساس مجوز اقامت صادره، در خلال مدت اعتبار، برای خود برنامه‌ریزی می‌کرد و به این جهت، از انتظار

مشروع» به‌عنوان یکی از اصول کنترل قضایی اعمال دولت و تبیین معیار تشخیص و تمیز آن در قیاس با برخی اصول و قواعد حقوقی مشابه مانند حق مکتسب، در قالب تحلیل برخی از قضایای مطروحه و آرای دیوان عدالت اداری ایران، ضمن آنکه موجب الحاق رسمی مفهومی جدید به ترمینولوژی حقوق عمومی داخلی می‌شود، چه بسا با کاربرد در رویه دادرسی‌های اداری، به تضمین هرچه بیشتر حقوق شهروندان در برابر تصمیمات، اطلاعات، رویه‌ها و سیاست‌های خودسرانه مقامات دولتی و رفع کاستی‌های دادرسی اداری در نظام حقوقی ملی نیز کمک کند.

به این جهت در گام نخست، طی این نوشتار، با بیانی ساده نسبت به تبیین مفهوم و چستی انتظار مشروع، تفاوت آن با برخی اصول و قواعد مشابه حقوقی همچون حق مکتسب، قلمرو و گستره اعمال آن و بالاخره، مبانی و انواع حمایت‌های حقوقی از آن در حقوق اداری اقدام می‌شود و به فراخور مطالب، حسب مورد طی هر مبحث برخی از قضایای مطروحه و آرای صادره اخیر در دیوان عدالت اداری نیز مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد.

3. Denning

4. Schmidt v Secretary of State for Home Affairs, 1969.

5. Obiter Dictum

حیطه‌هایی که پیش از این تحت مفهوم حق جای نمی‌گرفتند، امکان‌پذیر می‌سازد.

رأی صادره در قضیه «اشمیت»، عده‌ای از شارحان و مفسران حقوقی را به مباحثات و مجادلات علمی متعدد سوق داد که حاصل آن، ارائه تعریفی نسبتاً جامع از انتظار مشروع بود. بر این اساس، «انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات دولتی، در اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده، به نحوی که انصراف از آنها یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی‌نفع می‌شود؛ به این جهت، انتظارات یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند» (Craig, 1992, p.81)

علی‌رغم پذیرش تعریف فوق توسط گروه کثیری از اندیشمندان حقوق اداری، عدم توافق در خصوص ماهیت انتظارات مشروع، در نهایت موجب نگرش متفاوت کشورها در نحوه اعمال حمایت مؤثر حقوقی از این قبیل انتظارات بوده است.

معقولی برخوردار می‌شد که شایسته رعایت انصاف رویه‌ای و حمایت حقوقی بود (Thomas, 2000, pp.47-48).

درحقیقت، قصد اصلی دنینگ این بود که نشان دهد تصمیمات و اعلامات مبتنی بر صلاحیت اختیاری مقامات اداری نیز به‌طور کلی تابع انصاف رویه‌ای و مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند و نباید دلخواهانه و خارج از چارچوب انصاف و عدالت اعمال شوند. از این رو، این مقامات و مراجع را می‌توان به واسطه تصمیمات، اعلامات و رفتار اداری که موجب زوال انتظارات مشروع شهروندان شده و یا مصداق سوءاستفاده از قدرت تلقی می‌شود، متعهد و مسئول شناخت. به اعتقاد دنینگ، اگر یک مقام عالی اداری، گروه مخاطبین را به اتکا بر تفسیر خاصی از مقررات قانونی سوق داده باشد، در این صورت، صرفاً زمانی می‌تواند تفسیر دیگری را جایگزین تفسیر سابق کند که «نفع عمومی مُرَجَّحی» وجود داشته باشد (Thomas, 2000, p.52). بنابراین، انتظار مشروع به‌عنوان ابزار قابل انعطافی است که تسری تدریجی انصاف رویه‌ای را به

۲- ماهیت انتظار مشروع: حق، منفعت یا اصل؟

توافق نسبی در باب تعریف انتظار مشروع، مانع اختلاف نگرش‌ها در خصوص ماهیت این قبیل انتظارات نبوده، تا جایی که تاکنون اندیشه‌های متفاوتی در این زمینه شکل گرفته است. از یک طرف، عده‌ای معتقدند احترام به انتظار مشروع در واقع رعایت نوعی «حق»^۷ است؛ حقی که در خلال تصمیمات، اعلامات و رویه‌های اداری و اجرایی تعریف شود و مورد استناد ذی‌نفع قرار می‌گیرد. از این رو، انتظار مشروع را باید در زمره یکی از «حق‌ها» شناخت (Hadfield, 1988, p. 104).

در مقابل، گروهی دیگر بر این اندیشه‌اند که انتظار مشروع، ماهیتاً نوعی «منفعت شخصی»^۸ است. این منفعت ناشی از توقعاتی است که شهروند مخاطب بر مبنای اتکا به تصمیم یا اعلام مقام عمومی برای خود متصور می‌شود. به این جهت، آن دسته توقعاتی که مستلزم ایجاد چنین منفعتی برای شهروند باشند، انتظار موجه و مشروع تلقی می‌شوند و حفظ اعتماد عمومی به اداره، حمایت حقوقی از آنها را ایجاب

می‌کند. با این حال، این واقعیت، مانع از آن نیست که در مواقعی مانند وجود «منفعت عمومی مُرَجَّح»، آنچه به شهروندان اعطاشده، سلب یا لغو نشود (Tate, 1989, pp. 17-19).

صرف‌نظر از قوت و ضعف بنیان اندیشه‌های مذکور، اندکی تأمل در مفهوم و ویژگی‌های «حق» و «منفعت» و مقایسه آنها با «انتظار مشروع»، مبین این واقعیت است که ماهیت این نوع انتظار، نه فقط منحصرأ حق یا منفعت نیست، بلکه باید آن را در شمار یکی از «اصول کلی حقوقی» محسوب کرد.

از یک سو، «حق‌ها» در مفهوم خاص، اغلب، تجسد اندیشه‌های عمومی و یا مشتق از هنجارهای اخلاقی هستند. در صورت اول (یعنی آنجا که «حق‌ها»، تجسد اندیشه‌های عمومی هستند)، معمولاً در قالب قوانین و مقررات موضوعه، توسط مراجع ذی‌صلاح تعریف و تصویب می‌شوند و عمدتاً دارای تضمینات اجرایی مشخص و معین هستند. اما در شکل دوم (یعنی آنجا که «حق‌ها»، برگرفته از هنجارهای اخلاقی هستند)، غالباً ریشه در عرف و سنن و آداب و رسوم اجتماعی دارند و بر اساس تمایل و خواست عمومی شکل می‌گیرند. به‌علاوه، موضوع بیشتر آنها، به‌ویژه حق‌های بنیادین که در

7. Right

8. Private Interests

مشروع در واقع ضمن آنکه خلأ قانون و ابهام وجود اصولی همچون «شفافیت»^۹، «مسئولیت»^{۱۰} و «پاسخگویی»^{۱۱} را در حیطه صلاحیت‌های اختیاری، پوشش می‌دهد، اعمال این قبیل صلاحیت‌ها را نیز ضابطه‌مند می‌سازد. به بیان بهتر، هدف از رعایت و احترام به آن، حفظ اعتماد عمومی به اداره در قالب حمایت از شهروند در مقابل خودسری‌های احتمالی در اعمال صلاحیت‌های اختیاری است؛ حوزه‌ای که در آن، آزادی عمل مقامات اداری برای اعمال صلاحیت، در برخورد با حقوق حقه شهروندی، همواره چالش‌برانگیز بوده است (زارعی، ۱۳۸۰، ب، ص ۲۰۳).

بنابراین، به نظر می‌رسد انتظار مشروع، یک حق قانونی یا منفعت مستقر حقوقی منحصر به فرد و شناخته‌شده نیست، بلکه توقعات عامی است که با اتکای شهروندان به قطعیت و ثبات حقوقی تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی، در ارتباط با کارگزاران عمومی (و به‌ویژه مقامات و مراجع دولتی) شکل می‌گیرد و حمایت از آن به شرط عقلانی بودن، امری ضروری

اعلامیه‌های حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته‌اند، حفظ حیثیت و کرامت انسان است.^(۳)

از سوی دیگر، «منافع» (به‌ویژه منافع شخصی)، معمولاً نسبت به «حق‌ها» (به‌خصوص حق‌های ماهوی)، از اعتبار و مشروعیت کمتری برخوردارند و منشأ آنها صرفاً اراده واضع و اعطاکننده است. اگرچه مقام ذی‌صلاح اعطاکننده منفعت، معمولاً تلاش می‌کند تا با بی‌توجهی یا کم‌توجهی احتمالی به منافع اعطایی، زمینه بی‌اعتمادی عمومی به اداره را فراهم نسازد، اما به واقع، همواره از این اختیار برخوردار است که حسب شرایط و مقتضیات، در برهه زمانی خاص نسبت به تسلیم منفعت به شهروندان، و یا سلب منفعت اعطاشده از آنان اقدام کند (Craig, 1992, p.85).

در مقابل، انتظار مشروع، از تصمیمات و اعلامات کارگزاران عمومی در راستای اعمال صلاحیت‌های اختیاری ناشی می‌شود؛ حیطه‌ای که گرچه چارچوب کلی آن را قانون معین می‌کند، اما اغلب تصور بر آن است که در قالب این چارچوب کلی، اتخاذ هرگونه تصمیم یا ابراز هر نوع اعلام، آزادانه و بدون معیار و ضابطه مشخصی، به دلخواه مقام اداری صورت می‌گیرد. از این رو، انتظار

9. Transparency
10. Responsibility
11. Accountability

محسوب می‌شود. به بیان بهتر، تحقق انتظار معقول، لازمه نیل به انتظار مشروع است و معقولیت انتظار، خود مستلزم آن است که تصمیم، اعلام یا رویه اداری مربوطه، مطلوب و مورد توجه و اتکای شهروند مخاطب باشد، به نحوی که لغو یا ابطال آن موجب ضرر و زیان شهروند شود. چنین انتظاری، معقول محسوب، و موجب انتظار مشروع است و اداره باید به آن احترام بگذارد.

انتظار مشروع را باید ماهیتاً یک «اصل کلی حقوق اداری»^(۴) محسوب کرد. اصول کلی حقوق اداری، هنجارهایی هستند که در رویه قضایی شکل گرفته و بر اداره و روابط آن با شهروندان و اشخاص خصوصی، حکومت دارند. این اصول، گرچه عمدتاً مسبوق به متون قانونی نیستند، ولی در عین حال، از حیث حقوقی دارای ارزش والایی هستند؛ لذا برای اداره لازم‌الاحترام محسوب می‌شوند و رعایت آنها توسط کارگزاران عمومی در کلیه اعمال و اقدامات اداری-اجرایی، امری ضروری است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۲۷). از این منظر، انتظار مشروع به مثابه هنجاری که در رویه قضایی شکل گرفته، ابزار مصنوع قضات برای کنترل اعمال و اقدامات کارگزاران عمومی در حیطه صلاحیت‌های اختیاری است که گرچه

نمی‌توان وجود آن را همواره در متون حقوق موضوعه جستجو کرد، اما نظر به اینکه از یک سو، محصول تحول اندیشه‌های مرتبط با مفهوم اداره و نحوه تعامل و کنترل اعمال و رفتارهای آن با شهروندان است و از سوی دیگر، جنبه «فراگیر» و «عام‌الشمول» دارد، باید آن را نه منحصرأ نوعی «حق» یا «منفعت»، بلکه ماهیتاً یک «اصل کلی حقوق اداری» محسوب کرد. البته باید توجه داشت که برای اعمال این اصل، بستر مناسبی لازم است که تحقق آن غیر از عقلانی بودن انتظار، به وجود پیش‌فرض‌های دیگری هم محتاج است.

۳- شرایط تحقق انتظار مشروع

برای تحقق انتظار مشروع، علاوه بر معقولیت انتظار، وجود مجموع شرایط زیر در وضعیت مربوطه نیز امری ضروری است:

الف) محتوای تصمیم یا اعلام، باید واضح و بدون قید و شرط باشد؛ بدین معنا که همه مخاطبین، صرفاً یک حکم را از آن استنباط کنند و تحقق آن حکم نیز به وقوع امر دیگری وابسته نشده باشد (French, 2006, p. 54). برای مثال، اگر بانک صنعت و معدن ایران به یک شرکت خصوصی که طرح پروژه‌ای را در وزارت صنایع به تصویب

رسانده، اعلام کند که بابت اجرای این طرح، مبلغ یک میلیارد تومان به شرکت مذکور وام و تسهیلات بانکی ارائه خواهد کرد، تنها مفهوم اعلام مذکور این خواهد بود که با شروع عملیات اجرایی پروژه، وام و تسهیلات بانکی به شرکت پرداخت خواهد شد و اعطای آن به هیچ شرط دیگری وابسته نیست.

ب) تصمیم یا اعلام مربوطه، مطلوب و مورد درخواست مخاطب باشد؛ بدین معنا که از رفتار مخاطب، تمایل وی به تداوم و بقای تصمیم یا اعلام، قابل احراز باشد. برای مثال، اگر دولت که همواره بخشی از هزینه‌های مصرف انرژی خانوارها را رأساً تأمین می‌کرده، از این عمل خودداری کند، به احتمال زیاد از آن جهت که رویه سابق دولت، مطلوب و مورد تمایل شهروندان بوده، با برخی اعتراضات عمومی مواجه خواهد شد.

ج) تصمیم یا اعلام مربوطه به اطلاع مخاطب رسانده شده باشد؛ به نحوی که ضمن محاسبه و پیش‌بینی عواقب، به آن اتکا کرده، و عدم شناسایی انتظار وی، منجر به ایراد خسارت یا فوت منفعت او شود و این امر، بدون جبران باقی مانده باشد. برای نمونه، اگر وزیر آموزش و پرورش تصمیم گرفته باشد که به گروهی از معلمان، مبلغی پاداش پرداخت کند، ولی پیش از انتشار و

اعلام رسمی این تصمیم، تعدادی از معلمان با تکیه بر شایعه احتمال پرداخت پاداش، ضمن اتکا به تصمیم یادشده برای خود برنامه‌ریزی کرده باشند، با انصراف وزیر از تصمیم مربوطه یا در صورت عدم تحقق آن، معلمان نمی‌توانند مدعی انتظار جبران خسارات احتمالی ناشی از عدم اجرا و تحقق تصمیم شوند.

د) اتکای مخاطب به تصمیم یا اعلام مربوطه، در حد متعارف انجام شده باشد؛ به نحوی که انتظار وی از آنچه به‌طور طبیعی از تصمیم یا اعلام مربوطه قابل تصور است، بیشتر نباشد (Kumaralingam, 2003, pp. 100 - 99). برای مثال، معنای متعارف اعلام وزیر علوم، مبنی بر اینکه سال آینده برای پذیرش در دانشگاه‌ها کنکور برگزار نمی‌شود، عدم برگزاری مسابقه برای ورود به دانشگاه خواهد بود. ولی وعده وزیر نمی‌تواند موجب این انتظار باشد که سال آینده برای ورود به دانشگاه، هیچ نوع آزمونی هم از داوطلب یک رشته خاص گرفته نخواهد شد.

ه) تصمیم یا اعلام مربوطه، قابلیت انتساب مستقیم یا غیرمستقیم به فرد یا گروه خاص را داشته باشد. صدور گواهینامه یا مجوز فعالیت کسب و کار به نام یک شخص حقیقی و یا ابراز وعده‌ای خاص خطاب به

جامعه معلمان، نمونه‌هایی از چنین تصمیم و اعلامی هستند.

و) تصمیم یا اعلام مربوطه، توسط یک کارگزار عمومی یا دولتی، اتخاذ یا اظهار شده باشد. در این مورد نیازی نیست که کارگزار عمومی یا دولتی، حتماً در محدوده صلاحیت‌های قانونی خود، نسبت به اخذ تصمیم یا اعلام اقدام کرده باشد (Craig, 1992, p.89). برای مثال، اگر وزیر کشور وعده‌ای داده باشد که علی‌القاعده، هرگونه اقدام در آن مورد، موضوعاً در زمره صلاحیت‌های قانونی وزیر دیگری باشد (و اتفاقاً، گروه مخاطبان نیز با اتکا بر آن برای خود برنامه‌ریزی کرده باشند) باز هم انتظارات آنها نباید نادیده گرفته شود.

به هر حال، وجود مجموع شرایط مذکور در یکی از وضعیت‌هایی که متعاقباً اشاره خواهد شد، موجب نیل به انتظاری می‌شود که عدول یا انصراف از آن، رعایت انصاف و اعتماد عمومی به اداره را مختل خواهد ساخت.

۴- انتظار مشروع و حق مکتسب: تفاوت و معیار تشخیص

با گذشت بیش از چهل سال از کاربرد انتظار مشروع در آرای قضایی، هنوز هم عده‌ای از حقوقدانان، ضمن اعلام عدم نیاز به این اصل، آن را مشابه و مترادف برخی مفاهیم حقوقی قدیمی و سنتی به‌ویژه «حق مکتسب»^{۱۲} در حوزه حقوق خصوصی می‌دانند. این در حالی است که تأمل در مفهوم «انتظار مشروع» و قیاس آن با «حق مکتسب»، به وضوح مبین تفاوت و تمایز آنها با یکدیگر است. با این حال، به منظور تسهیل اعمال هر یک از اصول یادشده، تعیین معیار و ضابطه تمیز آنها، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود.

از «حق مکتسب»، تعاریف مختلفی ارائه شده، اما در یکی از مشهورترین تعاریف، «حق مکتسب، حقی ناشی از قرارداد و قانون و در واقع، امتیازی است که به اراده و اختیار صاحب حق، تملک شده و باید در مقابل تغییر قوانین، به عنوان حق مکتسب، مورد حمایت قرار گیرد» (کاتوزیان، ۱۳۷۵، ص ۴۶). مطابق این تعریف، آنجا که «حق» بر

12. Vested Right

اراده و خواست فرد استوار است و اشخاص به صورت قراردادی و در روابط خصوصی خود آن را در قالب نوعی تکلیف به وجود آورده‌اند، قانون، تصمیم یا اعلام مؤخر جدید، تأثیری بر آن نداشته و امتیاز قراردادی سابق را زایل نمی‌کند. از این منظر، دلیل اصلی احترام به حق مکتسب، تجاوزناپذیری شخص انسان، احترام به اراده و خواست وی و البته عدم امکان تفکیک مفهوم حق از شخصی است که آزادانه می‌اندیشد و تصمیم می‌گیرد. شاید به این جهت، در نگاه نخست، حق مکتسب، مفهومی مشابه یا همسان انتظار مشروع تلقی می‌شود.

با این حال، در مقام قیاس با انتظار مشروع، باید پذیرفت که حق مکتسب به‌عنوان یک نظریه حقوقی، در معنای مرسوم پیش گفته، نمی‌تواند راهگشای اختلافات احتمالی فی‌مابین شهروندان با کارگزاران عمومی در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری باشد؛ چرا که اصولاً حق مکتسب در

مقابل اعمال صلاحیت تکلیفی مطرح می‌شود، در حالی که انتظار مشروع در برابر اعمال صلاحیت اختیاری قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در نتیجه اجرای صلاحیت تکلیفی، برای شهروند، نوعی حق ایجاد می‌گردد، اما به واسطه اعمال صلاحیت

اختیاری، صرفاً انتظارات مشروعی برای شهروند حاصل می‌شود که رعایت انصاف و حفظ اعتماد عمومی به اداره، حمایت حقوقی از آنها را ایجاب می‌کند. بنابراین اصولاً کارگزاران و مأمورین به خدمت عمومی، در انجام اعمال و اقدامات اداری (به‌ویژه به منظور انطباق با تحولات و تمایلات اجتماعی)، «مختار» هستند نه «مکلف». بر اساس همین ویژگی، ثبات و قطعیتی که نوعاً در حق مکتسب ناشی از تصمیمات قراردادی یا قانونی در حیطه صلاحیت‌های تکلیفی وجود دارد، در خصوص توقعات عام ناشی از تصمیمات و اعلامات حوزه صلاحیت اختیاری قابل تصور نیست. از همین رو، آنچه شهروند در محدوده صلاحیت‌های اختیاری، بدان ناائل می‌شود، اکتساب حق نیست؛ بلکه صرفاً تحصیل انتظار و توقع معقول و متعارفی ناشی از اتکا به تصمیم و اعلام اداری مربوطه است که در چارچوب روابط حقوق عمومی قابل طرح و بررسی است.

بنابراین، شاید مهم‌ترین ایراد استناد به حق مکتسب در حوزه حقوق عمومی، بررسی و تحلیل همه وضعیت‌های حقوقی، بدون توجه به تفکیک بین امتیازات ناشی از قانون یا قراردادهای خصوصی در حوزه صلاحیت تکلیفی با امتیازات ناشی از تصمیمات و

اعلامات دولتی در چارچوب صلاحیت‌های اختیاری است. با توجه به تفاوت ماهیت روابط اشخاص در حوزه‌های حقوق خصوصی و عمومی، استناد به حق مکتسب برای حل و فصل بسیاری از معضلات مهم فی‌مابین شهروندان و کارگزاران عمومی، راهکار مطلوبی نیست؛ زیرا در این نوع ارتباط، «تکلیف به حفظ منافع و حقوق فردی» در مواجهه با مفاهیمی همچون «مصلحت یا منفعت عمومی» (به‌ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری)، ارجحیت، ثبات و قطعیت خود را تا حدودی از دست می‌دهد. صرف‌نظر از این اختلاف مفهومی که می‌تواند ضابطه مناسبی برای تشخیص انتظار مشروع از حق مکتسب باشد، باید توجه داشت که: اول اینکه منشأ حق مکتسب، «تکلیف» مقرر قانونی یا قراردادی است و از این حیث، اکتساب حق مذکور بر مبنای تأیید و شناسایی پیشینی قانونگذار و یا بر اساس توافق اراده‌های آزاد در قالب تنظیم قراردادهای خصوصی انجام می‌شود.^(۵) در حالی که، انتظار مشروع نشئت گرفته از «اختیار و اراده» کارگزاران عمومی در حوزه ارائه و مدیریت امور و خدمات عمومی است؛ حیطة‌ای که گرچه دارای یک چارچوب کلی قانونی است، اما مقامات اداری در این

محدوده، مختارانه و ظاهراً بدون قید و شرط خاصی عمل می‌کنند. به بیان دیگر، در حالی که حق مکتسب، اغلب از تکیه و تأکید شهروند بر قوانین موضوعه و بر مبنای توافق اراده‌های آزاد در روابط حقوق خصوصی پدید می‌آید، انتظار مشروع، محصول اعتماد شهروند به اداره و اتکا وی به یک تصمیم یا اعلام اداری ناشی از اعمال صلاحیت‌های اختیاری، در حوزه روابط حقوق عمومی است. دوم، در حالی که مبنای اصلی حق مکتسب، اصل «آزادی و برابری اراده‌ها» است، انتظار مشروع، بر پایه «انصاف، عدالت و نظریه اداره شایسته»، مبتنی بر حفظ اعتماد عمومی به اداره و حمایت از توقعات معقول شهروندان و در راستای ارتقای سطح کارآمدی اقتصادی جامعه شکل می‌گیرد.

سوم، شیوه حمایت حقوقی از حق مکتسب با سازوکارهای حمایت از انتظار مشروع متفاوت است. حق مکتسب به مثابه حقی که نوعاً با درجه‌ای از قطعیت و ثبات به ملکیت شخص درآمده و مدیون نمی‌تواند آن را از بین ببرد، هرگز «پس‌گرفتنی» نیست و همین برگشت‌ناپذیری، از معیارهای اصلی تمیز آن از «انتظار» محسوب می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۵، صص ۴۳-۴۲)؛ زیرا امتیازات اعطاشده در حوزه «اختیار»، به

بر تبدیل وضعیت استخدامی از پیمانی به رسمی را تقاضا کرده است. شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی، مقرر داشته با توجه به اینکه بر مبنای تبصره ماده ۵ قانون استخدام کشوری، واگذاری پست‌های ثابت سازمانی به اشخاص، غیر از مستخدمین رسمی ممنوع است و در عین حال، استمرار ادامه خدمت مستخدمین پیمانی به مدت طولانی و نامحدود، خلاف ماهیت استخدام پیمانی است، لذا با احراز ایجاد حق مکتسب قانونی برای شاکی (مبنی بر لزوم تبدیل وضعیت استخدامی وی به صورت رسمی به واسطه استمرار اشتغال وی در یک پست ثابت سازمانی)، شکایت خواهان را وارد می‌داند و بنابراین، حکم به الزام خواننده به تبدیل وضعیت استخدامی شاکی از پیمانی به رسمی، صادر می‌کند.^(۶)

نمونه دوم: یکی از معلمین بازنشسته شهرستان ارومیه 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؛ بخشنامه‌ای که با

واسطه ماهیت صلاحیت‌های موجود در این حوزه، اصولاً قطعی و لایتغیر نیستند. از این رو، در حالی که همواره می‌توان اجرای حق مکتسب را از دادگاه تقاضا کرد؛ تشخیص، احراز و اعمال انتظار مشروع، صرفاً تحت شرایط و در وضعیت‌های خاصی امکان‌پذیر است و به این جهت، چه بسا در برخی موارد، مطالبه و یا حتی حفظ آن، در دادگاه به دشواری میسر شود. تبیین تفاوت و نحوه تمیز «حق مکتسب» از «انتظار مشروع» را می‌توان با تحلیل دو نمونه از آرای دیوان عدالت اداری بررسی کرد:

نمونه اول: در سال ۱۳۸۵، یکی از کارمندان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مدعی می‌شود که بر مبنای اسناد و مدارک پیوست، مدتی است در قالب قرارداد پیمانی و به‌طور موقت برای اشتغال در پست ثابت سازمانی، در دستگاه پیش‌گفته استخدام شده، اما با گذشت چند سال از شروع به کار و با عنایت به اینکه اشتغال در یک پست ثابت سازمانی به صورت پیمانی، صرفاً در موارد خاص و به‌طور موقت امکان‌پذیر است، هنوز سازمان مذکور در خصوص تغییر پست سازمانی یا وضعیت استخدامی وی تصمیمی اتخاذ نکرده است. نامبرده ضمن اقامه دعوی، صدور رأی مبنی

اراده و اختیار شخص معاون وزیر و به منظور ترغیب بیشتر معلمان صادر شده است. با این حال، پس از تقاضای دریافت گروه و فوق‌العاده یادشده، حکم بازنشستگی وی پیش از دریافت این مزایا صادر گردیده و اداره آموزش و پرورش شهرستان ارومیه و سازمان بازنشستگی کشوری از اعطای مزایای فوق به او خودداری کرده‌اند. به این جهت، وی ضمن اقامه دعوی، الزام خواندگان به اجرای بخشنامه پیش‌گفته و اعطای امتیازات مشروحه را تقاضا کرده است. شعبه اول دیوان عدالت اداری در رأی صادرشده مقرر داشته 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 یادشده اعلام نموده‌اند، در حالی که صدور حکم بازنشستگی شاکی، نافی حق مکتسب وی در زمان اشتغال نامبرده نیست، لذا دعوی معلم مربوطه را وارد تشخیص داده و حکم الزام خوانده به اعطای امتیازات مذکور در حق وی را صادر می‌کند.^(۷)

گرچه قضات دیوان، در هر دو قضیه، «حق مکتسب» را ملاک استدلال و مبنای صدور رأی خویش قرار داده‌اند، اما با توجه به تفاوت‌های حق مکتسب با انتظار مشروع و معیارهایی که برای تفکیک این دو از یکدیگر ارائه شد، تأمل در آرای مذکور به خوبی آشکار می‌کند که استفاده از مفهوم حق مکتسب صرفاً می‌تواند در قضیه نخست صحیح باشد و آنچه در قضیه دوم به نام حق مکتسب مورد حمایت قرار گرفته، در حقیقت، نوعی «انتظار مشروع» بوده است. در نمونه اول، منشأ توقع و خواسته شهروند، «تکلیف» قانونی دولت و مبنای آن، مقررات صریح قانون استخدام کشوری است؛ به عبارت دیگر، طی این قضیه، حکم و تکلیف مندرج در قانون استخدام کشوری مبنی بر ممنوعیت به‌کارگیری مستخدمین پیمانی برای پست‌های ثابت سازمانی و نیز، لزوم تعیین وضعیت نهایی مستخدمین پیمانی، ضمن آنکه موجد «حق مکتسب» برای شهروند مخاطب شده، «تعهدی» الزام‌آور را بر عهده دولت گذاشته، که دولت نیز بدون توجه به آن، مغایر «حق کسب‌شده» عمل کرده است.

در حالی که در قضیه دوم، منشأ توقع و خواسته شهروند، اتکا به امتیازات اعطائی

قانونی دولت به تعیین وضعیت استخدامی مستخدم مندرج در قانون استخدام کشوری، نوعی «حق» برای شهروند مخاطب ایجاد شده، اما در قضیه دوم، بخشنامه معاونت مربوطه وزارت آموزش و پرورش که در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری این مرجع برای ارائه بهتر خدمات عمومی، صادر شده، از آنجا که در اجرای هیچ تکلیف قانونی خاصی نبوده، صرفاً به آن جهت که مورد اتکای مخاطب قرار گرفته است، موجد «انتظاری معقول» و متعارف برای وی شده و اصولاً به منظور رعایت انصاف در اجرای رویه‌های اداری و حفظ اعتماد عمومی به اداره، دادرس اداری باید در مقابل صدور تصمیمات یا اعلاماتی که نافی چنین انتظاری باشند، عکس‌العمل نشان دهد. بنابراین، در قضیه دوم، آنچه در حد فاصل تصمیم اول (یعنی صدور بخشنامه) و تصمیم دوم (یعنی صدور حکم بازنشستگی) برای شهروند ایجاد شده و به‌طور تلویحی مورد حمایت دادرس دیوان عدالت اداری قرار گرفته، «انتظار مشروع» شاکی (و نه حق مکتسب) بوده است.

۵- مبانی انتظار مشروع

با پذیرش اینکه انتظار مشروع ماهیتاً یک هنجار عقلی است که در قالب کاربرد در

بخشنامه‌ای است که در چارچوب اعمال «صلاحیت‌های اختیاری» و بنا به «اراده، میل و خواست» مقام اداری (یعنی معاون وزیر)، به صورت مستقل و بدون وجود هرگونه «تکلیف قانونی» اتخاذ شده و این «انتظار» را برای مخاطب ایجاد کرده که در فرض کسب امتیازات لازم، از مزایای آن بهره‌مند خواهد شد. با این حال، از آنجا که تصمیم و اعلام اتخاذشده در حیطه صلاحیت‌های اختیاری، وابسته به اراده کارگزار عمومی بوده و از این رو، موجد حقی برای شهروند نیست، آنچه متعاقباً بر اساس «تصمیم جدیدی» به نام «حکم بازنشستگی» در معرض تضییع قرار گرفته، در حقیقت، «انتظار و توقع معقول» شهروندی بوده که با اتکا به این بخشنامه، برای خود برنامه‌هایی را طراحی و پیش‌بینی کرده است. بنابراین، آنچه با اتکای شهروند به بخشنامه فوق برای وی ایجاد شده، چون ناشی از یک عمل اداری در حوزه صلاحیت‌های اختیاری (و نه ناشی از تکلیف قانونی یا قراردادی) بوده، «حق» نیست، بلکه نوعی «انتظار» است که باید مورد حمایت حقوقی قرار گیرد.

به‌علاوه، تأمل در نحوه استدلال قاضی مبین آن است که در نمونه اول، از «تکلیف»

رویه قضایی، تبدیل به یک «اصل حقوقی»^{۱۳} می‌شود، باید اذعان کرد که بنیان همه توجیهات مربوط به ضرورت وجود آن، بر پایه یک اصل غیرحقوقی (یا به عبارت بهتر، فراحقوقی) به نام «خودمختاری فردی» پایه‌ریزی شده است. به غیر از این اصل، «نظریه حاکمیت قانون»، «نظریه اتکا»، «نظریه اداره شایسته» و «نظریه کارآمدی اقتصادی» نیز از مبانی توجیهی مهم انتظار مشروع محسوب می‌شوند.

۵-۱- اصل خودمختاری فردی^{۱۴}

مطابق این اصل، افراد انسانی، به‌عنوان موجودات پاک دارای عقل، قدرت تمیز و اراده آزاد تصمیم‌گیری، به زندگی خود سامان و نظم می‌بخشند. به این جهت، این موجودات عاقل و مختار می‌توانند اهدافی را انتخاب و در راستای نیل به آن، برای زندگی خود برنامه‌ریزی کنند. از آنجا که هدف از ایجاد دولت، کمک به افراد انسانی در جهت تسهیل و تسریع نیل به این مقصود است، بنابراین، تصمیمات و اعلامات دولتی باید، در راستای نیل به اهداف و خواسته‌های عمومی اتخاذ شود تا مقبول و مطلوب شهروندان

باشد. همچنین، درجه‌ای از ثبات و قطعیت حقوقی داشته باشد تا با امکان قابلیت اتکا، ضمن جلب اعتماد شهروندان، عدول از آن به سادگی ممکن نگردد.

در عین حال، لغو و تغییر بی‌رویه تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و برنامه‌های اداری و اجرایی مقامات دولتی به نحوی که دائماً موجب وضعیت حقوقی جدید برای افراد باشد و یا وضعیت حقوقی جاری آنها را به شدت تحت تأثیر قرار دهد، ضمن آنکه موجب بی‌ثباتی و تزلزل حقوقی تصمیمات و اعلامات دولتی می‌شود، افراد را از حصول به اهداف از پیش تعیین‌شده خود باز می‌دارد (Knight, 2004, pp. 80-82). از این رو، زمانی که افراد انسانی با تکیه بر عقل و اراده آزاد خویش، بر حسب اعتماد به اداره، در جهت تأمین خواسته‌های خود، به تصمیمات و اعلامات دولتی تکیه می‌کنند، انتظارات و توقعات معقولی شکل می‌گیرد که حفظ اطمینان عمومی به اداره، حمایت حقوقی مؤثر از آنها را ایجاد می‌کند. در این رویکرد، تصمیمات و اعلامات دولتی، حاکمیت و مقبولیت خود را مرهون اراده افراد انسانی هستند و از این رو، هر تصمیم یا اعلام، زمانی محترم شمرده می‌شود که به حکم

13. Legal Principle

14. Principle of Autonomy

عقل، مورد تأیید و تصدیق اراده‌های آزاد باشد.

۵-۲- نظریه اتکا^{۱۵}

مطابق این نظریه که خود مبتنی بر اصل «منع صدمه»^{۱۶} است^(۸)، تعهدی کلی بر منع ایراد لطمه به دیگران وجود دارد و لذا ورود هرگونه صدمه قابل اجتناب به اشخاص، غیر قابل پذیرش است. به عبارت بهتر، آزادی عمل افراد در فرآیند اخذ تصمیم و بیان اعلام تا آنجاست که منجر به ایراد صدمه و لطمه به سایرین نشود (Hadfield, 1988, p.106). به این جهت، اگر شخصی با اتکا به تصمیم، اعلام یا رفتار شخص دیگر، برای زندگی خود برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌هایی اقتصادی و اجتماعی انجام دهد، فرد مورد اتکا متعهد است که اعتماد و اطمینان شخص اول را زایل نکند.

از این رو، اگر مقام یا مرجع دولتی، شهروندی را به اتکا بر تصمیمات و اعلامات خود ترغیب کند (با عنایت به اینکه چنین اعتماد و اتکایی ممکن است ریشه در واقعیت داشته باشد) نخستین وظیفه مقام یادشده، عمل بر اساس شیوه‌ای است که به زیان

شهروند نباشد. به بیان دیگر، مقام یا مرجع مربوطه باید به انتظارات شهروند ناشی از تصمیم و اعلام سابق خویش، پایبند باشد و یا حداقل، خسارات احتمالی وارد به متأثرین ناشی از لغو تصمیم و اعلام مذکور را جبران کند.^(۹)

۵-۳- نظریه حاکمیت قانون^{۱۷}

مطابق این نظریه، احترام به انتظارات مشروع یکی از پیامدها و نتایج حاکمیت قانون است.^(۱۰) بر این اساس، لازمه خودمختاری افراد، برخورداری از قدرت برنامه‌ریزی پیشینی برای زندگی شخصی است، به نحوی که با درجه‌ای از اعتماد و اطمینان عمومی به اداره، آثار و نتایج اعمال خویش و تا حدودی مقامات دولتی را پیش‌بینی کنند و زمینه تحقق اهداف خویش را فراهم سازند. دستیابی به این مهم، جز در سایه حکومت قوانین شایسته‌ای که متضمن شروط «پیش‌بینی‌پذیری»^{۱۸} و اطمینان باشد، امکان‌پذیر نیست.^(۱۱) به عبارت بهتر، صرفاً در جامعه‌ای حداکثر اطمینان از تحقق انتظارات و احترام به آن وجود خواهد داشت که در پرتو استقرار و اجرای قوانین شایسته،

17. Rule of Law Theory

18. Predictability

15. Reliance Theory

16. No-Harm

شهروندان بتوانند با علم و آگاهی از مقررات جاری، ضمن پیش‌بینی اوضاع و احوال در وضعیت‌های مختلف، از دانش خود برای برآوردن اهداف خویش استفاده کنند (هایک، ۱۳۸۲، ص ۱۷۱). از این منظر، حاکمیت قانون به‌عنوان نظریه‌ای مبتنی بر حفظ ارزش‌هایی همچون آزادی، حقوق بشر و برابری، با تأکید بر اصل «ثبات»^{۱۹}، مبنایی برای احترام به خواسته‌ها و توقعات مشروع شهروندان محسوب می‌شود. رعایت اصل ثبات در تصمیمات و اعلامات دولتی، موجب این اطمینان برای شهروندان است که عمل اداری بر ترکیبی از اندیشه‌های کوتاه‌مدت و ملاحظات بلندمدت استوار بوده و افراد می‌توانند برای نیل به اهداف زندگی خود، با خیالی آسوده، برنامه‌ریزی پیشینی داشته باشند.

بدیهی است تغییرات سریع و متعدد در قوانین و مقررات و تصمیمات و اعلامات دولتی، ضمن سلب امکان پیش‌گفته از افراد، حصول به اهداف مذکور را برای آنها دشوار یا حتی غیرممکن می‌سازد. بنابراین، حمایت قانونی از انتظارات مشروع با استناد به اصول حقوق اداری، سازوکاری است که به

پیش‌بینی‌پذیری و ثبات عجین‌شده با حاکمیت قانون، اعتبار می‌بخشد.

۵-۴- نظریه اداره شایسته^{۲۰}

انتظار مشروع نه تنها متضمن رعایت توقعات افراد، و نظارت و کنترل قدرت کارگزاران عمومی است، بلکه ابزاری مناسب برای ارتقای سطح کارآمدی اداری نیز محسوب می‌شود. کارآمدی اداری جنبه‌ای از مفهوم وسیع‌تر «اداره شایسته» است که تحقق آن از مهم‌ترین اهداف اعمال نظارت قضایی مدرن به شمار می‌آید (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۳۰).

پاسخ به این سؤال را که «چرا احترام به انتظارات ناشی از تصمیمات و اعلامات مقام عمومی، به سود اداره شایسته است؟»، باید در وابستگی مشروعیت و مقبولیت عام کارگزاران عمومی به میزان حمایت آنها از انتظارات شهروندان جستجو کرد (Kuusikko, 2001, p. 457). اگر قدرت مقام اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، به احتمال فراوان در منظر افکار عمومی، مقام مذکور، مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. این امر زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداره را فراهم

20. Good Administration Theory

19. Stability

بپردازند. این امر، خود موجب نیل به کارآمدی اقتصادی خواهد شد. منظور از کارآمدی اقتصادی، به کارگیری منابع اقتصادی موجود است؛ به نحوی که سود را به حداکثر برساند.^(۱۲) بنابراین کارآمدی اقتصادی، ارزشی است که حقوق و به‌ویژه اصول کلی حقوق اداری باید برای پیشبرد آن تلاش کند (Sharpston, 1990, p.105).

شناسایی حقوقی انتظار مشروع، بر هزینه‌های دادوستد و تعاملات اقتصادی تأثیر می‌گذارد، زیرا بر مبنای این شناسایی، کارگزاران عمومی و عاملان اقتصادی در فرآیند تصمیم‌سازی خود، باید به نحوی عمل کنند که منابع اقتصادی، بر حسب پیش‌بینی‌پذیری و قطعیت حقوقی، در اختیار کسانی قرار گیرد که اغلب، بیشترین ارزش را برای آن قائل هستند. بدیهی است در این صورت زمینه نیل به امنیت اقتصادی برای شهروندان فراهم می‌شود و این مهم، خود موجب ارتقای سطح کارآمدی اقتصادی جامعه می‌گردد.

بنابراین، اگر عاملان اقتصادی بتوانند با اطمینان خاطر به تصمیمات و اعلامات اداری تکیه کنند و بدانند که از انتظارات ناشی از اتکا به چنین تصمیمات و اعلاماتی با سازوکارهای حقوقی مختلف حمایت خواهد

خواهد کرد، زیرا مطابق آن، انگیزه شهروندان برای مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، همراهی با تصمیمات و اعلامات مبتکرانه و بدیع مقامات عمومی و تبعیت از قواعد و مقررات اداری افزایش می‌یابد. همین مهم، ضمن آنکه موجب مشروعیت و مقبولیت اعمال قدرت اداری می‌شود، بر توانایی اداره برای حل و فصل مسائل و اختلافات می‌افزاید.

۵-۵- نظریه کارآمدی اقتصادی^{۲۱}

برخی اقتصاددانان معتقدند که اتخاذ و به‌کارگیری تدابیر و ترتیباتی همچون اصول و قواعد مختلف حقوقی در جهت تنظیم تعاملات اجتماعی (به‌ویژه در حیطه ارتباطات مالی بخش خصوصی با دولت) می‌تواند در نهایت موجب رشد و ارتقای کارآمدی اقتصادی جامعه شود. به عبارتی، هرچه انتظارات و توقعات مردم از منظر حقوقی، بیشتر تأمین شود، به همان نسبت، سایر جلوه‌های امنیت از جمله امنیت اقتصادی نیز بیشتر تضمین خواهد شد. بدیهی است در یک محیط امن اقتصادی، افراد با احساس آرامش خاطر می‌توانند خلاقانه و مبتکرانه به استفاده از منابع موجود و تولید ثروت افزون

21. Economical Efficiency

شد، هزینه جمع‌آوری اطلاعات برای آنها کاهش خواهد یافت و تخصیص بهینه منابع روی خواهد داد. به‌ویژه که تجربیات تطبیقی نشان می‌دهد انتظارات مشروع در کنار اصول مکملی نظیر «اصل الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم»، مقامات اداری را به سمت عدم ارائه توصیه یا ارتباط کمتر با شهروندان ترغیب نمی‌کند (Jones, 1987, pp. 514-515).

۶- وضعیت‌های موجد انتظار مشروع

به عنوان یک اصل کلی، کارگزاران عمومی موظفانند از اختیارات خویش در جهت تقویت و حمایت منافع عمومی استفاده کنند و برای انجام این مهم، ناگزیر از رعایت برخی محدودیت‌های قانونی هستند. در این راستا، «خود محدودسازی»^{۲۲} و «قانونیت»^{۲۳} اصولی هستند که در اکثر نظام‌های حقوق اداری توسعه‌یافته، وجود داشته و اعمال می‌شوند (Craig, 1992, p. 97). با این حال، گاهی اوقات وجود این اصول نیز مانع خروج مقامات اداری از چارچوب اختیارات قانونی و یا انصراف و عدول از تصمیمات و اطلاعات

قانونی سابق نیست. تغییر خودسرانه و بدون ضابطه تصمیمات و اعلامات اداری توسط کارگزاران عمومی، به‌ویژه اگر با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود یا گروه معینی از اشخاص صورت گیرد، یکی از مصادیق بارز «فساد اداری»^{۲۴} محسوب می‌شود (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۲۰). بروز این پدیده صرف‌نظر از کاهش «اثربخشی» و مشروعیت دولت، نظم و امنیت فردی و اجتماعی شهروندان را نیز به خطر می‌اندازد. بدیهی است در فرض تحقق حالات اخیر، نه تنها منافع عمومی بلکه حتی خواسته‌ها و انتظارات معقول شهروندان نیز با خطر ورود لطمات و آسیب‌های جدی، مواجه و به این جهت، حمایت حقوقی از آنها، امری ضروری و غیر قابل اجتناب تلقی خواهد شد.

اینکه چگونه باید به حمایت حقوقی مؤثر از انتظارات شهروندان پرداخت و به چه نحوی باید مقامات اداری را به تبعیت از خواسته‌های مشروع ناشی از تصمیمات و اعلامات سابقشان ملزم کرد، مستلزم شناخت وضعیت‌هایی است که در آن انتظارات شهروندان تهدید می‌شود. در این خصوص تاکنون مطالعات تطبیقی مبین شناسایی

24. Administrative Corruption

22. Auto- limitation

23. Legality

چهار وضعیت عملی بوده که طی آنها انتظارات مشروع شهروندان توسط مقامات و مراجع اداری نادیده گرفته شده است^(۱۳):

در وضعیت اول، مقام اداری راجع به فرد یا گروهی محدود و مشخص، تصمیمی رسمی اتخاذ می‌کند، ولی متعاقباً از عمل به آن منصرف می‌شود.^(۱۴) برای مثال می‌توان به لغو مجوز اقامت صادره برای یک فرد توسط اداره مهاجرت در داخل یک کشور بیگانه، پیش از انقضای مدت اعتبار آن اشاره کرد.

در وضعیت دوم، مقام اداری اعلام می‌کند که در ارتباط با فرد یا گروهی محدود و مشخص، از رویه یا خط‌مشی خاصی پیروی می‌کند، ولی متعاقباً اقدامی می‌کند که با محتوای اعلام پیشین ناسازگار است. برای مثال می‌توان به اظهارات وزیر آموزش و پرورش مبنی بر استخدام کلیه معلمان حق‌التدریس و تأدیه مطالبات معوقه آنها، و سپس انصراف از آن به متعاقب صدور دستورالعمل عدم نیاز به استخدام جدید در آموزش و پرورش اشاره کرد.

البته قابل توجه است که توصیه‌ها، وعده‌ها و اظهارات شفاهی^(۱۵) مقامات عمومی، معمولاً تابع آیین و شیوه معینی نیست. این واقعیت، هرچند توجیه اعمال

حمایت حقوقی از انتظارات ناشی از این قبیل اعمال را تضعیف می‌کند، اما به واسطه ضرورت احترام به اصول کلی انصاف و عدالت، لزوم حمایت از این انتظارات (دست کم در سطح حداقلی) را از بین نمی‌برد. زیرا اصولاً اغلب شهروندان قادر به تشخیص غیرقانونی بودن وعده‌ها یا مغایرت اظهارات و توصیه‌ها با صلاحیت‌های قانونی و سیاست‌های کلان جاری اداره و حکومت نیستند و الزام آنها به کاوش و کشف صحت و سقم رفتارهای اداری، در هر مورد، نه فقط توفعی ناممکن و غیرعملی، بلکه خلاف اصول انصاف و عدالت است.

در وضعیت سوم، مقام اداری رویه یا خط‌مشی تصمیم‌گیری خود در ارتباط با برخی موضوعات را منتشر کرده است، ولی متعاقباً در موردی خاص، از آن عدول می‌کند. این عمل، ضمن زوال انتظارات شخص یا اشخاص ذینفع، به جهت ایجاد برخوردی دوگانه با مخاطب اصلی و سایر شهروندانی که مشمول رویه یا خط‌مشی اعلام‌شده بوده‌اند، مغایر اصل «برابری در مقابل خط‌مشی‌ها و رویه‌ها» نیز محسوب می‌شود (Craig, 1992, p. 86). از این رو، توجیه لزوم حمایت از انتظارات در این وضعیت، به قوت توجیهی است که در

وضعیت اول مطرح است. برای مثال، تحدید مجوز اعطای سیم کارت‌های تلفن همراه به متقاضیان بیش از یک سیم کارت توسط شرکت مخابرات، علی‌رغم اعلام عمومی سابق مبنی بر اعطای نامحدود سیم کارت به کلیه متقاضیان، به‌عنوان نمونه عینی این وضعیت قابل اشاره است.

در وضعیت چهارم، مقام اداری نسبت به ابراز اعلام یا اخذ تصمیمی عمومی اقدام می‌کند، ولی متعاقباً به دلیل تغییر سیاست‌ها و خط مشی‌های کلان اداره یا حکومت، ناگزیر از اعلام یا تصمیم سابق خود عدول کرده یا انصراف می‌دهد. حمایت حقوقی از انتظارات در این وضعیت، اندکی دشوار است، زیرا سیاست‌های کلان اداره و حکومت اصولاً قواعدی دائمی و لایتغیر نیستند و به این جهت، تصور دوام و بقای همیشگی آنها انتظار معقولی محسوب نمی‌شود. به بیان بهتر، سیاست‌ها و خط مشی‌های کلان، قطعیت و ثبات دائمی ندارند و قابل تغییر، اصلاح و تکمیل هستند و مقامات اداری نیز مکلف به تبعیت از آنها می‌باشند. در این خصوص، برای مثال می‌توان به انصراف وزیر آموزش و پرورش از اعلام عمومی مبنی بر تأمین هزینه‌های آموزش رایگان در مقاطع تحصیلی ابتدایی و راهنمایی به جهت تغییر

در سیاست‌ها و خط مشی‌های کلان نظام در حوزه آموزش و پرورش اشاره کرد. در تمامی وضعیت‌های چهارگانه فوق، فرض بر این است که عدم توجه به انتظارات مشروع شهروند مخاطب، ضمن ایراد خسارات جدی به وی، موجب تخدیش اعتماد و اطمینان عمومی به اداره نیز می‌شود.

۷- تضمینات حقوقی انتظار

مشروع

با توجه به مفهوم انتظار مشروع، اهمیت تضمین این اصل و حمایت حقوقی از آن در زمان وقوع یکی از وضعیت‌های چهارگانه (که طی آنها مقام عمومی با انصراف از تصمیمات و اعلامات سابق خویش، موجب ایراد آسیب و لطمه به خواسته‌های معقول شهروندان می‌شود)، بیش از پیش نمایان می‌گردد. به این جهت، در برخی موارد رعایت آئین و تشریفات اداری در فرآیند تصمیم‌گیری، در پاره‌ای حالات، بررسی ماهیت و محتوای تصمیم یا اعلام اداری و ارزیابی میزان حفظ توازن و تعادل منافع فردی و عمومی در تصمیم یا اعلام جدید در قیاس با اعمال گذشته و بالاخره در مواقعی، تحمل لطمات مالی و اقتصادی وارده به شهروندان توسط دولت و تعهد به تأدیه غرامت، مهم‌ترین سازوکارهایی است که تاکنون به منظور

را از دست‌رفته یافته و از این رو، دچار زیان و خسران شده است (Knight, 2004, p. 97).

صدور اخطارهای پیش‌بینی، استماع نظرات در خلال فرآیند تصمیم‌گیری، اعطای مهلت مقتضی برای ارائه پاسخ، اطلاع‌رسانی صحیح و شفاف، ارائه فرصت اظهار نظر شفاهی به مخاطب، استماع شهادت شهود و گواهی گواهان و بالاخره، رعایت بی‌طرفی در تصمیم‌گیری، شایع‌ترین آیین‌ها و تشریفات اداری است که عدم رعایت یا نقض هر یک می‌تواند موضوع اعمال این طریق حمایتی باشد.

با توسل به این شیوه، هر شهروند می‌تواند به دلیل عدم رعایت آیین‌ها و تشریفات فرآیند تصمیم‌گیری نسبت به خویش، علیه مقام و مرجع اداری تصمیم‌گیرنده اقامه دعوی کند (Knight, 2004, p. 99). در این راستا، دادرسی اداری به فرض احراز صحت ادعای شهروند، رأی به لغو یا ابطال تصمیم یا اعلام جدید خواهد داد.

در سال‌های اخیر، برخی نمونه‌های این شیوه حمایتی را به‌طور تلویحی می‌توان در آرای صادره دیوان عدالت اداری، شناسایی کرد. یکی از مشهورترین این دعاوی، «قضیه تثبیت قیمت سیمان توسط دولت» در سال

تضمین احترام به انتظارات مشروع شهروندان به‌کار گرفته شده است.^(۱۶)

علی‌رغم امکان ارائه دسته‌بندی فوق از شیوه‌های تضمین حقوقی انتظارات مشروع، وابستگی سازوکارهای یادشده به ویژگی‌های کلی نظام حقوقی و عرف و آداب و رسوم قضایی محیط پیرامون وضعیت موجد انتظار، موجب بروز تفاوت‌هایی در نحوه اعمال آنها از کشوری به کشور دیگر شده است. از آنجا که هدف اصلی تدوین این مقاله، ضمن معرفی کلی اصل انتظار مشروع، تبیین امکان اعمال و حمایت حقوقی از آن در دیوان عدالت اداری ایران با تأکید بر برخی قضایای مطروحه در نهاد مذکور است، در ادامه، علاوه بر شرح اجمالی هر یک از شیوه‌های حمایتی پیش‌گفته، حسب مورد نسبت به تحلیل برخی نمونه‌های مشهوری که می‌توانسته از مصادیق اعمال انتظار مشروع باشد، اقدام خواهد شد.

۷-۱- تضمین شکلی: حمایت از انتظار در مواقع نقض آیین‌ها و تشریفات اداری

تضمین شکلی انتظار مشروع، حمایت از توقعات و خواسته‌های شهروندی است که به جهت نقض آیین و رویه اداری ثابت و دائمی سابق، نتایج قابل پیش‌بینی پیش‌بینی خویش

۱۳۸۵ بوده است. مطابق این قضیه، دولت ابتدای تصویبنامه شماره ۷۳۵۸۵/ت ۳۲۴۱۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ تصمیم گرفت تا به منظور بهبود اوضاع قیمت سیمان در کشور، با عنایت به قانون برنامه چهارم توسعه^(۱۷)، این کالا را از سبد حمایتی خارج و وارد بورس فلزات کند. در پی انتشار این مصوبه، عده کثیری از سهامداران صنعت سیمان، با اتکا به محتوای تصمیم یادشده، به پیش‌بینی قیمت سیمان و برنامه‌ریزی برای تنظیم نحوه فعالیت اقتصادی خویش پرداختند. با این حال، هفت ماه پس از مصوبه مذکور، دولت با صدور و انتشار تصویبنامه شماره ۳۸۷۶۰/ت ۳۳۹۰۷ مورخ ۱۳۸۴/۷/۹، سیمان را مجدداً به سبد حمایتی بازگرداند و مشمول سیاست‌ها و مقررات قیمت‌گذاری دولتی قرار داد. این در حالی بود که با عنایت به سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های انجام‌شده توسط سهامداران صنعت سیمان طی هفت ماه گذشته، با اجرای مصوبه جدید، وقوع ضرر و زیان مالی و اقتصادی برای ایشان، محتمل و قریب به یقین به نظر می‌رسید. از این رو، گروهی از سهامداران صنعت سیمان شکایتی را به طرفیت دولت و وزارت بازرگانی به خواسته

ابطال مصوبه دوم، در دیوان عدالت اداری مطرح کردند.

در حقیقت، آنچه در این قضیه باید مورد توجه دیوان عدالت اداری قرار می‌گرفت، حمایت از انتظار معقول سهامداران شاکی در حد فاصل مصوبه اول و تصویبنامه دوم، مبنی بر خروج سیمان از سبد کالاهای مورد حمایت دولت (حداقل تا موعد مقرر توسط دولت) بود؛ زیرا خروج سیمان از سبد کالاهای تحت حمایت دولت و تصریح و تأکید بر تداوم و بقای این تصمیم تا پایان آذرماه سال بعد طی مصوبه اول (که بر مبنای اختیار اعطاشده به دولت در ماده ۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه صورت گرفت)، موجب این انتظار معقول و متعارف برای شهروندان مخاطب بود که دولت به رعایت موعد مذکور، متعهد خواهد ماند و در صورت لزوم ایجاد تغییر در این زمینه، دست کم، مخاطبان اصلی یعنی سرمایه‌گذاران و سهامداران سیمان را پیش از اتخاذ هر تصمیمی، مورد مشورت قرار دهد و یا از موضوع تغییر، آگاه خواهد ساخت.

بدیهی است تصویبنامه دوم که به‌طور ناگهانی ضمن بی‌توجهی به موعد مقرر در تصویبنامه اول، ماهیت آن را نیز بدون هیچ اطلاع‌رسانی قبلی تغییر داده و برنامه‌های

تصمیم دوم و اثبات ضرورت اتخاذ آن را در مرجع صالح قضایی درخواست نماید (Craig, 1996, p. 292). در این حالت، مقام اداری مکلف است با ارائه دلایل صحیح و شفاف، ضمن تشریح محتوای تصمیم یا اعلام جدید، حفظ تعادل و توازن منافع فردی و عمومی موجود را در فرآیند اخذ تصمیم و اعلام اخیر، اثبات و توجیه کند؛ در غیر این صورت، تصمیم و اعلام جدید ملغی خواهد شد.

مطالعه برخی قضایای اخیر مطروحه در دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این مرجع صرف‌نظر از نقایص موجود صلاحیتی و عدم آشنایی کافی با مفهوم انتظار مشروع، هنوز به شدت در تاروپود «دادرسی اداری شکلی» گرفتار است.^(۱۸) برای مثال می‌توان به «قضیه وعده وزیر آموزش و پرورش مبنی بر بازنشستگی پیش از موعد و دریافت کامل مستمری بازنشستگی برای معلمان متقاضی» اشاره کرد. مطابق این قضیه، در اواخر تابستان سال ۱۳۸۷، وزیر وقت آموزش و پرورش ایران، طی صدور یک دستورالعمل و در قالب مصاحبه‌های مختلف رسانه‌ای اظهار داشت که به منظور حل مشکل استخدام معلمان حق‌التدریس، این وزارتخانه با هماهنگی دولت تصمیم گرفته است که در صورت تمایل معلمان رسمی دارای حداقل

مالی سهامداران سیمان را زایل کرده، در حقیقت ناقض تشریفات اداری تصمیم‌گیری و موضوع اعمال اصل انتظار مشروع است؛ چرا که بر اساس آن، به شهروندان مخاطب، حتی فرصت ارائه پیشنهاد و یا مدت زمان کافی برای تطبیق برنامه‌های خود با وضعیت جدید داده نشده است. به بیان بهتر، آنچه حمایت از انتظار معقول سهامداران سیمان مبنی بر پابندی دولت به تداوم تصمیم سابق را ایجاد می‌کند، عدم رعایت تشریفات مقرر در مصوبه اول طی مصوبه دوم است و این خود، صرف‌نظر از مطابقت یا عدم انطباق مصوبه دوم با قانون، می‌تواند مبنای مستقلی برای صدور حکم به ابطال مصوبه دوم باشد.

۷-۲- تضمین ماهوی: حمایت از انتظار در مواقع تقویت منافع و امتیازات شهروندی

این نوع تضمین، مبتنی بر رعایت منافع و امتیازات شهروندی در عین احترام به منافع عمومی در خلال اتخاذ تصمیمات جدید و یا ابراز اعلامات تازه است و مطابق آن، هر شهروند می‌تواند به جهت زوال منافع و امتیازات موجود یا ایجاد وضعیت حقوقی جدید در نتیجه لغو، عدول یا انصراف از تصمیمات و اعلامات سابق اداری، علیه مقام تصمیم‌گیرنده، اقامه دعوی کند و ارائه دلایل

بیست و پنج سال سابقه خدمت مبنی بر بازنشستگی پیش از موعد، ضمن آنکه پاداش بازنشستگی را به طور کامل و به صورت یکجا به ایشان پرداخت می‌کند، مستمری و مزایای بازنشستگی کامل را نیز به آنها تأدیه نماید و سپس معلمان حق‌التدریس را جایگزین آنان کند.

در پی این اعلام، تعداد زیادی از معلمان واجد شرایط، ضمن مراجعه به کارگزینی محل اشتغال خویش، تقاضای صدور حکم بازنشستگی کردند. در نهایت، چند ماه پس از اینکه حکم قطعی بازنشستگی عده کثیری از متقاضیان صادر شد، به ناگهان سازمان بازنشستگی کشوری اعلام کرد که هیچ‌گونه هماهنگی قبلی در موضوع یادشده با این سازمان صورت نگرفته و بدین لحاظ، این سازمان قادر به تأمین پاداش و مستمری بازنشستگی در قالب وعده ارائه‌شده توسط وزیر نیست. سرانجام پس از چند هفته مجادله، وزیر نیز ضمن حضور مجدد در مقابل رسانه‌های عمومی اعلام کرد که بخشی از وجوه و مبالغ مذکور، در قالب سهام عدالت، و بخشی دیگر در قالب اقساط یک‌ساله و چندساله، به معلمان بازنشسته پرداخت خواهد شد. این امر در شرایطی رخ می‌داد که برخی از معلمان یادشده با اتکای

به وعده اولیه وزیر، برای خود برنامه‌های مختلف مالی و اقتصادی را پیش‌بینی کرده بودند و با تغییر نحوه تحقق وعده به شکل اخیر، ورود خسارت به ایشان، قطعی به نظر می‌رسید. با این حال، در همان زمان، شکایت برخی از این معلمان در دیوان عدالت اداری به خواسته لغو احکام بازنشستگی رد شد.

گرچه با عنایت به قوانین و مقررات جاری، این استدلال اولیه که احکام بازنشستگی مربوطه، بر اساس تقاضای شخصی معلمان مورد نظر و منطبق با شرایط مقرر در قانون صادر شده و لذا با وجود رضایت قبلی افراد بر صدور احکام مذکور، دلیلی بر ابطال آنها وجود ندارد، صحیح به نظر می‌رسد؛ اما باید اذعان داشت که به جهت عدم شناسایی حمایت ماهوی از انتظارات مشروع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، طی این استدلال، به لزوم احترام به اتکای معقول و متعارف معلمان به وعده مقام اداری، کمترین توجهی نشده است. به بیان بهتر، اگر دیوان عدالت اداری با اعطای اجازه به معلمان زیان‌دیده در جهت اثبات ارتباط تقاضای صدور حکم بازنشستگی با وعده وزیر، به بررسی و ارزیابی میزان توازن و تعادل منافع فردی و عمومی در اعلام اولیه و قیاس آن با آثار ناشی از تغییر ثانویه

اقتصادی شده است، باید جبران شود (Schonberg, 2003, pp. 167-168). در این صورت با اعتراض شهروند، دادرسی اداری پس از احراز وقوع ضرر و زیان ناشی از لغو، عدول یا انصراف از تصمیم و اعلام سابق، هزینه جبران خسارات مربوطه جهت بازگشت زیان دیده به وضعیت پیش از زیان را، تعیین و به مقام تصمیم گیرنده تحمیل می کند.

این شیوه حمایت بر این استدلال استوار است که گرچه دولت در خصوص اداره امور و خدمات عمومی و تعیین و تغییر سیاستها و خط مشی های اجرایی از اختیار نامحدودی برخوردار است و در این زمینه، جز در موارد استثنایی نمی توان مانعی برای آن ایجاد کرد، اما در عین حال، از آنجا که خود مردم از نتایج تصمیمات و اعلامات دولت در اداره امور و خدمات عمومی منتفع می شوند، باید به طور برابر و بدون تبعیض، تأمین و تأدیه هزینه های حوادث و اشتباهات احتمالی ناشی از اعمال تصمیمات و اعلامات اداری را نیز شخصاً برعهده بگیرند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، صص ۱۴۲-۱۴۱). بر مبنای این اندیشه، به فرض نقض تصمیم یا اعلام سابق از طریق اتخاذ تصمیم یا اعلام جدید، امکان ابطال تصمیم یا اعلام دوم وجود ندارد، ولی از آنجا که آزادی عمل مقامات اداری در

می پرداخت و با عنایت به محرز بودن تقاضا و تلاش متضررین در جهت عودت به وضعیت اشتغال سابق بلافاصله پس از علم به عدم امکان تحقق وعده وزیر به نحو از پیش تعیین شده، مسئولیت اداره (یا مقام اداری مربوطه) را شناسایی می کرد، در این صورت، حمایت ماهوی از انتظارات نامبردگان محقق می شد.

البته بدیهی است با توجه به محدودیت های قانونی حاکم بر صلاحیت های دیوان عدالت اداری، به منظور اعمال این شیوه حمایتی در رویه این مرجع، اصلاح و ارتقای صلاحیت های جاری آن، امری ضروری است.

۷-۳- تضمین جبرانی^{۲۵}: حمایت از انتظار در مواقع ایراد خسارت به شهروندان

تضمین جبرانی، مبتنی بر جبران خسارات وارده به شهروند از طریق پرداخت غرامت است و بر اساس آن، آسیب های شخصی که در پی نقض تصمیمات و اعلامات سابق به واسطه اتخاذ تصمیمات و اعلامات جدید، ضمن از دست دادن انتظارات معقول خویش، متحمل لطمات مادی و ضرر و زیان

25. Compensatory Protection

اعمال صلاحیت‌های اختیاری و لغو یا انصراف از تصمیمات سابق تا آنجاست که به ایراد ضرر و زیان مادی و اقتصادی شهروندان نینجامد، لذا در فرض اینکه اتخاذ تصمیمات ثانویه جدید، شهروند مخاطب متکی به تصمیم سابق را دچار ضرر و زیان قطعی کند و رابطه مستقیم علی و معلولی بین خسارات وارده با تصمیم یا اعلام جدید دولت نیز توسط متضرر به اثبات برسد، مرجع صالح قضایی در راستای حفظ حقوق شهروندی و احترام به انتظارات مشروع، میزان غرامت لازم را تعیین، و تأدیه آن را به مقام اداری تصمیم‌گیرنده، تکلیف می‌کند.

البته باید توجه داشت که ادارات، اغلب از اختیارات ذاتی وسیعی برای لغو تصمیمات مبتنی بر صلاحیت‌های اختیاری قانونی و مطلوب برخوردارند و آثار و تبعات ناشی از اعمال این اختیارات وسیع نیز که می‌تواند موجب ایراد لطمات شدیدی به انتظارات شهروندان شود، معمولاً قابل تقویم و ارزیابی مالی نیست و اغلب با سازوکار پرداخت غرامت، جبران نمی‌شود.

به‌علاوه، نمی‌توان انتظار داشت که پرداخت غرامت برای عمل قانونی اداره، به سهولت قابل تحصیل باشد؛ زیرا اگر افراد بتوانند هر زمان که اخذ تصمیمی قانونی به

زیان ایشان باشد، مدعی دریافت غرامت شوند، چه بسا نظام تصمیم‌گیری کارگزاران و مقامات عمومی، مختل و هدف اصلی از تصمیم بی‌اثر شود. با این حال، اگر در پی اتخاذ یک تصمیم قانونی به منظور تأمین و تحقق منافع عمومی، ضرر و زیان فاحش و قابل ملاحظه‌ای به فرد یا گروه محدودی از شهروندان وارد شود، رعایت انصاف و احترام به خودمختاری فردی و حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که نوعی از غرامت، قابل دسترس باشد و به متضرر پرداخت گردد.

این رویکرد، تلویحاً در یکی از آرای مشهور اخیر دیوان عدالت اداری نیز قابل شناسایی است. در این خصوص می‌توان به «قضیه فیلم سینمایی سنتوری» اشاره کرد. مطابق این قضیه، سازندگان فیلم سینمایی سنتوری ضمن اقامه دعوی علیه معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در دیوان عدالت اداری، خواستار لغو ممنوعیت اکران فیلم و تصدیق، تعیین و پرداخت خسارات وارده شدند. ایشان مدعی بودند که پس از صرف مبالغ هنگفتی برای این تهیه فیلم، با بررسی و تأیید هیأت نظارت و ارزیابی، پروانه نمایش دریافت کرده‌اند. اما در نهایت گرچه طبق برنامه از پیش اعلام‌شده توسط معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و

ارشاد اسلامی مقرر بود که این فیلم از تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲ در سینماهای سراسر کشور به نمایش درآید و به این جهت، مبالغ بسیاری هم برای تبلیغ فیلم یادشده هزینه شده بود، ناگهان چند روز پیش از موعد اکران عمومی، بنا به دستور معاونت سینمایی وزارتخانه، از نمایش فیلم جلوگیری شد. سازندگان فیلم، خواهان لغو دستور منع نمایش و تصدیق تعیین و پرداخت غرامت برای خسارات ناشی از اقدام مذکور شدند. معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در دفاعیه خویش اظهار داشت که این معاونت به عنوان اقدامی پیشگیرانه، با توجه به آثار و تبعات ناخوشایند احتمالی فیلم، با استناد به اختیارات مندرج در ماده (۴) «آیین‌نامه نظارت بر صدور مجوز اکران و نمایش فیلم» که بنا به ضرورت‌های سیاسی و فرهنگی، مجوز جلوگیری از نمایش فیلم را می‌دهد، طی اتخاذ تصمیمی ثانویه، مانع از نمایش عمومی فیلم سنتوری شده است.

شعبه سوم دیوان عدالت اداری پس از رسیدگی، ضمن تأکید بر صلاحیت اختیاری معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در آیین‌نامه مورد استناد، تقاضای لغو منع نمایش فیلم را رد کرد، اما در خصوص بخش دیگر خواسته خواهان در

مورد تصدیق و تعیین خسارات ناشی از لغو مجوز نمایش سابق، نظر به اینکه بر اساس محتویات پرونده، برای تهیه، تولید و تبلیغ فیلم مورد بحث، مبالغ بسیاری توسط خواهان هزینه شده بود تا موفق به دریافت پروانه مالکیت و نمایش گردد، و با عنایت به اینکه اقدام معاونت سینمایی وزارتخانه در ممانعت از اکران عمومی فیلم، موجب ورود خسارات هنگفت مالی به خواهان شده بود؛ شکایت شکات را در حد تصدیق ورود خسارت جدی به آنان در نتیجه تصمیم معاونت سینمایی مبنی بر منع اکران فیلم سنتوری، موجه تشخیص داد و مستنداً به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رأی به ورود شکایت، صادر و اعلام نمود.^(۱۹)

این مسئله که دیوان عدالت اداری مطابق با صلاحیت‌های قانونی جاری خود، هنوز اختیار تعیین میزان غرامات قابل پرداخت را ندارد، نقضی است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸، ص ۳۷۹) که رفع آن حتماً به تقویت حمایت جبرانی مؤثرتر از انتظار مشروع شهروندان خواهد انجامید. اما نکته مهم در این رأی آن است که دیوان عدالت اداری، ظاهراً با پذیرش مسئولیت به پرداخت غرامت برای «جبران خسارات جدی» وارده به گروه معین تولیدکنندگان

فیلم (و این مرتبه، بدون اشاره به مفهوم حق مکتسب) در عمل تأیید کرده که اگرچه معاونت سینمایی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، با استناد به صلاحیت اختیاری مندرج در ماده (۴) «آیین‌نامه نظارت بر صدور مجوز اکران و نمایش فیلم»، امکان قانونی لغو مجوز اکران و انتشار فیلم سنتوری را داشته و در این مورد «حق مکتسبی» هم برای تولیدکنندگان ایجاد نشده، ولی استفاده از این صلاحیت اختیاری قانونی، مانع آن نیست که در صورت احراز ایراد «ضرر و زیان جدی» و قابل ملاحظه به تولیدکنندگان، انتظار معقول ایشان مبنی بر جبران خسارات از طریق پرداخت غرامت مورد توجه قرار گیرد. در حقیقت، آنچه در اینجا مورد توجه دیوان عدالت اداری قرار گرفته، نمونه‌ای از حمایت جبرانی از انتظارات در مواقع ایراد خسارت به شهروند بوده است.

فرجام

انتظارات مشروع، همان توقعات و خواسته‌های معقول شهروندان ناشی از اتکای به تصمیمات، اعلامات، برنامه‌ها و سیاست‌های مقامات و مراجع اداری در محدوده صلاحیت‌های اختیاری است که در صورت لغو، عدول یا انصراف از تصمیمات یا اعلامات مورد نظر، زایل شده و از بین

می‌رود. از این رو، رعایت انصاف و عدالت ایجاب می‌کند که انتظارات یادشده مورد توجه و حمایت حقوقی قرار گیرد.

این مفهوم، ماهیتاً هنجاری عقلی مبتنی بر اتکا به تصمیمات و اعلامات اداری رسمی یا غیر رسمی است که از طریق ورود به عالم حقوق در قالب آرای قضایی و بر اساس استنادات مکرر قضات در دادرسی‌های اداری به‌عنوان یک «اصل کلی حقوقی» پذیرفته شده است. از آنجا که بیشترین کاربرد این اصل در روابط متقابل شهروندان با دولت و در چارچوب حقوق اداری است، باید آن را در زمره یکی از «اصول کلی حقوق اداری» محسوب کرد.

گرچه این اصل با حق مکتسب، شباهت‌هایی دارد، اما با کمی تأمل در ساختار و محتوای هر دو، تفاوت آنها با یکدیگر مشخص می‌شود. به‌طور خلاصه، «تکلیف» و «اختیار» عناصر اصلی در تفکیک حق مکتسب و انتظار مشروع هستند و موجب تمیز امتیازات ناشی از قراردادهای خصوصی و قانون در عرصه اجرای صلاحیت تکلیفی با امتیازات مشتق از تصمیمات و اعلامات مقامات اداری در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری می‌شوند.

انتظار مشروع، بر مبنای پاسداشت اصول انصاف و خودمختاری فردی، به حمایت از

تاکنون در نظام‌های مختلف حقوقی، سه شیوه تضمین شکلی در مواقع نقض آیین‌ها و رویه‌های اداری، تضمین ماهوی در مواقع تفویض منافع و امتیازات شهروندی و تضمین جبرانی در مواقع ایراد خسارت به شهروندان، به مثابه طرق حمایت از انتظار مشروع به کار گرفته شده است. در شیوه اول، رعایت انصاف رویه‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری مورد توجه قرار می‌گیرد. در طریقه دوم، ضمن قیاس تصمیم و اعلام جدید با اعمال و اقدامات سابق، میزان حفظ توازن بین منافع فردی و عمومی در فرآیند اخذ تصمیمات و اعلامات اداری مربوطه ارزیابی می‌شود و درجه تأثیرگذاری تصمیم ثانویه بر منافع و امتیازات پیشینی مخاطبین، ملاک دادرسی قرار می‌گیرد. در روش آخر نیز پرداخت غرامت برای ضرر و زیان ناشی از اتکای شهروند به تصمیمات و اعلامات اداری لغوشده، ابزار حمایت از انتظار مشروع محسوب می‌شود.

در این میان، مطالعه و تحلیل برخی قضایای مطروحه در دیوان عدالت اداری ایران نشان می‌دهد که گرچه تاکنون اصل «انتظار مشروع»، صراحتاً مبنای استدلال قضات و دادرسان این مرجع نبوده و اتفاقاً در برخی موارد که محل اعمال این اصل بوده، یا سهواً به «حق مکتسب» استناد شده و یا دعوی

توقعات و خواسته‌های معقول شهروندان می‌پردازد. رعایت انصاف و خودمختاری فردی به دو دلیل حمایت حقوقی مؤثر از انتظارات را ایجاد می‌کند: از یک سو، بی‌اعتنایی به انتظارات ممکن است به کسانی که با اتکای به آن برای خود برنامه‌ریزی کرده‌اند، لطمات جبران‌ناپذیری وارد کند. و از سوی دیگر، رعایت و احترام به انتظارات، محور و موضوع اصلی استقرار نظم، امنیت و ثبات حقوقی و در نهایت، موجب تکریم استقلال فردی است. به‌علاوه، حمایت از انتظار مشروع، ضمن ارتقای سطح اعتماد عمومی به مقامات اداری، به تدریج مقبولیت عام و کارآیی ایشان را نیز افزایش می‌دهد.

وضعیت‌های موجد انتظار مشروع از یکدیگر قابل تفکیک هستند و شیوه حمایت حقوقی مؤثر در هر یک از آنها مجزاست. در این راستا، لغو تصمیمات فردی نهایی، عدول از اعلامات عمومی نهایی، انصراف از تصمیمات و اعلامات عمومی در موارد خاص، و خودداری از رعایت تصمیمات و اعلامات عمومی به جهت تغییر سیاست‌ها و خط مشی‌های کلان اداره و حکومت، به‌عنوان چهار وضعیت محل اعمال این اصل شناخته شده‌اند.

اصلاً مورد پذیرش دیوان قرار نگرفته است، اما با عنایت به دلالت تلویحی برخی از استدلال‌های انجام‌شده در قضایای مربوطه مبنی بر پذیرش انواع مختلف سازوکارهای تضمین حقوقی احترام به انتظارات مشروع، به نظر می‌رسد به مدد تشریح تفاوت‌های موجود میان این اصل و حق مکتسب توأم با تصریح و تعریف قانونی آن، بستر لازم برای پذیرش و اعمال صریح این اصل به مثابه ابزاری برای کنترل قضایی اعمال دولت، در رویه قضایی نهادهای مربوطه در ایران فراهم شود.

برای این منظور، پیشنهاد راهبردی اولیه این است که ضمن شناسایی و تعریف صریح این اصل در قالب قوانین مادری همچون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون دیوان عدالت اداری:

اول اینکه با توجیهاتی که ارائه شد، در جهت ارتقا و تکمیل صلاحیت‌های قانونی دیوان عدالت اداری، ضمن افزایش حیطه شمول رسیدگی‌های این نهاد به اعمال اداری کلیه کارگزاران عمومی (و نه فقط اعضای قوه مجریه)، امکان بررسی و تعیین میزان غرامات قابل پرداخت بابت خسارات ناشی از نقض انتظارات مشروع شهروندان نیز به دیوان مذکور داده شود.

دوم، تصمیمات اداری قانونی مطلوب و حتی تصمیمات اداری غیرقانونی مطلوب شهروندان، مشروط به اثبات اتکای مالی مخاطبان ذینفع به آن و غلبه انتظارات معقول ایشان بر منافع عمومی موجود در لغو تصمیم (حتی‌الامکان و جز در شرایط استثنایی مانند تغییر خط مشی‌ها و سیاست‌های کلان اداره یا حکومت) لغوپذیر محسوب شوند؛ و حتی در شرایط استثنایی نیز به فرض احراز اتکای مالی شهروندان مخاطب، با وقوع ضرر و زیان وی در پی لغو، اداره ترجیحاً مسئول جبران خسارات و لطمات جدی وارده شناخته شود. بدیهی است این تغییر بدون اصلاح قانون مسئولیت مدنی و به‌ویژه قواعد مسئولیت مدنی دولت، مفید و مؤثر نخواهد بود.

سوم اینکه اتکای شهروندان به اطلاعات، حداقل در معنای کلیه اظهارات، وعده‌ها، تضمینات و بیانات شفاهی رسمی مقامات اداری به‌عنوان نوعی از اعمال اداری، در قوانین و مقررات پیش‌گفته، شناسایی و تعریف شود و حتی اتکای به آن دسته از آنها که ممکن است موجب انتظار معقول برای شهروندان مخاطب باشند، تحت پوشش حداقلی از حمایت‌های حقوقی (دست کم به صورت پرداخت غرامت) قرار گیرد.

۳. برای مطالعه بیشتر در خصوص سیر تاریخی مفهوم حق، ر.ک. به: گلدینگ، مارتین پی، «مفهوم حق (۱): درآمدی تاریخی»، در: راسخ، ۱۳۸۱، صص ۱۸۴-۲۰۱.

۴. «رونالد دورکین» (Ronald Dworkin) قاضی و حقوقدان مشهور معاصر امریکایی در آثار و مطالعات خود، تفکیک حائز اهمیتی را میان «اصول» با «سیاست‌ها» و «قواعد» ارائه داده است. به اعتقاد وی «اصول» (Principles)، در قالب یک نظام فکری، همیشه و همواره معتبر و خدشه‌ناپذیر بوده و نمایانگر اهداف عالی یک نظام سیاسی- حقوقی هستند، درحالی‌که سیاست‌ها و قواعد، موضوعاً جزئی‌تر بوده و عمدتاً بر مبنای هنجارهای اخلاقی شکل گرفته‌اند و معمولاً در برخی موارد، قابل عدول، انصراف و چشم‌پوشی هستند. برای مطالعه بیشتر در خصوص جایگاه و ویژگی‌های اصول حقوقی، ر.ک. به: صادقی، محسن، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴.

۵. البته شایان توجه است که در قراردادهای تنظیم‌شده فی‌مابین اشخاص حقوق خصوصی با اشخاص حقوق عمومی، آنجا که قرارداد نوعاً ناظر بر اعمال تصدی دولت (یعنی اقداماتی که دولت در انجام آن بدون استفاده آشکار از قدرت سیاسی- اجرایی خود، صرفاً عملی همچون اشخاص حقوق خصوصی انجام می‌دهد) باشد، استناد به «حق مکتسب»، صحیح‌تر به نظر می‌رسد.

۶. مشروح کامل این رأی در جریان صدور دادنامه شماره ۱۳۶ مورخ ۱۳۸۷/۳/۵ موضوع پرونده کلاسه

در خاتمه باید اذعان داشت که اصل انتظار مشروع در صورت اجرای صحیح و توأم با اعمال حمایت‌های مختلف حقوقی (و به‌ویژه با توسعه شیوه حمایت ماهوی)، در مقام یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت، در حقیقت سازوکاری جدی است که در کنار فرآیند دموکراتیزه شدن حکومت و حفظ و حراست از حقوق بشر، نظام حقوقی را به سمت پذیرش نظریه «مسئولیت مطلق»^{۲۶} دولت سوق می‌دهد و از این طریق، زمینه تأمین و تضمین حقوق شهروندان را بیش از پیش فراهم می‌کند.

پانوشتها

۱. در این مقاله، منظور از «تصمیمات»، کلیه اعمال رسمی مکتوب و قابل استناد مقامات و مراجع اداری است و منظور از «اعلامات»، کلیه اقدامات رسمی یا غیر رسمی شفاهی و عمدتاً غیر قابل استناد نظیر اظهارات، وعده‌ها و توصیه‌های مقامات و مراجع مذکور می‌باشد.

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص افزایش صلاحیت‌های اختیاری مقامات عمومی و لزوم کنترل و نظارت بر آن و نیز دسته‌بندی اقدامات دولتی به «تصمیم» و «اعلام»، ر.ک. به: هداوند، ۱۳۸۶، ص ۱۳۵ به بعد و نیز، بهنیا، ۱۳۹۰، صص ۱۷-۱۹.

26. Strict Liability

۸۷/۰۷۸ مطروحه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل مطالعه است؛ برای مطالعه بیشتر در خصوص پرونده مذکور ر.ک. به: قربانی، فرج‌اله، *آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات فردوسی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، صص ۹۳۴-۹۳۷ و نیز سایت رسمی دیوان عدالت اداری ایران.

۷. مشروع کامل این رأی در جریان صدور دادنامه شماره ۶۴۲ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ موضوع پرونده کلاسه ۸۷/۳۲۸ مطروحه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قابل مطالعه است. برای مطالعه بیشتر در خصوص پرونده مذکور ر.ک. به: قربانی، فرج‌اله، *آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات فردوسی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، صص ۹۸۲-۹۸۵ و نیز سایت رسمی دیوان عدالت اداری ایران.

۸. مطابق این اصل، اعمال و اقدامات اداری در راستای ارائه خدمات عمومی (به‌ویژه در حوزه صلاحیت‌های اختیاری که در آن قدرت انعطاف بیشتری برای کارگزاران عمومی وجود دارد)، نباید به گونه‌ای اتخاذ و اجرا شوند که موجب آسیب و لطمه شهروندان گردند. با تخلف از این اصل و در فرض تحقق ضرر قابل اجتناب، صدمات وارده نباید بدون جبران باقی بماند.

۹. نظریه اتکا از آن جهت که اتکای زیانبار به تصمیمات و اعلامات مقامات اداری، همیشه پیش‌شرط بنیادین حمایت از انتظارات مشروع نیست، محل انتقاد است؛ به‌ویژه آنکه حمایت شکلی از انتظارات مشروع، صرف‌نظر از سایر شیوه‌های حمایتی، حتی در فقدان اتکای زیانبار نیز امکان‌پذیر است. منتقدان این نظریه بر این باورند که مبنای حمایت از انتظارات

مشروع در بسیاری از موارد، رعایت انصاف فردی است نه نظریه اتکا.

۱۰. در مقابل این نظریه، اندیشه مخالفی هم وجود دارد که مطابق آن، «انتظار مشروع»، مبنای استقرار حاکمیت قانون است. انسان به مثابه موجودی خردمند، بر حسب عقلانیت خویش، دائماً در جریان برقراری تعاملات اجتماعی است. در قالب این تعاملات، بعضاً برخی از انتظارات و توقعات معقول و منطقی افراد، توسط مقامات عمومی نادیده گرفته می‌شود. لذا به منظور اینکه در نتیجه این نادیده گرفتن‌ها، دوام و بقای جامعه به خطر نیفتد، وجود نظم سیاسی و حقوقی ضرورت می‌یابد و تأمین این منظور، جز از طریق وضع و استقرار قوانین شایسته، امکان‌پذیر نیست. بنابراین، مبنای برقراری حاکمیت قانون، استقرار نظم سیاسی و حقوقی، به منظور جلوگیری از زوال انتظارات و توقعات معقول عمومی است.

۱۱. این شرط اساسی، مورد پذیرش هر دو گروه طرفداران برداشت شکلی و ماهوی حاکمیت قانون قرار گرفته است.

۱۲. برای اطلاع بیشتر در خصوص مفهوم کارآمدی و اثربخشی اقدامات عمومی، ر.ک. به: زارعی، ۱۳۸۵، صص ۱۲۱-۱۵۵.

۱۳. جهت کسب اطلاعات بیشتر در این خصوص، ر.ک. به:

Knight, Dean R., *Estoppel in Public Law: The Substantive Protection of Legitimate Expectations*, a thesis for the degree of

۱۹. مشروح کامل آرای صادره در این قضیه تحت دادنامه‌های ۷۸۷ و ۷۸۸ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲۹ مطروحه در شعبه سوم دیوان عدالت اداری، در صفحات ۳۷۹ و ۳۸۰ کتاب حقوق اداری تألیف محمد امامی و کوروش استوار سنگری، نشر میزان، ۱۳۸۸ قابل مطالعه است.

منابع فارسی

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، چاپ پنجم.
۲. بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، *انتظارات مشروع و حمایت از آن در حقوق اداری با تأکید بر آرای قضایی*، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)، *حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان*، تهران: نشر دادگستر، چاپ پنجم.
۴. راسخ، محمد (۱۳۸۱)، *حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش*، تهران: طرح نو، چاپ اول.
۵. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، (ب)، «اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی»، *راهبرد*، شماره بیستم.
۶. _____ (۱۳۸۰)، (الف)، *جزوه حقوق اداری تطبیقی*، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی- واحد تهران مرکزی.
۷. _____ (۱۳۸۵)، *فرآیند مردمی شدن*، پاسخگویی و مدیریت دولتی، *مجله اندیشه‌های حقوقی مجتمع آموزش عالی قم*، سال سوم، شماره نهم.
۸. زارعی، محمد حسین و مسیح بهنیا (۱۳۸۷)، *انتظارات مشروع در حقوق عمومی*، سخنرانی در

Master of Laws, (University of British Columbia, May 2004), and also, Schonberg, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, (2nd ed.), (London: Oxford University Press, 2003), and also, Thomas, Robert, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, (London: Hart Publishing, 2000).

۱۴. این انصراف ممکن است از طریق لغو و ابطال تصمیم سابق، خودداری از اجرای آن و یا اتخاذ تصمیم جدید جایگزین صورت گیرد.

۱۵. این موارد به‌طور کلی، تحت عنوان «اعلامات» مقام اداری، شناسایی می‌شوند.

۱۶. جهت کسب اطلاعات بیشتر در این خصوص، ر.ک. به: بهنیا، ۱۳۹۰ و همچنین منابع زیر:

Knight (2004), and Schonberg (2003), and Thomas (2000)

۱۷. مطابق ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه، تعیین ضوابط قیمت‌گذاری سیمان یا هر کالای اساسی دیگر بر مبنای قواعد اقتصادی، منوط به رعایت شرایط و تشریفات بوده که اولین آن، رعایت مهلت شش‌ماهه مقرر در این قانون است.

۱۸. به زعم برخی از حقوقدانان، شاید دلیل این امر را باید پیش از هر چیز، در فرآیند رسیدگی شکلی شعب بدوی دیوان به ویژه در بررسی شکایات و اعتراضات مربوط به آرای قطعی مراجع شبه قضایی جستجو کرد.

18. French, Simon,(2006), "How Legitimate are Legitimate Expectations?", *Law Institute Journal*, Vol. 80.
19. Hadfield, Brigid,(1988), "Judicial Review and the Concept of Legitimate Expectations", *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 39, No.2.
20. Jones, David Philip,(1987), "A Comment on Legitimate Expectations and The Duty to Give Reasons in Administrative Law", *Alberta Law Review*, Vol. 25.
21. Knight, Dean.R,(2004), *Estoppel in Public Law: The Substantive Protection in Legitimate Expectations*, a thesis for degree of Master of Laws, The University of British Columbia.
22. Kumaralingam, Amirthalingam, (2003), "Reasonable Reliance to Legitimate Expectations", *Oxford University Commonwealth Law Journal*, Vol. 3.
23. Kuusikko, Kirsi,(2001), "Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects", *European Public Law*, Vol. 7.
24. Macpherson, Paula A.,(1996), *Legitimate Expectation and Its Application to Administrative Policy*, A thesis for degree of Master of Laws, University of Ottawa.
25. Sales, Philip & Steyn, Karen, (2004), "Legitimate Expectations in English Public Law: An Analysis", *Public Law*.
- سومین نشست تازه‌های حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۹. عباس‌زادگان، سید محمد (۱۳۸۳)، *فساد اداری*، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
۱۰. هایک، فردریش فون (۱۳۸۲)، *قانون، قانونگذاری و آزادی*، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران: طرح نو، چاپ اول.
۱۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)*، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۱۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، *نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب*، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۱۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۸۳.
۱۴. قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵.

منابع لاتین

15. Craig, Paul, (1992), "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", *The Law Quarterly Review*, Vol. 108.
16. Craig, Paul, (1996), "Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law", *The Cambridge Law Journal*, Vol. 55.
17. Clayton, Richard,(2003), "Legitimate Expectations, Policy and Principle of Consistency", *The Cambridge Law Journal*, Vol. 62.

26. Schonberg, Soren,(2003), *Legitimate Expectations in Administrative Law*, (2nd ed.), London: Oxford University Press.
27. Sharpston, Eleanor,(1990), "Legitimate Expectations and Economic Reality", *European Law Review*, Vol. 15.
28. Steele, Lain, (2005), "Substantive Legitimate Expectations: Striking the Right Balance?", *The Law Quarterly Review*, Vol. 121.
29. Tate, Pamela,(1989), "Coherence of Legitimate Expectations and The Foundation of Natural Justice", *Monash University Law Review*, Vol. 14.
30. Thomas, Robert,(2000), *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, (2nd ed.), London: Hart Publishing.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مرکز تحقیقات استراتژیک