

تأملی بر مفهوم و مصادیق سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه شعب دیوان عدالت اداری

حامد نیکونهاد *

حدیث کلوندی **

چکیده

نظارت قضایی یکی از مؤثرترین شیوه‌های جلوگیری از تضییع حقوق و آزادی‌های افراد در مقابل حاکمیت می‌باشد، چراکه افراد از موضع برابری در مقابل حاکمیت و در معنای اخص آن یعنی اداره برخوردار نمی‌باشند، و همواره بیم سوءاستفاده اداره به جهت دارا بودن موقعیت برتر می‌رود. سوءاستفاده از مقام و موقعیت از جهات نظارت قضایی می‌باشد. در متون حقوقی سوءاستفاده از مقام و موقعیت، به معنای به‌کارگیری اختیارات اداری توسط متصدی اداری که واجد آن اختیارات می‌باشد، در جهتی خارج از اهداف اداری تعریف شده است؛ اما سوالی که در ذهن متبادر می‌گردد این است که چه مفهوم و مصادیقی از سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه شعب دیوان عدالت اداری ارائه گردیده است؟ برای یافتن پاسخ این پرسش به رویه شعب دیوان عدالت اداری مراجعه شده است. با وجود اینکه در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، سوءاستفاده از مقام و موقعیت به عنوان یکی از جهات نظارت قضایی احصاء گردیده است، لکن در دادرسی دعاوی دیوان عدالت اداری مهجور مانده است و به‌ندرت می‌توان مواردی را یافت که با استناد مستقیم به سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری صدور حکم صورت گرفته باشد. احراز سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری برای مقام قضایی دشوار می‌باشد چراکه مقام اداری، در ظاهر قوانین و مقررات را نقض ننموده است و عمل وی در چهارچوب صلاحیت اعطا شده به وی می‌باشد؛ اما در رویه دیوان آرایمی موجود می‌باشد که، قضات دیوان عدالت اداری باتوجه به مصادیق سوءاستفاده از مقام موقعیت صدور حکم نموده‌اند.

کلیدواژه‌ها: خروج از صلاحیت، دیوان عدالت اداری، سوءاستفاده از اختیارات، سوءاستفاده از مقام و موقعیت، قانونی بودن.

مقدمه

ادارات دولتی به منظور ارائه هرچه بهتر خدمات به شهروندان، نیازمند در اختیار داشتن صلاحیت‌هایی می‌باشند. در جوامع امروزی با افزایش سطح وظایف دولت، میزان صلاحیت‌های اعطایی به کارمندان دولت نیز به منظور انجام این وظایف افزایش یافته است. همواره در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت می‌باشد بنابراین مقام اداری تنها زمانی می‌تواند اقدام به اتخاذ تصمیم یا عمل اداری نماید که مجوز آن از سوی قانون به وی اعطا گردیده باشد. البته پیچیدگی امور مانع از آن است که بتوان تمامی این صلاحیت‌ها را برشمرد. از این رو قانون‌گذار تاحدودی آزادی عمل به مقام اداری اعطاء نموده است. این آزادی در حقوق عمومی تحت عنوان صلاحیت اختیاری نامیده می‌شود. با این آزادی عمل، کارمند اداری می‌تواند همواره از میان چندین تصمیم، بهترین آن را در جهت ارائه خدمات به مردم اتخاذ نماید؛ اما گاهی همین صلاحیت و اختیارات گسترده موجبات سوءاستفاده مقام اداری را فراهم می‌نماید. اینجاست که اهمیت کنترل و نظارت بر عمل مقام اداری نمود پیدا می‌کند؛ اما چه سازوکاری برای رسیدگی به سوءاستفاده احتمالی مقام اداری از اختیاراتی که به موجب قانون به وی اعطا شده پیش‌بینی شده است. مطابق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

سوءاستفاده از اختیارات در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از جهات ابطال مصوبات مورد شناسایی قرار گرفته است. بر این اساس، این نهاد می‌تواند بر صورت شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی و عمومی اقدامات لازم را به عمل آورد؛ بنابراین یکی از جهات رسیدگی قضایی در دیوان عدالت اداری «سوءاستفاده از اختیارات» است. در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، مصادیق تخلفات اداری به تفکیک بیان شده است. به موجب بند ۳۰ این ماده، «سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری» به عنوان یکی از انواع تخلفات اداری احصاء شده است که این تخلف، هرگونه سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری کارمند که موجبات تضییع حقوق مادی یا معنوی دولت یا سایر اشخاص را فراهم نماید را شامل می‌شود. باتوجه به قوانینی که بیان گردید، سوءاستفاده از مقام و موقعیت در قوانین شناخته شده است. سوالی که در راستای این پژوهش

در ذهن متبادر می‌گردد این است که چه مفهوم و مصادیقی از سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه دیوان عدالت اداری قابل استخراج است؟ به نظر می‌رسد که در رویه دیوان عدالت اداری تعریفی به نحو مفهومی و مصادیقی برای سوءاستفاده از مقام و موقعیت مطرح نشده است؛ اما در میان آراء استناد به مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری مانند اهداف نامناسب و مغایر با هدف قانون‌گذار به چشم می‌خورد که با استناد مستقیم یا غیرمستقیم آن، حکم صادر شده است. مفهوم سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری، از مفاهیمی است که جایگاه خود را در دیوان عدالت اداری به‌درستی نیافته است، البته در ارتباط با این مفهوم در قوانین و کتب حقوق اداری به صورت جزئی و پراکنده بحث شده است و نیز تألیفات پیشین به بررسی سوءاستفاده از اختیارات در آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری و یا بررسی تطبیقی سوءاستفاده در نظام حقوقی ایران و انگلستان پرداخته‌اند؛ بنابراین وجه تمایز پژوهش پیش رو و آثار پیشین، در این است که پیش از این مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت تنها در رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری بررسی شده است لکن در این پژوهش با بررسی و تحلیل آراء شعب دیوان عدالت اداری درصدد ارائه مفهوم و مصادیقی از سوءاستفاده از مقام و موقعیت هستیم که بر رویه شعب دیوان عدالت اداری حاکم است. اهمیت و ضرورت این پژوهش در این است که مقام اداری به موجب قانون، دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای می‌باشد و ممکن است در مسیر اعمال این صلاحیت‌ها دچار انحراف گردیده و مرتکب سوءاستفاده از مقام و موقعیت و یا خروج از صلاحیت گردد. به نظر می‌رسد این دو مفهوم با یکدیگر خلط شده‌اند و در اکثر موارد در یک معنا به کار برده می‌شوند. در این پژوهش این دو مفهوم به منظور درک وجوه تمایز آنها بررسی می‌گردد. به این منظور مقاله زیر در سه گفتار، ابتدا به بررسی مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت در متون حقوقی و قوانین و مقررات ایران و سپس به بررسی مفهوم خروج از صلاحیت و وجه تمایز آن با سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری و در گفتار سوم، مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت در رویه شعب دیوان عدالت اداری می‌پردازد.

گفتار اول. مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت در حقوق اداری

هر عملی که جایگاه اداری کارمندان را خدشه‌دار نماید و مآلاً موجبات نقض حقوق افراد را فراهم آورد تخلف اداری محسوب می‌گردد. تخلفات اداری ممکن است درمقایسه با سایر جرائم که در بستر جامعه در حال وقوع هستند، مانند قتل، سرقت و...، رعب‌انگیز نباشد اما سهم

به‌سزایی در تخریب و انحراف عمومی جامعه دارد؛ چراکه این تخلفات زمینه‌ساز بروز فساد اداری هستند و فساد در سطح کارکنان دولت آثار مخرب‌تری نسبت به بخش خصوصی در تمامی ابعاد جامعه در بر دارد. لذا برخورد مناسب و منطقی با تخلفات اداری نقش به‌سزایی در کاهش آن ایفا می‌نماید؛ بنابراین نخستین گام در کاهش تخلفات اداری، شناسایی مفاهیم و برشمردن مصادیق آن می‌باشد. در این گفتار به بررسی مفهوم سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری به عنوان یکی از مصادیق تخلفات اداری که در قوانین احصاء گردیده و بیان مصادیق آن در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

بند اول. مفهوم سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در حقوق اداری

هدف از اعمال و تصمیمات اداری تأمین منفعت عمومی است که تخطی و تخلف از آن اصطلاحاً «سوءاستفاده از مقام و موقعیت»^۱ نامیده می‌شود. در بند ۳۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سوءاستفاده از مقام و موقعیت به عنوان یکی از تخلفات اداری احصاء شده است؛ اما ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از آن تحت عنوان «سوءاستفاده از اختیارات» نام برده است. در حقوق اداری ایران مفهوم مستقلی برای سوءاستفاده از مقام و موقعیت تعریف نگردیده و این دو در یک مفهوم استعمال می‌شوند.^۲ به این معنا که مقام اداری تصمیمی اتخاذ نماید یا عملی را انجام دهد که کاملاً در حیطه صلاحیتش می‌باشد اما از انجام آن هدفی مغایر با هدف قانون‌گذار را تعقیب می‌نماید. در سوءاستفاده از مقام و موقعیت، مقام اداری ظاهر قوانین را نقض نمی‌نماید بلکه در چهارچوب قوانین از مقام و موقعیت خویش در جهت اغراض شخصی یا خانوادگی و حزبی بهره می‌برد. سوءاستفاده از مقام و موقعیت به عنوان یک معیار نظارت قضایی می‌تواند مؤثر در عدم تخطی و سوءاستفاده مقام اداری از صلاحیت‌های خود باشد و زمانی محقق می‌شود که مقام اداری اختیاراتی را که به او سپرده شده است با هدفی نامشروع به کار گیرد یا در به‌کارگیری اختیارات خود به اقدامی لغو و بی‌فایده دست بزند، یا در اعمال اختیارات، روشی افراطی در پیش گیرد. ممکن است عمل یا تصمیم مقام اداری متأثر از کینه‌توزی یا حتی حب و در جهت منافع خویش یا گروهی دیگر و یا حتی کمک خیرخواهانه به افراد باشد؛ اما مثبت یا منفی بودن انگیزه و نیت مقام اداری در ارتکاب و یا عدم ارتکاب سوءاستفاده از مقام و موقعیت تأثیرگذار نمی‌باشد.^۳ از سوی دیگر، اگر انجام وظیفه از راه دیگری، که زیانی وارد نیآورد، مقدور

1-Abuse of Power

۲. مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۴، ص ۱۲۱.

۳. کیم جوزانی، مریم، مفهوم صلاحیت تشخیصی و چگونگی کنترل آن در حقوق اداری، تهران، دانشگاه آزاداسلامی واحد تهران مرکز، ۱۳۹۰، ص ۱۳۲.

بوده و متصدی عمداً راهی را که موجب زیان شده است را برگزیده باشد، مرتکب سوءاستفاده از مقام و موقعیت شده است. هدف از اعمال و تصمیمات اداری، تأمین منفعت عمومی است که هرگونه تخلف از آن سوءاستفاده از مقام و موقعیت نامیده می‌شود.

اما در دیگر متون حقوقی سوءاستفاده از مقام و موقعیت، هم‌معنا با سوءاستفاده از صلاحیت به کار برده شده است. سوءاستفاده از صلاحیت یعنی مقام اداری از صلاحیتی که قانون به وی اعطاء نموده، سوءاستفاده نماید. به عنوان مثال، مقام اداری در اتخاذ تصمیمات هدفی مغایر با هدف قانون را دنبال نماید یا از صلاحیت اعطایی خویش در جهت اغراض شخصی بهره‌برداری نماید. این دیدگاه معیار تشخیص و تمیز سوءاستفاده از صلاحیت را عدم‌اعتنا به هدف یا اهدافی که قانون‌گذار از اعطاء صلاحیت به مقام اداری در نظر دارد، تعریف می‌نماید؛ لذا هرگاه مقام اداری از مسیر و هدف قانون منحرف گردد زمینه سوءاستفاده از صلاحیت فراهم شده است.^۱ درواقع می‌توان گفت که مفهوم ارائه شده، همان مفهومی است که برای سوءاستفاده از اختیارات بیان گردیده است.

بند دوم. مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در حقوق اداری

درحقوق اداری ایران تاکنون مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت ارائه نگردیده است و همواره به منظور بررسی و بیان مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت به منابع حقوق کامن‌لا مراجعه گردیده است. در انگلستان دو دسته‌بندی برای نظارت قضایی وجود دارد که در قوانین موضوعه به آن اشاره نشده و این تقسیم‌بندی را قضات اعمال نموده‌اند؛ اما در این میان، تقسیم‌بندی دکتر دیپلاک بیشتر مورد توجه حقوقدانان قرار دارد.

اول. دسته‌بندی لرد دیپلاک: وی به خروج از صلاحیت در مفهوم مضیق و موسع اشاره دارد. لرد دیپلاک خروج از صلاحیت در مفهوم موسع را شامل عامل اهداف مغایر یا متفاوت از هدف قانون‌گذار (حتی اگر مقام اداری مطابق نص قانون عمل نماید ممکن است در پی اهداف نامطلوب باشد) یا توجه به عوامل غیرمرتبط و توجه نکردن به عوامل مرتبط در اتخاذ تصمیم و خروج از صلاحیت در مفهوم مضیق را شامل اصل قانونی بودن می‌داند.

۱. مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۳۷.

برخی دیگر، به کارگیری صلاحیت معین به جای صلاحیتی دیگر را از مصادیق سوءاستفاده می‌دانند و گروهی دیگر نیز غیرعقلانی و برخی دیگر غیرمعقول بودن را در مصادیق سوءاستفاده بیان می‌کنند. بدین ترتیب ایشان سوءاستفاده را موجبی می‌دانند که مقام اداری را به دخالت در امور غیرمرتبط وامی‌دارد. غیرقانونی بودن عمل اداری بر مبنای صلاحیت تشخیصی، صرف نظر از اینکه به علت قصور در استفاده از صلاحیت تشخیصی باشد یا سوءاستفاده از آن، در هر صورت خروج از صلاحیت تشخیصی در مفهوم موسع خود محسوب می‌شود.^۱

دوم. دسته‌بندی کلاسیک: سوءاستفاده از مقام و موقعیت در این دسته شامل تجاوز از اختیارات ماهوی (خروج از صلاحیت) و تجاوز از اختیارات شکلی (سوءاستفاده از اختیارات) بیان می‌دارند.

گفتار دوم. مفهوم خروج از صلاحیت و ارتباط آن با سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری

در برخی منابع حقوق اداری ایران خروج از صلاحیت به‌عنوان مفهوم مشابه با سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری به کار برده شده است. خروج از صلاحیت از مفاهیم بااهمیت در حقوق اداری می‌باشد. به این دلیل که صلاحیت اداری و اجرای آن همواره از دغدغه‌های اصلی اندیشمندان حقوق اداری است، چراکه همواره در حقوق اداری اصل بر عدم صلاحیت است. عدم صلاحیت با جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها، باعث ایجاد نوعی نظم و انضباط اداری می‌گردد.

بند اول. مفهوم خروج از صلاحیت

صلاحیت مجموعه اختیاراتی است که به موجب قانون به مستخدم دولتی اعطاء شده است که اعمال معینی را انجام دهد.^۲ مأمور دولت مکلف است صلاحیت خود را در حدودی که قانون مقرر نموده است، اجرا نماید. تخلف از صلاحیت علاوه بر آنکه سبب ایجاد مسئولیت

۱. موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین؛ تنگستانی، محمد قاسم؛ توازنی‌زاده، عباس، **گفتارهایی در دیوان عدالت اداری مجموعه گزارش‌ها و نشست‌های پژوهشگاه قوه قضائیه تا پایان سال ۱۳۹۳**، تهران، مرکز مطبوعات انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۴، ص ۲۲۰.

۲. مظهری، محمد، **بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی**، دو فصلنامه علمی - پژوهشی دانش حقوق مدنی، سال هفتم، شماره اول، ۱۳۹۷، ص ۶۹.

برای مأمور متخلف خواهد شد، تصمیمات و اعمال وی را نیز ابطال می‌نماید؛ بنابراین فقدان یا تجاوز از حدود صلاحیت اعطاء شده به مقام اداری در معنای خروج از صلاحیت به کار برده می‌شود و مخصوص واقعی است که مقام اداری اختیارات خویش را در خلاف جهتی که منظور قانون است به کار گیرد و یا برای منظوری به کار بندد در حالی که ظاهراً صحیح و قانونی است اما، اساساً مبنی بر یک محرک نامشروع باشد.^۱ خروج از صلاحیت، یعنی اینکه کارمند عملی را انجام دهد که مربوط به وی نمی‌شود، بلکه در صلاحیت مقام اداری دیگر باشد یا در زمان و یا مکانی انجام دهد که قانوناً در آن زمان و مکان مجاز به انجام آن نیست.^۲

مأمور دولتی ممکن است به یکی از شیوه‌های ذیل مرتکب خروج از صلاحیت گردد:

۱- تجاوز از صلاحیت به سبب عدم رعایت مدت و قلمرو مأموریت؛ صلاحیت هر مأمور اداری برای زمان معینی تعریف شده است و تصمیمات وی خارج از ناحیه و موعد معین شده بی‌اثر خواهد بود. مانند اینکه اداره‌ای حکم استخدام فردی را پیش از قطعیت نتیجه مسابقه ورودی اعلام نماید یا اینکه مأموری پس از بازنشستگی اتخاذ تصمیم نماید.

۲- مداخله مأمور اداری در امر قانون‌گذاری و قضایی؛ بر اساس اصل انفصال قوا، عملکرد قوه مجریه از قوای مقننه و قضاییه منفصل می‌باشد و هرگز نباید در امور آنان دخالت نماید. اگر مأمور تصمیمی بگیرد که داخل در صلاحیت سایر قوا باشد، تصمیم وی باطل می‌باشد. به عنوان مثال، مقام اداری مالیات وضع نماید یا در امور مردم قضاوت نموده و رأی صادر نماید.

۳- مداخله مأمور اداری در حوزه فعالیت مأمور دیگر؛ این نوع از خروج از صلاحیت به نسبت بیشتر به چشم می‌خورد. به عنوان مثال، برخی امور بین دو یا چند وزارتخانه یا مقام اداری مشترک است و صلاحیت هر یک از آنها نسبت به آن مشخص نیست. در این موارد «هیئت‌وزیران» حل اختلاف می‌نمایند.

استتکاف از انجام وظیفه نیز به نوعی عدم صلاحیت می‌باشد که از آن تحت عنوان صلاحیت منفی یاد می‌شود. به عنوان مثال مقام اداری به عنوان اینکه امری در صلاحیت وی نیست از انجام آن خودداری نماید.^۳

۱. کاشانی، محمود، نظریه تقلب نسبت به قانون، تهران، دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۲، ص ۲۲۶

۲. مشتاق، زرگوش، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، انتشارات جنگل، تهران، ۱۳۹۲، ص ۵۵.

۳. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۱، صص ۴۶۵-۴۶۶.

بند دوم. ارتباط خروج از صلاحیت و سوءاستفاده از مقام و موقعیت

حقوقدانان انگلیسی و فرانسوی برای صلاحیت یک بُعد یا مرز درونی و یک بعد بیرونی را تعریف نموده‌اند. خروج از صلاحیت در مفهوم مضیق آن به معنای نقض بُعد بیرونی صلاحیت است و سوءاستفاده از مقام و موقعیت به معنای نقض مرزهای درونی صلاحیت می‌باشد؛ بنابراین سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در معنای موسع می‌تواند به نوعی یکی از انواع خروج از صلاحیت باشد (درواقع با نقض و خروج از مرزهای درونی مرتکب سوءاستفاده شده و به ظاهر قانون خللی وارد نگردیده است) اما در مفهوم مضیق شامل خروج از صلاحیت نمی‌باشد.

سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری ممکن است گاهی ناشی از سوءاستفاده از صلاحیت تشخیصی باشد. درواقع صلاحیت هنگامی تشخیصی یا تخییری است که مقام اداری در انتخاب روش قانونی آزاد باشد. این امر می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری و کارآمدی اداره و تأمین هرچه بهتر منفعت عمومی شود، اما ممکن است وجود این اختیار برای مقام اداری تهدیدی برای منفعت عمومی باشد از این جهت که اعمال نامناسب اختیار ممکن است منجر به فساد اداری شود. ارتباط میان صلاحیت تخییری و فساد اداری را از دو جهت می‌توان بررسی کرد:

اولاً، گسترش صلاحیت‌های تخییری ثانیاً، سوءاستفاده از صلاحیت‌های تخییری. ارتباط میان صلاحیت تخییری و گسترش آن را با استفاده از تعریف مشهور بانک جهانی از فساد «سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی و حتی منافع گروهی»، می‌توان تبیین کرد؛ بنابراین در این تعریف فرض بر این است که در سوءاستفاده از اختیارات به دلیل اعطاء صلاحیت تخییری به کارمند قدرتی به وی اعطاء میشود که زمینه سوءاستفاده را در کارمند اداری افزایش می‌دهد.^۱ بدیهی است تفاوت‌هایی بین خروج از صلاحیت و سوءاستفاده از مقام و موقعیت وجود دارد. در خروج از صلاحیت مقام اداری، بحث عدم صلاحیت مطرح می‌باشد؛ اما در سوءاستفاده، مقام اداری دارای صلاحیت و اختیارات می‌باشد اما از آن در جهتی خلاف هدف قانون‌گذار استفاده نموده است. سوءاستفاده از اختیارات و خروج از صلاحیت در بحث مصادیق نیز با یکدیگر تفاوت دارند. عدم رعایت اصل تناسب در تصویب آیین‌نامه‌هایی که در حوزه اختیارات مقام اداری است از مصادیق بارز سوءاستفاده از اختیارات می‌باشد و عدم

۱. مشهدی، علی؛ جلیلی مراد، آیت‌الله، **دکترین تخییری در حقوق ایران و فرانسه**، اندیشه‌های حقوق

اداری: مقالات اهدایی به استاد دکتر موتمنی طباطبایی، مجد، ۱۳۹۳، ص ۲۸۳-۲۸۶.

رعایت سلسله‌مراتب اداری و عدم توجه به مفاد آیین‌نامه‌ها از مصادیق خروج از صلاحیت می‌باشد.^۱

گفتار سوم. مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت در رویه شعب دیوان عدالت اداری

سوءاستفاده از مقام و موقعیت در متون حقوقی و قوانین حقوق اداری ایران پذیرفته شده است، مواد ۱ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مخالفت با قانون یا شرع یا خروج از حدود اختیارات را جداگانه بیان نموده است. این امر بیانگر این است که خروج از حدود اختیارات را به عنوان یک جهت مستقل شناسایی میتوان تلقی کرد. اما آنچه که حائز اهمیت می‌باشد، این است که سوءاستفاده از مقام و موقعیت در رویه شعب دیوان عدالت اداری چه نمودی دارد.

بند اول. مفهوم سوءاستفاده از مقام و موقعیت در آراء شعب دیوان عدالت اداری

به نظر می‌رسد، رویه قضات دیوان عدالت اداری در برخورد با پرونده‌های مرتبط با سوءاستفاده از مقام و موقعیت را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی نمود:

الف. صدور رأی به سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری

در رویه شعب دیوان عدالت اداری به ندرت می‌توان رأیی به استناد مستقیم به سوءاستفاده از مقام و موقعیت یافت. علت این امر در ماهیت سوءاستفاده از اختیار است؛ چراکه در سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری، مقام اداری از مرزهای بیرونی قانون عبور نمی‌کند بلکه در محدوده درونی صلاحیت اختیاری خویش، با استفاده از ظرفیت‌های ظاهری قانون و بدون آسیب به ظاهر آن، اقدام به اعمال برداشت سلیقه‌ای خویش از قانون می‌نماید. در واقع همین عدم نقض مرزهای خارجی صلاحیت و ظاهر قانونی عمل مقام اداری، تشخیص سوءاستفاده از مقام و موقعیت را برای مقام قضایی با دشواری مواجه ساخته است؛ بنابراین به نظر می‌رسد که مقام قضایی، به این علت از احراز سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری و صدور حکم مبتنی بر آن اکراه دارد. دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۰۳۲۵ از شعبه ۴۴ بدوی مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۳ ناظر بر

۱. مولایی، پیشین، ص ۱۲۱.

شکایت شاکی به طرفیت «دانشگاه محل خدمت وی» مبنی بر «امتناع از تمدید قرارداد پیمانی شاکی»، با این استدلال که در بخش ریاضی دانشگاه نیازی به خدمت شاکی نیست. باتوجه به مستندات که در پرونده توسط شاکی ارائه شده، دروسی که سابقاً توسط شاکی تدریس شده، در سال تحصیلی ۹۶-۹۵ نیز همچنان ارائه شده و اساتید دیگر امر تدریس این درس را برعهده داشته‌اند. این امر بیانگر نیاز دانشگاه به خدمت شاکی است؛ بنابراین استدلال دانشگاه مبنی بر عدم نیاز به خدمت شاکی رد می‌شود؛ اما از سوی دیگر با توجه بر قراردادی بودن استخدام شاکی، طرف شکایت الزامی در تمدید این قرارداد ندارد چراکه مدت قرارداد یک سال بوده و پایان یافته است. با این حال برای استفاده از اختیار به منظور امتناع از تمدید قرارداد نیز باید مقررات و قوانین حاکم را رعایت می‌نمود.^۱

در این پرونده با توجه به بند ۱ ماده ۲ «دستورالعمل ارزیابی عملکرد کارمندان و ضوابط تمدید قرارداد کارمندان غیررسمی» مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳، دانشگاه طرف شکایت می‌بایست در صورت نیاز به ادامه خدمت مستخدم و همچنین وجود اعتبارات لازم قرارداد شاکی را تمدید نماید، مستندات شاکی حاکی از این است که پست استمرار داشته و فرد دیگری در این پست مشغول خدمت شده است. باتوجه به این امر که قرارداد شاکی با این استدلال که به همکاری شاکی در شغل مورد تصدی وی در بخش ریاضی دانشگاه دیگر نیازی نیست، تمدید نگردیده است. باتوجه به مدارک و مستندات ارائه شده توسط شاکی قاضی مبادرت به صدور رأی در رابطه با سوءاستفاده از اختیار ناشی از مقام و موقعیت مقام اداری دانشگاه نموده است؛ چراکه به کارگیری نیروی جدید در دانشگاه و عدم تمدید قرارداد شاکی با وجود اینکه به آن نیرو برای تدریس در دانشگاه نیاز بوده است و از آنجاکه اداره ادله‌ای دال بر ناکارآمدی مستخدم مذکور در پرونده ارائه ننموده است می‌توان نتیجه گرفت که اداره مربوط موجب تضییع حقوق مستخدم مبنی بر عدم تمدید قرارداد وی با وجود نیاز به نیروی خدمت شده است.^۲

ب. صدور رأی به صلاحیت محاکم عمومی

قضات دیوان عدالت اداری بدون ورود به ماهیت پرونده اقدام به صدور قرار رد صلاحیت نموده‌اند. این در حالی است که براساس ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، سوءاستفاده از مقام و موقعیت، یکی از جهات کنترل قضایی می‌باشد و آن را

۱. رفیعی، محمدرضا، قالب‌های طرح دعوی و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۸، ص ۸۶.

۲. همان، ص ۸۷.

از مصادیق تضییع حقوق اشخاص برمی‌شمارد و از سوی دیگر وفق بند ۳۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، از جمله تخلفات اداری شناخته می‌شود. ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ به طور اعم رسیدگی به شکایات و تظلمات را بیان نموده است، از آن رو که در این ماده به شکل عام بیان شده است سبب طرح شکایت هر امری می‌تواند باشد. به صراحت این ماده و همان‌طور ماده ۱۱ که بیان می‌دارد: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شد باشد...» و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رسیدگی به دعاوی با موضوع سوءاستفاده از مقام و موقعیت از مواردی است که در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و با توجه به تعریف سوءاستفاده از اختیارات مبنی بر تضییع حقوق افراد می‌توان گفت شعب دیوان نیز صلاحیت رسیدگی را دارند؛ بنابراین هر دو دادگاه جزایی و اداری به موجب قوانین و مقررات صالح در رسیدگی به دعوی سوءاستفاده از مقام و موقعیت هستند و رسیدگی یکی از آنها مانع از رسیدگی مرجع دیگر نخواهد بود. البته قاضی می‌تواند با استدلال به اینکه پرونده بدو باید در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی شود رأی به عدم صلاحیت خویش و ضرورت رسیدگی ابتدایی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دهد اما جایز نیست تنها با این استدلال که دعوی سوءاستفاده از مقام و موقعیت وصف کیفری دارد از رسیدگی امتناع ورزد، هر چند در آرای دیوان چنین استنادی مشاهده نمی‌گردد. البته این گونه نیز می‌توان تحلیل نمود که اگر چه ارسال پرونده برای رسیدگی به جنبه عمومی آن به دادگاه‌های عمومی در ابتدای امر ممکن است موجب کوتاه شدن مسیر دادرسی شود. این آسیب را به همراه دارد که مقام قضایی به جهت مقام عمومی بودن مشتکی‌عنه، خسارت وارده به اشخاص را قابل مطالبه نداند؛ چراکه اصولاً اقدامات اداری در جهت منافع اکثریت است و گاهی ممکن است در راستای این منافع، آسیب‌هایی به اقلیت افراد وارد آید.

پرونده به شماره دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۲۸۰۰۸۴۱ شعبه ۲۸ بدوی مورخ ۱۳۹۲/۴/۱ که پیش از این به طرفیت «شهرداری منطقه ۱۳ تهران در دادرسی عمومی و انقلاب تهران به همراه مستندات مطرح شده بود، پس از بررسی دادرسی به دلیل اخفا و معدوم نمودن اسناد توسط مقامات شهرداری با استناد به بند پ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و احراز جرم سوءاستفاده از مقام و موقعیت مقام اداری قرار عدم صلاحیت خود را به اعتبار دیوان عدالت اداری صادر می‌نماید. پرونده برای رسیدگی ماهیت دعوی به دیوان عدالت اداری

فرستاده می شود، قاضی شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری در رأی خود بیان می دارد که معدوم ساختن اسناد و مدارک ساختمان عنوان مجرمانه دارد و در قانون مجازات اسلامی نیز برای آن کیفر در نظر گرفته شده و هرکس مرتکب چنین جرائمی شود باید طبق قانون مجازات اسلامی مجازات گردد بنابراین، با توجه به عناوین مندرج در پرونده قابل رسیدگی در دیوان نبوده و تنها قابل رسیدگی در مراجع کیفری می باشد. بدین ترتیب شعبه قرار عدم صلاحیت صادر می نماید.»

این پرونده، تحت عنوان تخریب و سرقت به دادسرای عمومی و انقلاب تقدیم گردید و پس از رسیدگی قاضی به این علت که اختفا و معدوم نمودن اسناد توسط مقامات اداری از موارد سوءاستفاده از اختیارات و خودداری از انجام وظایف است رای به عدم صلاحیت به اعتبار دیوان عدالت اداری صادر نموده و پرونده به دیوان ارجاع شده است. دیوان عدالت اداری با استناد به قانون مجازات اسلامی مبنی بر جرم بودن عناوین سرقت، تخریب و معدوم کردن اسناد دادگاه کیفری را مجاز به رسیدگی می داند و بدون ورود به جنبه اداری آن مبنی بر تخلف مقام اداری و سوءاستفاده از اختیارات خویش در از بین بردن مدارک دولتی رأی به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری به اعتبار محاکم عمومی دادگستری صادر می نماید.

ج. صدور رأی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در بررسی رویه دیوان در موضوع سوءاستفاده مقامات اداری از مقام و موقعیت خویش، در پرونده هایی که پیش تر بدان پرداخته شد، قضات دیوان در رسیدگی به پرونده ها اقدام به صدور رأی به عدم صلاحیت دیوان به نفع محاکم کیفری می نمودند؛ اما در بررسی سایر آراء، یافته ها حاکی از آن است که گاهی قضات شعب رأی به عدم صلاحیت شعبه دیوان به اعتبار صلاحیت هیأت عمومی دیوان صادر نموده اند. درست است که طبق ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به سواستفاده مقام اداری از مقام و موقعیت خویش در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می باشد؛ اما قضات دیوان بدون ورود به ماهیت دعوی رأی به عدم صلاحیت شعب دیوان به نفع هیأت عمومی صادر می نماید.

پرونده شماره ۹۲۰۹۸۶/۸ شعبه ۸ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۵ دیوان عدالت اداری، مبنی بر شکایت شاکی به شرح: «صدور حکم مبنی بر ابطال بند ۲-۵-۱ دستورالعمل نحوه صدور مجوز بسته بندی آب جهت مصارف شرب، صادره از سوی وزیر نیرو ابطال اقدامات مصوب

هیئت‌مدیره در خصوص تعیین تعرفه آب بسته‌بندی و استرداد وجوه دریافتی»، قاضی دیوان چنین اظهار نظر می‌نماید: «نظر به اینکه به موجب ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص، در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد»، با این حال این شعبه خود را صالح به رسیدگی ندانسته و قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌گردد.»

در این پرونده با توجه به ماده مذکور سوءاستفاده از اختیارات به عنوان معیار نظارت قضایی شناخته شده است و هیأت عمومی صالح به رسیدگی شناخته شده است؛ اما قاضی، استدلالی در جهت وجود یا عدم وجود سوءاستفاده ارائه نمی‌نماید و به ماهیت دعوی وارد نمی‌شود و تنها به صدور قرار عدم صلاحیت اکتفا می‌نماید. البته از بررسی آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز این نتیجه حاصل شد که قضات دیوان عدالت بیشتر ترجیح می‌دهند که به مفهوم سوءاستفاده وارد نشوند و آراء را با توجه به معیارهای نظارت قضایی سنتی صادر نمایند.^۱

نمونه دیگر پرونده به شماره دادنامه ۸۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۸ هیأت عمومی مبنی بر درخواست «ابطال مصوبه سیصد و هفتاد و یکمین جلسه کمیسیون تخصصی آب وزارت نیرو، در خصوص تخصیص آب غیرمتعارف جهت صنعت در کفه طاقستان» می‌باشد؛ طبق این مصوبه مجوز برداشت از رودخانه زاینده‌رود برای مصارف صنعتی صادر شده بود. بنابر قانون توزیع عادلانه آب، مدیریت منابع آب از اختیارات وزارت نیرو است. وزارت نیرو از این اختیار خود در جهت حفر چاه و احداث پمپ در حریم و بستر زاینده‌رود به منظور تأمین آب مصارف صنعتی سوءاستفاده نموده است و به حقایق زمین‌های زراعی ضرر وارد آورده است. در این پرونده نیز قاضی رأی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر می‌نماید.

۱. حیدری، نازنین، نظارت قضایی بر سوء استفاده از اختیارات مقامات اداری با نگرش تطبیقی بر حقوق انگلستان، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۴، ص ۷۸.

این‌گونه به نظر می‌رسد که رویه دیوان و در اغلب پرونده‌هایی که در شعب دیوان عدالت اداری مطرح گردیده است اگر حاوی شکایت از مقام اداری به جهت سوءاستفاده از مقام و موقعیت باشند، قاضی رأی را به عدم صلاحیت به نفع محاکم عمومی صادر نموده است و در پرونده‌هایی که مربوط به ابطال مصوبات به استناد سوءاستفاده از مقام و موقعیت می‌باشد، قاضی رأی به عدم صلاحیت شعبه دیوان به نفع هیأت عمومی صادر نموده است. وجه اشتراک در این پرونده‌ها در این است که قضات شعب دیوان بدون ورود در ماهیت دعوی رأی به عدم صلاحیت صادر می‌نمایند. بررسی آراء هیأت عمومی به جهت آنکه عنوان این پژوهش ذکر رویه شعب دیوان عدالت اداری می‌باشد، از موضوع این بحث خارج است اما، پژوهش‌های پیشین مؤید این است که هیأت عمومی در هیچ رأیی به طور صریح به عبارت سوءاستفاده از مقام و موقعیت اشاره نمی‌کند. این در حالی است که در بند ۱ ماده ۱۹ قانون سابق دیوان عدالت اداری و بند ۱ ماده ۱۲ قانون فعلی، «سوءاستفاده از اختیارات» به عنوان یکی از جهات کنترل قضایی توسط دیوان عدالت اداری، تصریح شده است.

د. صدور رأی به خروج از صلاحیت

در رویه شعب دیوان عدالت اداری مواردی یافت می‌گردد که سوءاستفاده از مقام و موقعیت کارمند اداری محرز است لیکن قضات دیوان از صدور رأی بر مبنای سوءاستفاده از مقام و موقعیت امتناع می‌ورزند و اولویت را صدور رأی به خروج از صلاحیت قرار داده‌اند. آراء مربوط به خروج صلاحیت مقام اداری حائز اکثریت هستند و قاضی دیوان عدالت اداری پس از رسیدگی و با توجه به مستندات پرونده رأی را به استناد خروج از صلاحیت مقام اداری صادر نموده است. بنابراین سوءاستفاده از مقام و موقعیت به عنوان معیاری محجور و مغفول در دیوان عدالت اداری باقی مانده است. به نظر می‌رسد که، عدم تمایل قضات به صدور رأی صراحتاً به استناد سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری ماهیت سوءاستفاده از مقام و موقعیت است. علی‌الاصول مقام اداری در چهارچوب قانون و صلاحیت اختیاری خود مرتکب این عمل می‌شود، به طوری که هیچ خدشه‌ای به ظاهر قانون وارد نمی‌آید و مقام اداری از صلاحیت و اختیاری که به موجب مقام و موقعیت خویش قانونگذار به وی اعطاء نموده است، در جهت منافع شخصی خود یا بالعکس در جهت تضییع حقوق اشخاص بهره می‌گیرد. ممکن است، همین عدم وجود ادله واضح و آشکار مبنی بر نقض قوانین تشخیص را برای مقام قضایی دشوار نموده باشد؛ چراکه مقام اداری در خروج از صلاحیت از حیطة صلاحیت‌های واگذار شده به وی پا را فراتر گذاشته است؛ بنابراین اثبات خروج از صلاحیت سهل‌تر از اثبات سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری می‌باشد، چراکه در سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری، برخلاف خروج

از صلاحیت مقام اداری مرزهای صلاحیت خویش را آشکارا نقض نمی‌نماید. به همین جهت عدم استناد مستقیم به سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری برای قضات دیوان عدالت اداری ارجح است.

البته عدم استناد به سوءاستفاده از مقام و موقعیت را این‌گونه هم می‌توان تفسیر و تحلیل کرد، به جهت اینکه عمل و تصمیم مقام اداری در جهت منفعت اکثریت اشخاص است ممکن است در راستای انجام این مهم تصمیمی اتخاذ شود که به منافع شخص خصوصی خدشه‌ای وارد آید، از آنجاکه اصل پذیرفته شده در تصمیمات مقام اداری بر منافع عمومی است و مقام قضایی هم براساس همین اصل، به نظر می‌رسد ترجیح دارد که حتی‌الامکان بنا بر ادله دیگر پرونده مبادرت به صدور حکم نماید؛ چراکه عمل مقام اداری را بنا بر مصلحت و منفعت اکثریت جامعه می‌داند که گاهی اقتضای آن چشم‌پوشی از اقلیت در برابر اکثریت است. هرچند این استدلال ممکن است کاملاً صحیح نباشد، چراکه درست است که هدف مقام عمومی منفعت اکثریت است اما اقلیت نیز از حقوقی برخوردارند که نمی‌توان به نفع اکثریت مورد اغماض قرار گیرد.

دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۱۰۰۰۱۲ شعبه ۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ «اتهام ارتباط نامشروع تنها در صلاحیت دادگاه صالح بوده و اخراج مستخدم به استناد این اتهام، خارج از صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است.» این پرونده مبنی بر شکایت از سلب صلاحیت پاسداری شاکی توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلف اداری به اتهام رابطه نامشروع می‌باشد. دیوان عدالت اداری عنوان یادشده را جرمی می‌داند که رسیدگی به آن در صلاحیت محاکم صالح کیفری است؛ علاوه‌براین هیچ مدرکی هم دال بر ارتکاب این جرم در پرونده وجود ندارد، لذا قاضی شعبه ۶ دیوان عدالت اداری رأی به خروج از صلاحیت مقام اداری در اخراج و سلب صلاحیت پاسداری شاکی صادر می‌نماید. در این دادنامه مقام اداری حکم به اخراج شاکی و سلب عنوان پاسداری از وی نموده است به اتهام رابطه نامشروع، اول اینکه اثبات وجود رابطه نامشروع بر عهده محاکم صالح است و نه دیوان عدالت اداری، دوم اینکه حتی ادله کافی برای اثبات وجود رابطه نامشروع در پرونده وجود نداشته است. استدلال در این پرونده این است که رسیدگی به وجود رابطه نامشروع و صدور حکم اخراج بر مبنای آن حتی وقتی که ادله کافی برای اثبات آن وجود ندارد از جمله اختیارات مقام اداری نیست؛ بنابراین مقام اداری از صلاحیتی که به وی در جهت صدور حکم اخراج کارمندان خاطی و متخلف اعطا شده در جهت نادرستی استفاده نموده و درواقع مرتکب سوءاستفاده از اختیارات خویش شده

است. در حالی که مدارک کافی و مستدل دال بر وقوع تخلف در پرونده وی وجود نداشته است هرچندکه وجود ادله کافی نیز مؤید وجود صلاحیت مقام اداری نیست؛ چراکه تشخیص وقوع رابطه نامشروع در حیطة اختیارات مقام اداری نیست و در صلاحیت محاکم عمومی است.

در پرونده دیگر به شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۲۸۰۷ شعبه ۲۲، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰ «شاکی از هسته گزینش اداری برای رد صلاحیت وی به استناد به سوءاستفاده از مقام و موقعیت به منظور اخذ وام از بانک شکایت نموده است، قاضی با بررسی محتوای پرونده و رد صلاحیت شاکی توسط هسته گزینشی به استناد ماده ۲ قانون گزینش در خصوص شرایط عمومی اشتغال و همچنین در چهارچوب تبصره ۲ همان ماده قانونی در مورد انتخاب اصلح نمی‌گنجد و هرگاه شاکی فاقد یکی از شرایط گزینشی باشد باید در پرونده گزینش درج شود، همچنین هنگام مصاحبه بیشترین سوالات در مورد تخلفی انتسابی شاکی مطرح شده که از نظر قاضی دیوان عدالت اداری هسته گزینش را در جایگاه بازپرس یا اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری قرار گرفته است که این خود، خروج از صلاحیت اداری است.»

در این پرونده شاکی از هسته گزینش اداری شکایت نموده است، با این تفسیر که مقامات اداری مذکور در روند انجام گزینش و مصاحبه تنها به تخلفی که در گذشته و سمت پیشین شاکی واقع گردیده، برای رد صلاحیت وی استناد نموده‌اند. این در حالی است که هیئت گزینش اداری موظف است در چارچوب قانون و ضوابط اداری اقدام به تحقیقات و بررسی شرایط تصدی سمت مورد نظر نماید؛ بنابراین قاضی شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری رأی هیئت گزینش مورد شکایت را نقض نموده و بیان می‌دارد که رسیدگی به بزه منتسب به شاکی براساس تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۴ برعهده هیئت رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد بنابراین رأی به خروج از صلاحیت قانونی متصدی مصاحبه صادر نموده است. گویی مصاحبه کننده در جایگاه مستنطق و یا اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری قرار گرفته است. در واقع مقام اداری، صلاحیت گزینش از فرد داوطلب استخدام را دارد اما از این صلاحیت در جهتی مغایر آنچه که قانون گزینش کشور بیان می‌دارد استفاده نموده و مرتکب سوءاستفاده از اختیارات گردیده است.

بند دوم. مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت در رویه شعب دیوان عدالت اداری

در رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری به‌ندرت می‌توان پرونده‌ای را یافت که با استناد مستقیم به سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری رسیدگی و حکم صادر شده باشد؛ اما با توجه به مصادیقی که پیشتر بیان گردید، به بررسی این موارد در رویه شعب دیوان عدالت اداری می‌پردازیم:

الف. اهداف نامطلوب یا مغایر هدف قانون‌گذار

اصولاً قانون‌گذار در وضع قوانین به دنبال هدف خاصی است و قوانین پایه و اساس حقوقی دارند. از سوی دیگر اعمال اقتدار عمومی به وسیله ارائه خدمات از سوی مقامات حکومت به منظور تأمین نفع عمومی واجد ارزش است. بدین جهت مقامات اداری در اعمال صلاحیت و اقتدارات خویش باید تنها به نفع عامه و احقاق حقوق افراد بیاورند؛ چراکه این اقتدارات صرفاً به منظور تحقق منفعت عمومی به ایشان اعطاء شده است و نباید آن را وسیله‌ای برای رسیدن به امیال و اغراض شخصی خود قرار دهند. از دیگر سو صلاحیت باید تنها در جهت هدف مورد نظر قانون‌گذار باشد و اعمال آن برای هدفی غیر از این هدف و به منظور دستیابی به برخی اهداف دیگر، نامعتبر خواهد بود. با این توصیف این‌گونه به نظر می‌رسد که مقام اداری برخلاف هدفی که قانون‌گذار در هنگام واگذاری صلاحیتی به وی داشته است این صلاحیت را با هدف و غرض منفعت شخصی یا اضرار به شخص دیگر یا برای نیل به اهداف اخلاقی، سیاسی و حزبی خاصی به کار ببندد و یا آنکه با انگیزه منفعت برای دستگاه اداری خود یا تأمین منفعتی که حاصل آن به افراد در جامعه خواهد رسید، اعمال کند.^۱ در اهداف نامطلوب، مستخدم اداری تصمیماتی می‌گیرد یا عملی را انجام می‌دهد که ظاهراً قانونی است اما در حقیقت، هدفی خلاف آنچه قانون‌گذار تعیین کرده است را دنبال می‌نماید. هرچند که ممکن است ایراد خاصی بر آن هدف نیز وارد نباشد و هدف در جهت منفعت و اغراض شخصی مستخدم هم نباشد.^۲ همچنین در برخی موارد ممکن است تصمیم اتخاذ شده علی‌رغم اینکه ظاهراً در چهارچوب اختیارات قانونی بوده اما با هدف

1-Treves G.E., 'Administrative Discretion and Judicial Control', in: Blackwell Publishing, *The Modern Law Review*, Vol. 10, No. 3, Jul. 1947, p. 287), 6 Ian, op.cit, p. 57

۲. نجابت‌خواه، مرتضی، مفهوم سوءاستفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا، حقوق و مصلحت، سال

غایی قانون‌گذار در تضاد بوده و به جهت منفعت دستگاه متبوع، به نوعی سوءاستفاده از اختیار تلقی گردد و در این صورت حتی اگر مقام اداری بهترین نیت و انگیزه را هم از اتخاذ تصمیم یا عمل داشته باشد، باز هم اینگونه اعمال، مصداق بارزی از سوءاستفاده مقام اداری از اختیاراتی است که از سوی پارلمان به وی واگذار شده است و محل ایراد هست. به نظر می‌رسد دو معیار برای نظارت مقام اداری مطرح است. معیار نخست آن است که قاضی به انگیزه و محرک مقام اداری توجه می‌کند تا دریابد انگیزه مقام اداری از اعمال این اختیار چه بوده یا چه عملی محرک وی بوده است. محرک به معنایی متناظر با مفهوم داعی در حقوق خصوصی است؛ معیار دوم نامناسب یا «نامطلوب بودن اهداف یا هدایت هدف به جهتی خلاف هدف مقنن» است. سوءاستفاده از اختیار به معنای استفاده از اختیار قانونی به وسیله مقام عمومی واجد آن اختیار، بدون تجاوز و خروج از حدود و قلمرو بیرونی اختیار و بدون نقض اصل قانونی بودن عمل اداری در مفهوم مضیق آن، در راستای هدفی به جز هدف مورد نظر مقنن از اعطای آن اختیار است، اعم از اینکه آن هدف قانونی یا غیرقانونی باشد؛ بنابراین سوءاستفاده از اختیار را فقط به موارد سوءنیت مقام اداری نباید محدود نمود بلکه حتی اگر سوءاستفاده آشکار یا پنهان باشد، در جهت منافع شخصی یا اهداف غیرقانونی باشد.

شرط وقوع سوءاستفاده تحقق هدف نیست و همین که مقام اداری بتواند منجر به اضرار به افراد و اشخاص خصوصی یا تجاوز به منافع عمومی شود، اعم از اینکه قصد و انگیزه اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی وجود داشته یا نداشته باشد و اعم از اینکه اضراری به اشخاص یا منافع عمومی وارد شده یا نشده باشد.^۱

یک نمونه از این امر دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۷۰۵ شعبه ۳۳ بدوی مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰ «در این پرونده شهرداری از صدور پروانه ساختمانی به استناد اینکه ملک به صورت غیرقانونی تفکیک شده است، امتناع ورزیده است. قاضی شعبه ۳۲ با استناد به ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری، صدور پروانه ساختمانی را از وظایف مقام اداری می‌داند و امر تفکیک را موضوعی جدا از صدور پروانه اعلام می‌دارد، به استناد بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری، حکم به ورود شکایت و صدور پروانه ساختمانی صادر و اعلام می‌دارد.»

در این پرونده قاضی دیوان عدالت بیان می‌دارد که صدور پروانه ساختمانی از وظایف شهرداری‌ها می‌باشد و تفکیک غیر قانونی ملک مانع از صدور پروانه نیست و امر جداگانه‌ای

۱. زارعی، محمدحسین، جزوه حقوق اداری تطبیقی، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرکز، ۱۳۷۸، ص ۹۴.

محسوب می‌گردد. البته شهرداری اختیار عدم صدور پروانه را در موارد وجود منع قانونی را دارد. در واقع، عمل شهرداری در امتناع از صدور پروانه ساختمانی بدون وجود مجوز قانونی مغایر با قانون شهرداری‌ها و قانون تعیین تکلیف اراضی می‌باشد. هدف قانون‌گذار از اعطاء اختیارات به مقام اداری در صدور پروانه، تحقق منفعت عمومی می‌باشد اما مقام اداری با امتناع از صدور پروانه، در واقع هدفی مغایر با هدف قانون‌گذار را در جهت تضییع حقوق افراد را دنبال می‌نماید. مقام اداری از اختیارات و صلاحیت خویش در جهت صدور و یا عدم صدور پروانه (در صورت وجود موانع قانونی) بدون ورود مجوز قانونی، سوءاستفاده نموده و اقدام به امتناع از صدور پروانه نموده است.

دادنامه دیگر از همان شعبه به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۱۸۹ شعبه ۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۳۰ مشابهت‌هایی با نمونه پیشین دارد، با این تفاوت که در این پرونده علت امتناع شهرداری از صدور پروانه قرار گرفتن ملک در حریم رودخانه است که قاضی دیوان بیان می‌دارد: «با توجه به بند ۲ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری قرار گرفتن در حریم رودخانه و صدور پروانه دو امر جدا از هم هستند» در این دادنامه هم قاضی با استناد به ماده قانونی عمل شهرداری را خلاف نص قانون می‌داند؛ بنابراین رأی به صدور پروانه پایان کار ساختمان مذکور می‌دهد. در این پرونده نیز همانند نمونه پیشین قاضی دیوان این امر را تصریح می‌نماید که صدور و یا عدم صدور پایان کار از اختیارات شهرداری می‌باشد اما از این اختیارات در جهتی مغایر هدف قانون‌گذار بهره برده است؛ بنابراین اقدام مقام اداری مغایر با نص قانون مذکور و بنابر آنچه که پیش‌تر بیان گردید، از مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت می‌باشد.

ب. توجه به عوامل نامرتب و عدم توجه به عوامل مرتب

یکی دیگر از فاکتورها در شناخت مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری این است که مقامات اداری باید تصمیمات نامربوط با موضوع را در تصمیم‌گیری‌های خود دخالت ندهند. مفهوم مخالف این نظر این است که مقام اداری باید برای اتخاذ تصمیم به عوامل اصل و مرتبط رجوع نماید و نسبت به عوامل مرتبط بی‌توجه نباشد. عدم توجه به ملاحظات که مرتبط با تصمیم است به معنای اتخاذ تصمیم توسط مقام اداری بدون وجود ادله کافی می‌باشد. البته توجه به عوامل نامرتب و عدم توجه به عوامل مرتبط زمانی اهمیت پیدا می‌کنند که تصمیم مقام اداری فقط در حیطه امور اداره نباشد و موجب اضرار افراد شود و ایشان تعقیب مقام اداری را خواستار شوند و اینکه تصمیم اداری به واسطه عدم توجه به عوامل مرتبط یا توجه به عوامل نامرتب تحت‌الشعاع قرار گیرد.^۱

۱. شیرزاد، امید، تحلیل و بررسی جهات ابطال مصوبات دولتی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲، ص ۹۱.

۱. نحوه تشخیص ملاحظات مورد نظر قانون گذار

در برخی موارد عوامل و ملاحظات مرتبط و غیر مرتبط در قانون به طور صریح مشخص شده اند، یا اینکه به صورت ضمنی براساس قلمرو، هدف و موضوع قانون تعیین شده اند. در صورت عدم تصریح نظارت قضایی به لحاظ رعایت اصول تناسب، معقول و منصفانه بودن دارای اهمیت می باشد. البته به نظر می رسد آنچه که عنوان «مرتبط» یا «غیرمرتبط» را در تصمیمگیری مقام اداری دارد ممکن است با تغییر هنجارها و ارزش های اجتماعی تغییر کند و صورت دیگری به خود بگیرد.

۲. نحوه تفکیک ملاحظات مرتبط و غیرمرتبط

در برخی موارد مقام اداری به منظور اتخاذ تصمیم چندین مورد را به عنوان عامل مؤثر و مرتبط در تصمیم گیری مد نظر قرار می دهد؛ لذا توجه به یک عامل و چشم پوشی از عوامل دیگر، ممکن است قانون مندی تصمیم اداری را در معرض مخاطره قرار دهد.

البته ملاحظاتی هم وجود دارد که مقام اداری بنا بر صلاحدید خود می تواند در اتخاذ تصمیم بدان توجه نماید. مانند مواردی که قانون گذار تأکید می نماید که در تصمیم گیری ها مورد توجه قرار گیرد. هرچند وجود این ملاحظات به معنای عدم توجه به سایر ملاحظات نیست اما به نظر می رسد که این عوامل به نظر قانون گذار نزدیک تر است.

پرونده به شماره دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۰۰۹۰۳ شعبه ۱ تشخیص مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۹ که «شهرداری دستور قلع بنا را به دلیل سایه اندازی و مزاحمت برای همسایگان صادر نموده است.» بنا بر تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها ضرورت قلع بنا و تأسیسات ساختمانی باید در آراء کمیسیون ماده صد ذکر شود. این در حالی است که هیچ دلیل و علت قانونی دال بر ضرورت قلع در پلاک ثبتی متنازع فیه ذکر نگردیده، طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری و نظریه ناظر و محاسب ساختمان که از ناحیه شاکیان ارائه شده، اجرای تخریب در بناهای اضافی در سازه که بتن آرمه می باشد، موجب ترک های سازه ای و غیرسازه ای در ساختمان و احتمالاً ساختمان های مجاور می شود. هیچ دفاعی از جانب طرف شکایت ارائه نشده همچنین هیچ شکایتی از همسایگان مبنی بر مزاحمت ارائه نگردیده است.»

بنابراین شعبه یک تشخیص حکم به ورود شکایت صادر می نماید. در این دادنامه نیز شهرداری در صدور حکم تخریب اضافه ساخت بنا به نظر کارشناس رسمی دادگستری و

همچنین نظر ناظر و محاسب ساختمان توجه ننموده است و همچنین به این امر نیز که تخریب بنا منجر به وارد آمدن خسارت به املاک مجاور می‌شود، به عنوان عوامل مرتبط با پرونده توجه نشده است؛ علاوه بر این هیچ شکایتی مبنی بر وقوع مزاحمت از سوی ملک مذکور وجود ندارد؛ بنابراین مقام اداری اختیار قلع بنا در صورت وجود ادله قانونی را دارد اما در این پرونده، از اختیارات خویش در جهت تخریب ملک بدون وجود جهات قانونی و همچنین در جهت اضرار به شاکه سوءاستفاده نموده است. یکی از فاکتورهای شکل دهنده سوءاستفاده از مقام و موقعیت (اختیارات) عدم توجه به ملاحظات مرتبط است. مقام اداری ملزم به توجه به عوامل و ملاحظات مرتبط با تصمیم می‌باشد. قصور در توجه به عوامل مرتبط، می‌تواند به این معنا باشد که مقام اداری بدون ادله کافی اقدام به اتخاذ تصمیم نموده است.^۱

ج. مقید نمودن صلاحیت اداری

مقام اداری باید صلاحیت‌ها و اختیارات خود را بر مبنای قانون و بر اساس منفعت مصلحت عمومی جامعه اعمال نماید و تنها مرجع برای اعطاء، سلب یا محدود نمودن این صلاحیت و اختیارات قانونگذار است اما گاه، مقام اداری به تنهایی و از جانب خویش صلاحیت اعطایی را مقید و محدود می‌نماید، که در حقوق انگلستان، ذیل مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت (اختیار اداری) مورد نظارت قضایی واقع می‌شود. عوامل گوناگونی می‌تواند موجب مقید نمودن صلاحیت مقام اداری شود: از مهم‌ترین موارد مقید نمودن صلاحیت آن است که مقام عمومی، صلاحیت تشخیصی خود را به صلاحیت تکلیفی تبدیل کند؛ بدین معنا که با وجود اعطاء صلاحیت از جانب قانونگذار به مقام عمومی بسیار سطحی عمل نموده و «عدالت انتزاعی را تبدیل به عدالت شخصی نمی‌کند». در واقع، مورد به مورد قضا را مورد بررسی قرار نمی‌دهد. که به آن مقید کردن صلاحیت تشخیصی می‌گویند.

به کار گرفتن و اجرای صلاحیت قانونی معین توسط مقام اداری به جای صلاحیت قانونی دیگر را نیز می‌توان به عنوان مصداق دیگری از مقید نمودن صلاحیت اداری دانست. آنچه در این میان اهمیت می‌یابد این است که با توجه به اینکه هر صلاحیتی به هدف خاصی اختصاص دارد، مقام و مرجع اداری نمی‌تواند از صلاحیت دیگری به جای صلاحیت اصلی مورد نظر که قانونگذار به جهت اتخاذ و اجرای تصمیمات اداری به وی ارجاع شده است، استفاده نماید و گرنه مصداقی از استفاده ناصحیح از صلاحیت ارجاع شده از سوی قانونگذار به وی می‌باشد. البته در مواردی که قانونگذار به مقام اداری صلاحیت انتخاب یکی از اعمالی

۱. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه مرکز مطالعات قضایی، ۱۳۹۱، ص ۱۹۴.

را که می‌تواند انجام دهد واگذار کند، مقام اداری می‌تواند یکی از روش‌های مختلفی را که در اختیار دارد انتخاب نماید؛ اما در مواردی که صلاحیت‌های مختلف به مقام اداری اعطاء می‌شود ولی مشخص شده است که کدام‌یک را انتخاب نماید، استفاده از یک صلاحیت و کنار گذاشتن باقی صلاحیت‌ها غیرقانونی می‌باشد، خصوصاً اگر حقوق شخصی را تحت تأثیر قرار دهد. با این وجود، قانون‌گذار می‌تواند تعیین نماید که مقام اداری یک صلاحیت را به جای صلاحیت دیگر در صورت همزمانی حتی در صورت تحت‌الشعاع قرار دادن حقوق افراد به کار گیرد.^۱

در آرایه‌ای از شعب دیوان عدالت اداری که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت، باتوجه به الگوی تقسیم‌بندی کامن‌لایی که بیان گردید، ممنوع بودن توسیع و تعمیم قانون و همچنین مقید، محدود نمودن و تخصیص قانون و انجام صلاحیتی غیر از صلاحیتی که به موجب قانون به مقام اداری اعطاء شده است به چشم می‌خورد.

پیش‌تر بیان گردید انجام صلاحیتی به غیر از صلاحیت اعطایی از جانب قانون‌گذار یا به اصطلاح خروج از صلاحیت، در متون حقوقی و همچنین رویه قضایی انگلستان از مصادیق سوءاستفاده از اختیارات می‌باشد. درحالی‌که براساس قوانین و مقرراتی که مورد بررسی قرار دادیم و همچنین ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و سوءاستفاده از اختیار به عنوان دو مفهوم جداگانه جهت رسیدگی دعاوی در دیوان احصاء گردیده‌اند، پس نمی‌توان خروج یا عدم صلاحیت مقام اداری را از مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت (اختیارات) در رویه قضایی دیوان عدالت اداری بیان کرد؛ بنابراین دو مصداق دیگر از مقید کردن صلاحیت که بیان گردید را در ذیل مورد بررسی قرار خواهیم داد:

۱. تفسیر، توسیع و تعمیم دایره شمول قانون

در آراء دیوان، تفسیر، توسیع و تعمیم دایره شمول قانون ممنوع اعلام شده است، به عنوان مثال دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۵۵۴۰۰۰۷۲ شعبه ۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۳۰ در خصوص شکایت شاکی به طرفیت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مبنی «بر الزام شاکی به پرداخت هزینه جابه‌جایی صندوق بازنشستگی کشوری به صندوق تأمین اجتماعی»، در این دادنامه شاکی از شرکت مخابرات به جهت اخذ هزینه جابه‌جایی صندوق بازنشستگی به تأمین اجتماعی شکایت

۱. افشاری، فاطمه، الگوی مطلوب نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری در حقوق ایران با رویکردی تطبیقی به حقوق انگلستان و فرانسه، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی، ۱۳۹۶.

نموده است درحالی‌که بنابر اصل ۴۴ قانون اساسی شرکت مخابرات به بخش خصوصی منتقل گردیده است و طبق بند (د) ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندی که در جهت اصل ۴۴ تغییر وضعیت استخدامی دهند، هزینه نقل و انتقال حق بیمه ایام اشتغال باید توسط وزارتخانه متبوع کارمند پرداخت گردد. درحالی‌که این وجه از خود کارمند اخذ گردیده است.

باتوجه به بند (د) ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، پس از انتقال تمام یا بخشی از وظایف دستگاه اجرایی به بخش خصوصی در صورت تمایل کارمندان به تغییر صندوق بازنشستگی، هزینه جابجایی و تغییر صندوق ذی‌ربط با حفظ سوابق، توسط دولت تامین می‌گردد؛ بنابراین اخذ وجه از شاکی مخالف با قوانین می‌باشد. به نظر می‌رسد در این پرونده مقام اداری از مقام و موقعیت خویش سوءاستفاده نموده و پرداخت وجه که به موجب قوانین از وظایف وزارتخانه بوده را با توسعه و تفسیر قانون، پرداخت را به مستخدم هم تعمیم داده است.

دادنامه دیگر به شماره کلاسه ۵۵۳/۹۱/۵ شعبه ۵ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ «مبنی بر شکایت به طرفیت اداره اماکن و موضوع امتناع اداره مذکور از صدور پروانه کسب» اگر چه حسب بند ۱۱ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تبصره یک ماده ۱۲ نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ کشور موافقت اداره اماکن از شروط اخذ پروانه است، اما این اختیار برای اداره اماکن مطلق نبوده بلکه محدود و مقید به حدود مقررات قانونی است، از طرف دیگر، طرف شکایت مدرک و اسناد و ادله‌ای که دلالت بر عدم صلاحیت فعالیت کسبی شاکی باشد ارائه ننموده است. قاضی دیوان با استناد به اصل بیست و دوم قانون اساسی و بیان اینکه شغل اشخاص از تعرض مصون است و همین‌طور اصل بیست و هشتم ق.ا که هر کس حق دارد شغلی که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست را برگزیند، حکم به ورود شکایت شاکی و الزام طرف شکایت به اعلام موافقت کسبی شاکی صادر می‌نماید.

محور اصلی این دادنامه مقید نمودن صلاحیت اداره اماکن می‌باشد، چراکه در رأی صادرشده بیان گردیده، صلاحیت اداره اماکن در صدور پروانه کسب مطلق نیست و دارای قیود قانونی می‌باشد؛ (مانند اصول ۲۲ و ۲۸ ق.ا). بنابراین عمل مقام اداری در امتناع از صدور مجوز به علت مخالفت با حرفه مورد نظر شاکی، در صلاحیت عمل اداره اماکن نبوده و مقام اداری با توسیع قانون به نفع خویش، دایره اختیارات خود را توسعه داده که به نحوی سوءاستفاده از اختیاراتی است که به موجب مقام و موقعیت به وی اعطا شده است.

۲. محدود و مقید نمودن قانون

پرونده به شماره دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۱۱۰۶ شعبه ۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۵ مبنی بر شکایت آقای (ع.ع) به طرفیت شهرداری به شرح زیر می‌باشد:

«در صدور پروانه برای پلاک‌های افزازی، نیازی به اذن همسایه مجاور نیست، زیرا تصمیم راجع به یک پلاک به پلاک دیگر تسری ندارد.» در این پرونده آقای (ع.ع) مدعی شده است که شهرداری ۲۰ سال پیش بدون اذن وی اجازه ساخت به ملک همجوار با دیوار مشترک را داده است؛ اما اکنون که وی قصد ساخت و ساز دارد صدور مجوز را منوط به اذن مالک ملک همسایه نموده است.

در این پرونده مقام اداری اختیار و صلاحیت صدور مجوز ساخت بنا را با توجه به ضوابط و قوانین دارا می‌باشد، اما از این اختیارات در جهت مقید نمودن قانون بهره‌برده است. به این صورت که مقام اداری شهرداری صدور مجوز ساخت ملکی که ۲۰ سال پیش به دو ملک مجاور افزاز و تفکیک گشته را مقید و مشروط به رضایت ملک همسایه نموده است. در واقع، برابر اصل قانونی بودن، مقام اداری نمی‌تواند دایره شمول قانون را حتی در صلاحیت‌های اختیاری خویش «تضییق»، «تقیید» یا «مشروط» نماید. اما در این پرونده وی از صلاحیت‌های اختیاری خویش در جهت تقیید و مشروط نموده قانون سوءاستفاده نموده است؛ چراکه در پلاک‌های افزاز شده و جدا نیازی به اذن همسایه برای اخذ مجوز ساخت نیست و قید اذن همسایه مجاور، ناشی از تصمیم مقام اداری است.

نتیجه

سوءاستفاده از مقام و موقعیت در حقوق عمومی، زمانی محقق می‌گردد که متصدی مقام اداری اختیاراتی را که به او سپرده شده است با هدفی نامشروع به کار گیرد و یا در به‌کارگیری اختیارات خود به اقدامی لغو و بی‌فایده دست بزند یا در اعمال اختیارات، روشی افراطی در پیش گیرد. اگر انجام وظیفه از راه دیگری که زبانی بر کسی وارد نیلورد، مقدور بوده و متصدی عمداً راهی را که موجب زیان شده است را برگزیده باشد، مرتکب سوءاستفاده از مقام و موقعیت شده است. هدف از اعمال و تصمیمات اداری، تأمین منفعت عمومی است که هرگونه تخلف از آن سوءاستفاده از مقام و موقعیت نامیده می‌شود؛ به گونه‌ای که عمل یا تصمیم مقام اداری صحیح و در صلاحیت وی می‌باشد اما از انجام آن هدفی را دنبال می‌کند که مغایر قانون است. در بند ۳۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سوءاستفاده از مقام

و موقعیت به عنوان یکی از تخلفات اداری احصاء شده است؛ اما ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از آن تحت عنوان سوءاستفاده از اختیارات نام برده شده است. در حقوق اداری ایران، این دو در یک مفهوم استعمال می‌شوند و عبارت است از استفاده از اختیار قانونی توسط مقام اداری بدون تجاوز و خروج از قلمروی بیرونی صلاحیت و نقض قانونی بودن عمل اداری. محور این پژوهش بحث تطبیقی نبوده و غرض از بیان مصادیق سوءاستفاده در نظام کامن‌لا این است که این نظام به تعبیری خاستگاه مفهوم سوءاستفاده از مقام و موقعیت است و هر آنچه که در قوانین ما بیان شده به نحوی الهام‌گرفته از این نظام است و مصادیقی را نیز برای سوءاستفاده از مقام و موقعیت تعریف نموده‌اند و رویه‌ای مستدل و مستحکم در این زمینه دارند؛ اما برای روشن‌تر شدن رویه شعب دیوان باید به آراء شعب مراجعه نمود و بررسی نمود که قضات بر چه اساس و معیاری صدور حکم می‌کنند. با بررسی و تحلیل آراء شعب مصادیقی که در رسیدگی به پرونده‌های سوءاستفاده بدان اشاره شده است مشخص شد و همین‌طور نحوه تعیین تکلیف پرونده‌های مربوط به سوءاستفاده از مقام و موقعیت رویکرد قضات در صدور رأی بر اساس سوءاستفاده که در قانون دیوان، تحت عنوان یکی از معیار-های نظارت قضایی بدان اشاره شده است. این معیارها از متون و دکتترین حقوقی نظام کامن‌لا استخراج شده و تعدادی از آنها در رویه دیوان کاربرد دارند. رویه دیوان عدالت اداری ایران حاکی از این است که در حال حاضر سوءاستفاده از اختیارات به عنوان یکی از جهات نظارت قضایی فقط در متن قوانین شناسایی شده ولی عملاً شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مواضع گوناگونی مانند رد صلاحیت از خود بدون ورود به ماهیت دعوا و ارجاع امر به هیأت عمومی دیوان یا ارجاع به محاکم عمومی اکتفا نموده‌اند؛ علاوه‌براین با توجه به برخی مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت که در متون حقوقی به آنها اشاره شده است، مانند اهداف نامناسب و عدم توجه به عوامل مرتبط در آراء به صورت صریح یا ضمنی صدور رأی صورت گرفته است. برخی غیرمعقول بودن را از مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت می‌دانند، چراکه غیرمعقول بودن را توأم با خروج از صلاحیت و سوءاستفاده از اختیارات می‌دانند. برخی دیگر غیرمعقول بودن را هم‌معنا با توجه به عوامل غیر مرتبط و عدم توجه به عوامل مرتبط می‌دانند. علت عدم استناد مستقیم قضات به سوءاستفاده از مقام و موقعیت ممکن است ماهیت آن باشد، چراکه علی‌الاصول مقام اداری در چهارچوب قانون و صلاحیت اختیاری خود مرتکب این عمل می‌شود، به‌نحوی که هیچ خدشه‌ای به ظاهر قانون و حتی صلاحیت مقام اداری وارد نمی‌آید. در خروج از صلاحیت، مقام اداری مرزهای بیرونی صلاحیت را نقض می‌نماید اما در سوءاستفاده مرزهای درونی صلاحیت نقض می‌شود، به این جهت تشخیص آن برای قضات دیوان عدالت اداری که آشنایی کمی با

این معیار دارند و همچنین در برخی موارد سواد کافی در جهت شناسایی معیارها و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت را ندارند، سهل‌الوصول نیست. البته محدود و مقید بودن به متن قانون و عدم ابتکار در تفسیر قانون توسط قضات نیز از آسیب‌های دیوان عدالت اداری در زمینه صدور رأی به استناد به مقام و موقعیت است.



فهرست منابع منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

- ۱- پژوهش‌گده حقوق عمومی و بین‌الملل- گروه حقوق اداری، نظارت قضایی بر سوءاستفاده از اختیارات توسط مقام اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۸۰.
- ۲- حسنوند، محمد، یادداشت‌هایی بر گزیده آراء قضایی دیوان عدالت اداری، تهران: فصلنامه مطالعات آراء قضایی.
- ۳- رفیعی، محمدرضا، قالب‌های طرح دعوی و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۸.
- ۴- فلاح زاده، علی محمد، رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران: نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۴.
- ۵- کردنائیج، کوروش، تخلفات اداری کارکنان دولت و نحوه رسیدگی آنها، تهران: انتشارات آرون، ۱۳۹۱.
- ۶- گزارش نشست علمی نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۳.
- ۷- مشتاق، زرگوش، مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳.
- ۸- کاشانی، محمود، نظریه تقلب نسبت به قانون، تهران: دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۲.
- ۹- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران: نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۳.
- ۱۰- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، مجموعه آراء قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران: پژوهش‌گده قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، ۱۳۹۱.
- ۱۱- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، ۱۳۹۲.
- ۱۲- مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
- ۱۳- مشهدی، علی؛ هداوند، مهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت

اداری)، تهران: معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه مرکز مطالعات قضایی، ۱۳۹۱.
۱۴- موتمنی طباطبایی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.
۱۵- مولابیگی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران:
انتشارات جنگل، ۱۳۹۴.

ب. مقاله‌ها

۱۶- مظهري، محمد، **بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی**، دو فصلنامه علمی-پژوهشی دانش حقوق مدنی، سال هفتم، شماره اول، ۱۳۹۷.
۱۷- موتمنی طباطبایی منوچهر و دیگران، **سوءاستفاده از صلاحیت‌های اختیاری در رویه قضایی انگلستان و ایران و مقایسه آن با فقه و حقوق خصوصی**، فصلنامه قضاوت، شماره ۸۳، تهران، ۱۳۹۴.
۱۸- نجابت‌خواه، مرتضی، **مفهوم سوءاستفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا، حقوق و مصلحت**، سال دوم، شماره ۵، تهران، ۱۳۸۸.

ج. پایان‌نامه‌ها

۱۹- افشاری فاطمه (۱۳۹۶)، **الگوی مطلوب نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری در حقوق ایران با رویکردی تطبیقی به حقوق انگلستان و فرانسه**، رساله جهت اخذ مدرک دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی
۲۰- شیرزاد امید، (۱۳۹۲)، **تحلیل و بررسی جهات ابطال مصوبات دولتی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری**، پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی
۲۱- نازنین حیدری (۱۳۹۴)، **نظارت قضایی بر سوءاستفاده از اختیارات مقامات اداری با نگرش تطبیقی بر حقوق انگلستان**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی

د. قوانین

۲۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
۲۳- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
۲۴- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵.

۲۵- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.

۲۶- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.

۲۷- قانون مجازات اسلامی - کتاب پنجم تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده ۱۳۷۵.

منابع انگلیسی

28-Craig, P. and de Burca, G., The Evolution Of EU Law, Oxford University Press, 1999.

29-Treves G.E., 'Administrative Discretion and Judicial Control', in: Blackwell Publishing, The Modern Law Review, Vol. 10, No. 3, Jul. 1947, p. 287), 6 Ian, op.cit

30-Yu Lingyun , Judicial review on abuse of power by administrative Preferences and issues of the court hearings in cases





پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

A Reflection on the concept and examples of Abuse of Administrative Position in the Procedure of the Court of Administrative Justice

Hamed Nikonahad *

Hadis Kalvandi**

Abstract:

Judicial oversight is one of the most effective ways to prevent the violation of the rights and freedoms of individuals against the government, because individuals do not have an equal power before the government and in its specific meaning, the administration, and always fear the abuse of the administration to have The position goes superior. Abuse of position is aspects of judicial oversight in the Court of Administrative Justice. In legal texts, abuse of position means being exercised by an administrative authority who has those powers in a direction outside of administrative purposes. But the question that comes to mind is what concept and examples of abuse of position in the procedure of the branches of the Court of Administrative Justice? To find the answer, refer to the procedure of the branches of the Administrative Court of Justice. Although in the Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice, abuse of position is considered as one of the aspects of judicial supervision, but in the proceedings of the Court of Administrative Justice, it has been neglected and rarely can cases be found that refer directly to Abuse of official position has been issued. It is difficult for a judicial official to abuse her administrative position, because the administrative official has not apparently violated the laws and regulations.. However, it is in the court procedure that the judges of the Administrative Court of Justice have issued a verdict according to the cases of abuse of power.

Keywords: Ultra Vires, Court of Administrative Justice, abuse of authority, Abuse of position, legality

*. Associate Prof. Department of Public and intension Law University of Qom

hamednikoonahad@gmail.com

** MA. In Public Law. University of Qom (Corresponding Author)

hadiskalvandi1993@gmail.com