



وجوه متمایز اصل انتظارهای مشروع در حقوق اداری

احمد رنجبر*

چکیده

انتظارهای عمومی از دولت با آنچه اصل انتظارهای مشروع در حقوق اداری خوانده می‌شود، متفاوت است. اصل انتظارهای مشروع در حقوق اداری از نظر تاریخی به عنوان یک اصل حمایتی «مستقل» برای حمایت از شهروندان در برابر اختیارات دولت و مقامات عمومی مطرح گردید. اصل انتظارهای مشروع، یک نظریه منسجم در حقوق اداری نیست، بلکه ابتدائاً محصول رویه قضایی کشورهای مختلف است. تا جایی که به انگلستان مربوط می‌شود، این اصل همانند دیگر اصول نظارتی، واکنشی قضایی به اختیارات اداره است که (بر خلاف آلمان و اتحادیه اروپا) در وضعیت‌های متنوعی به کار گرفته شده و همین امر علاوه بر ایجاد تزاحم با دیگر اصول نظارتی، تشخیص مبنای ارزشی متمایز برای آن را دشوار کرده است. این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی، در پی شناخت بهتر اصل انتظارهای مشروع به شیوه‌ای عمدتاً سلبی است. از تلاش برای یافتن و تشخیص مبنایی «تمایز» برای انتظارهای مشروع در رویه و دکترین به ویژه در انگلستان تا شناسایی تفکیک و تمایزاتی در درون این اصل یعنی فهم تمایز بین انتظار مشروع با انتظار معقول، انتظار قانونی و انتظار قراردادی؛ تأکید بر مشروعیت درونی انتظار و تمایز آن از معیارهای بیرونی مشروعیت و در نهایت، تمیز انتظار مشروع به عنوان یک «نفع» قابل شناسایی در حقوق عمومی. تأکید بر این تمایزات، از برخی سوء تفاهم‌های احتمالی در فهم این اصل نه چندان باسابقه در ادبیات حقوقی ما جلوگیری خواهد کرد.

کلیدواژه‌ها: انتظارهای مشروع، انتظارهای قانونی، حقوق اداری.

مقدمه

اعلام برنامه‌ها و سیاست‌ها یا انجام دادن وعده‌ها و اظهارات اطمینان‌بخش توسط مقامات عمومی و مدیران دولتی نامعمول نیست. بدیهی است این اعلام‌ها، انتظاراتی در شهروندان درباره روندهای آینده امور ایجاد می‌کند. با این حال، انتظارات عمومی از دولت (همانند خدمات بهداشتی و سلامت، آموزش رایگان و تأمین اجتماعی و پرداخت‌های منصفانه) با آنچه اصل انتظارات مشروع خوانده می‌شود، متفاوت است. انتظارات عمومی از دولت، نتیجه مأموریت سیاسی یا تکالیفی است که قانون اساسی بر عهده دولت‌ها نهاده است. انتظاراتی که در حقوق اداری از آن سخن گفته می‌شود، یک مطالبه قضایی نسبت به اعلام‌ها، وعده‌ها و رویه‌هایی است که مراجع و مأموران اداری در مورد فرد، افراد یا گروه‌های مشخصی از اشخاص حقیقی و حقوقی انجام می‌دهند. به این ترتیب، (به تشخیص دادگاه)، انتظاری مشروع مبتنی بر حفظ وضع موجود یا تصمیم‌گیری یا نفی تصمیم‌گیری در آینده در مخاطبان با حسن نیت ایجاد می‌کند که سزاوار حفظ و رعایت است. اصل انتظار مشروع از جمله تمهیدها در فهرست بلند نظریه‌ها و اصولی است که دادگاه‌ها در کشورهای مختلف برای نظارت بر اعمال اداری و ارتقای مشروعیت عمل اداره تبیین کرده‌اند. از زمان طرح نظریه انتظارات مشروع در ادبیات حقوق اداری ایران، نوشته‌هایی در خور توجه، در قالب مقالات مستقل یا لابه‌لای کتاب‌ها و مقالات دیگر به این اختصاص یافته است. مطالعه این نوشته‌ها زمینه فهم و آشنایی اجمالی خوانندگان را با اجزا و عناصر این نظریه در رویه قضایی و دکترین فراهم می‌کند.^۱ هدف تحقیق حاضر، شرح و تکرار عناصر و وجوه اصل انتظارات مشروع در حقوق اداری نیست، بلکه توجه نویسنده، بیش‌تر به جنبه‌هایی از اصل یادشده معطوف است که دست کم از دید نویسنده، جایگاه و وجوه متمایز این اصل را در مقایسه با دیگر اصول و ارزش‌های حاکم بر اعمال اداری بهتر بنمایاند و در نوشته‌های فارسی، تأکید چندانی روی آن صورت نگرفته است.

بحث اول، گستره مفهومی انتظارات مشروع است؛ وقتی از انتظارات مشروع در حقوق اداری صحبت می‌کنیم، دقیقاً از چه سخن می‌گوییم؟ هر چند اعتماد و انتظار، ریشه بسیاری از اصول حاکم بر روابط حقوقی خصوصی و عمومی است، تنها در حقوق اداری است که «انتظار مشروع»، مبنایی مستقل برای حمایت از امتیازات و منافع شهروندان شناخته می‌شود. بحث بعدی، تلاش‌هایی است که در دو دهه اخیر برای یافتن و تشخیص مبنایی

۱. به تعدادی از این نوشته‌ها در همین مقاله ارجاع داده شده، اما طرح نظریه انتظارات مشروع در ادبیات حقوقی ایران با این ترجمه بوده است: شونبرگ، سورن، **انتظارات مشروع در حقوق اداری**، ترجمه: احمد رنجبر، تهران: میزان، ۱۳۸۷.

متمایز برای انتظاراتهای مشروع در رویه و دکترین به ویژه در انگلستان صورت گرفته است. از آن جا که در انگلستان در مقایسه با آلمان و اتحادیه اروپا، اصل انتظاراتهای مشروع در وضعیت‌های متنوع‌تری به کار گرفته می‌شود، هیچ یک از اصول و ارزش‌هایی که تاکنون به عنوان توجیه حمایت از انتظاراتهای مشروع معرفی شده است، خصوصیت یا وجه متمایز این نظریه را نمی‌نمایاند و معلوم نمی‌کند چرا باید از انتظاراتهای مشروع در هر مورد حمایت کرد. موضوع این است که آیا می‌توان مبنایی یافت که توجیه‌کننده تعهد یا تکلیف ابتدایی مأموران اداری به عمل به انتظار مشروع شهروندان باشد؟

مبحث‌های بعدی نیز در پی شناخت سلبی نظریه انتظاراتهای مشروع است، با تأکید بر این که این اصل چه چیزی نیست. فهرست مباحث بعدی عبارتند از: تفکیک انتظاراتهای مشروع از انتظاراتهای قانونی یا انتظار از قانون؛ تمایز انتظار مشروع و انتظار معقول و توجه به این که این تمایز، مختص حقوق اداری است؛ توجه به منشأ انتظاراتها که اصولاً اعلام‌های یک‌جانبه اداری است و نه ترتیبات قراردادی و بحث اهمیت مشروعیت یا هنجاربودگی درونی انتظار. پایان‌بخش مباحث، ملاحظات «عمومی» در شناسایی قضایای انتظار مشروع است که توجه ما را به ماهیت انعطاف‌پذیر حق یا نفع قابل مطالبه در حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری (متمایز از حقوق خصوصی) جلب می‌کند.

گفتار اول. گستره مفهومی انتظاراتهای مشروع

انتظار از دیگری، اعم از انتظار افراد از یکدیگر یا از سازمان‌ها و نهادهای حاکم یا انتظار نهادهای حاکم از یکدیگر یا انتظار دولت‌ها از یکدیگر، موضوعی شناخته‌شده است. منظور از انتظار ابتدائاً یعنی پیش‌بینی مقرون به واقع یک رفتار یا فعل یا وضعیت و رویه، آن گونه که نوعی توقع اخلاقی از دیگری یا دیگران ایجاد کند. بنابراین، انتظار یا توقع رخ دادن یا ندادن یک رویداد طبیعی یا قهری، از گردونه بحث ما خارج است؛ چون وجه اخلاقی ندارد. البته انتظار ناشی از وقوع یک رویداد قهری یا «فورس ماژور»، جنبه اخلاقی (و حقوقی) دارد و ممکن است در برخی شاخه‌های حقوق، مبنای حمایت از طرف زیان‌دیده باشد.

در واقع، این پیش‌بینی یا انتظاراتها در روابط اجتماعی شکل می‌گیرد؛ خواه این روابط، عاطفی و دوستانه باشد یا قراردادی یا مبتنی بر قانون یا یک حق و نفع یا استحقاق قانونی. از منظر آرمانی، در همه روابط اجتماعی که بنا به تفسیرهای قضایی، حق، امتیاز یا نفعی را نصیب مدعی می‌کند، انتظاری که شکل می‌گیرد، به دلیل «شایستگی اخلاقی»^۱ نیست، بلکه انتظار افراد و گروه‌ها از «ترتیبات عادلانه»^۲ است که بر اساس قواعد شناخته‌شده

1-Moral desert.

عمومی شکل گرفته است. به این ترتیب، در یک جامعه ناعادلانه، انتظارهایی که افراد به استناد آن تصور می‌کنند به دلیل شایستگی اخلاقی «مفروض» و از پیش تعریف‌شده، از آن برخوردارند، از بحث ما خارج است؛ چون جزو انتظارات غیر اخلاقی است یا دست کم نمی‌تواند موضوع یک ادعای حقوقی باشد.^۱

حمایت از انتظارات مشروع افراد، بنیان هر نظام حقوقی است؛ چون بدون اعتماد، هیچ گونه رابطه مستحکمی میان افراد در چارچوب نظام حقوقی شکل نمی‌گیرد. انتظارات معقول افراد و اشخاص می‌تواند افقی یا عمودی باشد. انتظار افقی همانند انتظار ناشی از روابط قراردادی خصوصی یا به طور کلی، انتظاراتی است که افراد از قانون و سازوکارهای قضایی دارند تا از حقوق و منافعی که در برابر تعرض اشخاص دیگر حمایت کند. انتظارات عمودی، انتظار دریافت یا دفاع از حق، امتیاز یا نفعی است که افراد و گروه‌ها از دولت و نهادهای عمومی دارند.^۲ به عبارت دیگر، انتظاراتی است که افراد و گروه‌ها از قانون و سازوکارهای قضایی (و شبه‌قضایی) برای حمایت از حقوق و منافع خود در برابر فعل یا ترک فعل و بی‌عملی دولت و نهادهای عمومی دارند.

انتظارات مشروع یا معقول، ریشه بسیاری از اصول حاکم بر روابط حقوقی خصوصی و عمومی است. برای نمونه، اصل حسن نیت در روابط قراردادی، اصل استاپل (ممنوعیت

۱. به گفته جان رالز، فیلسوف امریکایی: «اشخاص و گروه‌هایی که در ترتیبات عادلانه مشارکت می‌کنند، ادعاهایی بر یکدیگر کسب می‌کنند که با قواعد عمومی شناخته‌شده، تعریف شده است». البته راولز به صراحت نمی‌گوید انتظاراتی که در ترتیبات ناعادلانه وجود دارد، نامشروع است، بلکه معتقد است که در یک نظام عادلانه آرمانی، شایستگی اخلاقی یا فضایل فردی نمی‌تواند معیار عدالت توزیعی باشد. بنابراین، در زندگی عمومی، آنچه اهمیت دارد، ترتیبات عادلانه‌ای است که بر اساس «قواعد اعلام‌شده» شکل گرفته است و این انتظار معقول، جای‌گزین شایستگی‌های اخلاقی می‌شود. نک: رالز، جان، عدالت به مثابه انصاف، ترجمه: عرفان ثابتی، تهران: ققنوس، ۱۳۹۲، ص ۲۲.

2-Parchomiuk, Jerzy, The Protection of Legislative Expectations of Administrative Law: A Horizontal Perspective, Baltic Journal of Law and Politics, Vol. 10, Number 2, 2017

انتظارات دولت از افراد بحث دیگری است و اساساً چنین انتظاراتی نیازمند حمایت حقوقی نیست؛ چون دولت می‌تواند اراده خود را یک‌جانبه بر افراد تحمیل کند. چرا انتظار از مقامات عمومی و دولتی موضوعیت دارد؟ به دو دلیل به هم مرتبط: یکی، داشتن انحصار در تصمیم‌گیری به ویژه تصمیم‌های تأسیسی که بر اساس اختیار گزینشی، امتیازی می‌بخشد. دیگری، برخورداری از قدرت اجبار و اعمال مجازات. مقامات عمومی دارای انحصار در تصمیم‌گیری در ارائه کالاها و خدمات عمومی، صدور مجوزها و البته نیروی لازم برای اجرای تصمیمات خود هستند. همین انحصار چه بسیار باعث «اتکای زیان‌بار» مخاطبان تصمیم می‌شود.

نک: Brown, Alexander, A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration, Oxford University Press, 2017, pp. 117-119

انکار پس از اقرار در کامن‌لا)، مرور زمان در طرح دعاوی، نظریه حق مکتسب، قاعده تغییر بنیادین اوضاع و احوال یا اصل نزاکت در حقوق بین‌الملل، همگی به نوعی مبتنی بر انتظار هستند.^۱ در این میان، تنها در حقوق اداری است که «انتظار مشروع»، مبنایی مستقل برای حمایت از امتیازات و منافع شهروندان شناخته می‌شود. از نظر تاریخی، «اصل انتظارهای مشروع» در حقوق اداری به عنوان یک اصل حمایتی «مستقل» برای حمایت از شهروندان در برابر «دولت و مقامات عمومی» مطرح شد. بنابراین، یک انتظار عمودی است؛ انتظاری که بر اثر اعمال و رویه‌های اداری در مخاطبان اداره یا تصمیم‌گیرنده اداری ایجاد می‌گردد و مبنای نظارت قضایی شناخته می‌شود.

این حمایت قضایی به ویژه زمانی بیش‌تر اهمیت می‌یابد که اداره به موجب قانون دارای اختیار گزینشی باشد و مقام اداری برای اقدام یا ابتکار خود قادر باشد هر زمان، به صلاحیت قانونی خود متوسل شود. این جا یک مقایسه بین انتظارهای مشروع در حقوق اداری و عرف‌های اساسی، مفید به نظر می‌رسد. در بریتانیا، ملکه این کشور به موجب قانون صلاحیت تشخیصی دارد. برای مثال، می‌تواند دارایی خود را از شمول مقررات قانونی خارج کند یا توصیه وزیران خود را نادیده بگیرد. با این حال، عرف‌های نانوشته، اعمال چنین صلاحیت‌هایی را محدود می‌کند. به عبارت دیگر، قواعد حقوقی به ملکه اختیار می‌دهند، اما قواعد غیر حقوقی، مانع آن می‌شوند.

دکترین انتظارهای مشروع در حقوق اداری نیز به همین شکل، متضمن اعمال قواعد حقوقی و غیر حقوقی است. از یک طرف، مقامات اداری به موجب قانون، اختیار تصمیم‌گیری دارند، ولی در اعمال آن همیشه آزاد نیستند. در حقوق اساسی، این محدودیت، نامی از آن خود ندارد، اما در حقوق اداری، «انتظار مشروع»، محدودیتی نانوشته بر اعمال اختیارات اداره است. البته میان این دو یک تفاوت نیز وجود دارد: انتظارهای مشروع در بسیاری از موارد، مشمول حمایت قضایی واقع می‌شود، در حالی که عرف‌های اساسی از آن بی‌بهره است. به عبارت دیگر، اگر ملکه یا هر مقام دیگر در بریتانیا، عرف و رویه‌های اساسی را به کار نیندد، هر چند، رویدادی جدی شناخته می‌شود، اما غیر قانونی نیست. این در حالی است که اداره‌ها در بسیاری از موارد، ملزم می‌شوند به انتظارهای مشروع توجه کنند.^۲

برای دیدن این پیوندها نک:

Parchomiuk, op.cit.

2-Perry, Adam and Farrah Ahmed, The Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations, 73 Cambridge Law Journal, Vol. 73, 2014, pp. 14-15. Available at SSRN: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163255

گفتار دوم. انتظاراتهای مشروع: در جست‌وجوی مبانی

از زمان طرح اصل انتظاراتهای مشروع در حقوق اداری در آلمان و بعد، جامعه اروپایی (اتحادیه اروپای کنونی) و سپس انگلستان^۱ و دیگر کشورهای حوزه کامن‌لا، بحث و اختلاف نظر درباره هدف و پایه‌های مفهومی آن و گستره انتظاراتهای موضوع حمایت قضایی در دکترین و رویه قضایی کشورهای مختلف وجود داشته است. واقعیت این است که اصل انتظاراتهای مشروع، نظریه‌ای منسجم و متحدالشکل در حقوق اداری نیست، بلکه محصول رویه قضایی کشورهای مختلف است و هنوز هیچ رویه و نظریه واحدی در مورد اجزای این نظریه شکل نگرفته است (و شاید بنا نیست شکل بگیرد). در واقع، در بیش‌تر عناصر و اجزای این نظریه، اختلاف نظر وجود دارد؛ به ویژه در کشورهای حوزه حقوق عرفی و به طور مشخص، در این مقاله، انگلستان، به دلایلی که خواهیم گفت، تلاش‌های نظری برای یافتن توجیهی فراگیر و قانع‌کننده برای حمایت از همه موقعیت‌های انتظاراتهای مشروع و استوار کردن آن بر یک پایه ارزشی مستقل و از آن خود هم‌چنان ادامه دارد.

۱. گفته می‌شود «خاستگاه رسمی انتظار مشروع را باید رویه قضایی انگلستان دانست». (بهنیا، مسیح، «تأملی بر ایراد تراحم اصل انتظار مشروع با برخی از اصول حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، شهریور ۱۳۸۹، دوره هفتم، شماره ۱۳، صص ۱-۱۶) گذشته از معنای مبهم کلمه «رسمی»، این سخن درست نیست؛ چون اصل انتظاراتهای مشروع و اصل تناسب از نوآوری‌های کامن‌لا نیست. خاستگاه این دو اصل، آلمان است که سپس در دادگاه دادگستری اروپایی و بعد از آن، در دادگاه‌های انگلستان پذیرفته شد. انتظار مشروع به معنی شکلی برای اولین بار با رأی اشمیت در سال ۱۹۶۹ وارد رویه قضایی انگلستان شد. در این قضیه که به تمدید نشدن مجوز حضور دو امریکایی مربوط می‌شد که برای اهداف مطالعاتی به انگلستان سفر کرده بودند، بی آن‌که به آن‌ها فرصت استماع اظهارات داده شود، لرد دنینگ اظهار داشت اگر جواز متقاضیان «پیش از محدوده زمانی منقضی می‌شد»، آن‌ها از «انتظار مشروع اجازه برای ماندن در مدت اجازه» برخوردار می‌شدند. به گفته منتقدان، معنایی که در آن، این اصطلاح در این قضیه به کار گرفته شد، بسیار متفاوت از معنای آن در حقوق اروپایی و حقوق عمومی مدرن انگلیس بود. در این جا، هیچ‌گونه رفتار اداری که موجب انتظار مشروع متقاضیان (دو شهروند امریکایی) برای شنیدن اظهارات باشد، صورت نگرفته است. بنابراین، درست‌تر این بود که گفته شود حق بر استماع مدعیان در چنین وضعیتی مبتنی است بر یک «نفع قابل حمایت» و نه انتظار مشروع؛ نفع حمایت‌شده‌ای که بر اساس «انصاف رویه‌ای»، صرف نظر از رفتار اداره، «از پیش» وجود داشته است. این در حالی است که اصل حمایت از انتظار مشروع، واکنشی است به رفتار اداره یا مأمور اداری. تنها از دهه ۱۹۸۰ بود که انتظاراتهای مشروع در معنایی مشابه نظر دادگاه‌های اروپایی در دادگاه‌های انگلستان به کار گرفته شد. Thomas, Robert, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Hart Publishing, Oxford Port-land Oregon, 2000, 26 and 47-49

قضیه Coughlan (۱۹۹۹) نیز از اولین و مشهورترین نمونه دعاوی حاوی شناسایی قاطع انتظار مشروع ماهوی در این کشور است. برای مطالعه و مقایسه آرای اولیه دادگاه‌های اتحادیه اروپا و انگلستان در شناسایی انتظاراتهای شکلی و ماهوی، نک: شونبرگ، پیشین، فصل دوم تا پنجم.

بند اول. آلمان و اتحادیه اروپا

ریشه نظریه انتظارهای مشروع به حقوق آلمان برمی‌گردد.^۱ گفته می‌شود اصل آلمانی «vertrauensschutz» که به معنی حمایت از اعتماد به قانونی بودن تصمیم اداری است، مبنای اصل انتظارهای مشروع در حقوق اداری است. اصول اطمینان حقوقی و انتظارهای مشروع ماهوی، مستنبط از مواد ۲۰ و ۲۸ قانون بنیادی آلمان هستند که مبنای اصل حاکمیت قانون (Rechtsstaat) در این کشور را تشکیل می‌دهند. رأی صادرشده در پرونده موسوم به case Widow در سال ۱۹۵۹ توسط دادگاه اداری فدرال، نقطه عطفی در پذیرش اصل انتظارهای مشروع ماهوی در این کشور بود. دادگاه، دستور بازگرداندن پرداخت‌های صورت‌گرفته به یک بیوه زن را با وجود غیر قانونی شناختن پرداخت‌ها موجه نشناخت؛ چون با انتظار مشروع او که پرداخت‌ها قانونی بوده است، ناسازگار بود. در نهایت، این روند به وضع مقرره‌ای ذیل ماده ۴۸ (۲) قانون رویه اداری این کشور (مصوب ۱۹۷۶) انجامید که به طور مشخص، ناظر به حمایت از انتظارهای مشروع ماهوی است.^۲

1-Kunnecke, Marina, Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo- German Comparison, Springer 2007, pp. 124-128

۲. متن ماده ۴۸ (۲) قانون رویه اداری مصوب ۱۹۷۶ (اصلاحی ۲۰۰۴): «۱. یک عمل اداری غیر قانونی حتی اگر غیر قابل تجدید نظر باشد، می‌تواند کلاً یا جزئاً با اثری رو به گذشته یا به آینده ملغی شود. عمل اداری که منجر به تعلق حق یا مزیتی مرتبط در روندهای رسیدگی قضایی شده باشد یا مؤید تعلق چنین حق و مزیتی باشد (عمل اداری سودبخش)، تنها وفق محدودیت‌های مقرر در بند ۲ قابل لغو است.

۲. یک عمل اداری غیر قانونی که پرداخت یک‌باره یا پیوسته پول یا یک نفع مالی قابل تجزیه را مقرر کرده باشد، تا آن جا که ذی‌نفع بر بقای عمل اداری تکیه کرده باشد و اتکای او به نسبت منفعت عمومی حاصل از الغا مستوجب حمایت [بیش‌تری] باشد، نمی‌تواند ملغی شود. اتکا به طور کلی مستوجب حمایت خواهد بود، وقتی ذی‌نفع از اعانه‌های صورت‌گرفته یا ترتیباتی مالی مقرر استفاده کرده باشد. چنان‌که دیگر قابل ابطال نباشد یا تنها با تحمل زیان‌هایی که نمی‌توان معقولانه از او انتظار داشت، قابل ابطال باشد.» این ماده در ادامه به شرایطی می‌پردازد که مدعی نمی‌تواند به اتکا و اعتماد خود به تصمیم اداری استناد کند. ماده ۴۹ نیز به شرایط لغو یک عمل اداری قانونی می‌پردازد. نکته خاص ماده اخیر، مقرر داشتن غرامت برای جبران زیان اشخاصی است که به مقرره اداری اتکای زیان‌بار کرده‌اند. برای متن کامل قانون، نک:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/gesetzestexte/VwVfg_en.pdf?_blob=publication-File&v=1

گفته می‌شود دادگاه قانون اساسی فدرال، دکتین موسوم به اعتماد به قانونی بودن عمل اداری (vertrauensschutz) را به قوانین موضوعه نیز تعمیم داده است. نک:

Rennert, Klaus, The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law, 2016, pp. 8- 10. available at: www.bverwg.de/en/medien/pdf/rede_20160421_en.pdf

در حقوق آلمان و اتحادیه اروپا، انتظارهای مشروع از متفرعات اصل اطمینان حقوقی شناخته می‌شود که بر پیش‌بینی‌پذیری مقررات اداری تأکید دارد؛ آن چنان‌که همه مردم بتوانند برای آینده زندگی خود برنامه‌ریزی کنند. چنین اصلی حتی در مورد قوانین موضوعه نیز قابل اعمال است. بنابراین،^۱ از انتظارهای مشروع تا جایی حمایت می‌شود که به پیش‌بینی‌پذیری مقررات اداری کمک کند.^۲

دادگاه دادگستری اروپایی بارها تأکید کرده است که از انتظارهای مشروع تنها در جایی حمایت می‌کند که تغییر، معقولانه قابل پیش‌بینی نباشد. حتی اگر انتظار معقول باشد، اداره می‌تواند به منافع عمومی استناد کند.^۳ این در حالی است که در حقوق آلمان، با قانون‌مند شدن عمل اداری، در صورت بروز تعارض، جایی برای توسل به منافع عمومی نیست، مگر آن‌چه در «قانون رویه اداری» تصریح شده است.

در واقع، به دلیل قانون‌مند بودن اعمال اداری در آلمان و اتحادیه اروپا و پای‌بندی اداره‌ها به تکالیف و اهداف قانونی مشخص، جای چندانی برای اختیار گزینشی اداره و از آن سو، بیش‌فعالی قضایی و گسترش مفهومی اصل انتظارهای مشروع وجود ندارد. این است که در آلمان، اصل انتظارهای مشروع کارکرد محدودتری دارد،^۴ در حالی که در انگلستان، به شرحی که خواهیم دید، هدف از این نظریه، پیشبرد انصاف فردی و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت با حمایت از «اعتماد» است.

بند دوم. انگلستان

در مقایسه با آلمان و اتحادیه اروپا، این نظریه در انگلستان همانند دیگر عوامل بازنگری قضایی اعمال اداری، واکنشی است به اختیارات گزینشی فراوان اداره. از این رو، در این کشور، اصل انتظارهای مشروع در وضعیت‌های متنوع‌تری به کار گرفته می‌شود. در واقع، در حالی که در آلمان به عنوان خاستگاه این نظریه و اتحادیه اروپا، انتظارهای مشروع بر اساس اعتماد و اطمینان حقوقی، یک معیار حداقلی را برای رفتار اداره با شهروندان، آن هم در

۱. بر اساس اصل اطمینان حقوقی است که قوانین کیفری عطف بماسبق نمی‌شود و اثر قوانین غیر کیفری از زمان انتشار است، مگر آن‌که در خود قانون، ترتیب دیگری مقرر شده باشد. در واقع، اعتماد حقوقی، اعتماد به محتوای قانون یا قاعده است و نه اعتماد به عمل اداری خاص.

2-Reynolds, Paul, Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials, Public Law, Vol. 2011, pp.

12-13. available at SSRN: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689518

Tomlinson, Joe, Do we need a theory of legitimate expectations?, Legal Studies, 2010, p. 8

3-Thomas, op.cit., p. 46 .

4-Reynolds, op.cit., p. 17.

حیطه‌های مشخصی مانند لغو تصمیم‌ها (اعم از تصمیم‌های قانونی یا غیر قانونی) مقرر می‌کند، در انگلستان، این اصل، محدودیتی بر اختیارات گزینشی اداره تلقی می‌شود که نوعاً اداره به موجب قانون از آن برخوردار است و چه بسا زمینه و امکان تغییر سیاست‌ها و رویه‌های اداری را فراهم می‌کند.

به عبارت دیگر، انتظارات مشروع، محدودیتی بر رفتار اداره است تا مبادا به واسطه صلاحیت گزینشی خود، با اعمال خودسرانه موجب سلب «اعتماد» مردم به اداره شود و توسعه مفهومی اصل انتظارات مشروع (با دیگر اصول نظارتی) به ویژه از نظر ماهوی، پاسخی قضایی به این وضعیت است. البته بر خلاف آلمان، طرح آن به مثابه یک معیار و ملاک عینی در نظارت بر اعمال اداری، نوعی دخالت در امور اداری و اجرایی تلقی می‌شود.^۱ به دلیل همین ملاحظه، دادگاه‌ها در انگلستان از ایفای نقشی «سازنده» تر در اداره خودداری کرده‌اند و هدف آن‌ها، بیش‌تر، اجبار اداره به رعایت انصاف در موقعیت‌های فردی بوده است تا برساختن یک اصل کلی حقوق اداری.^۲ این امر ضمن این‌که باعث سردرگمی‌های مفهومی گردیده، یافتن مبنای نظری مشخصی را برای این نظریه دشوار کرده است.

به همین دلیل، در انگلستان، کوشش‌های بیش‌تری برای یافتن مبنایی متمایز برای انتظارات مشروع صورت گرفته است. از دید عده‌ای، اصولی انتزاعی مانند انصاف، منع سوء استفاده از قدرت یا الزام «اداره خوب» که در رویه قضایی انگلستان به عنوان مبنای نظریه انتظارات مشروع شناخته می‌شود، به همراه حفظ اطمینان حقوقی،^۳ اصل حاکمیت قانون و اتکای زیان‌بار^۴ که در رویه قضایی این کشور و دیگر کشورها به ویژه آلمان و حقوق اتحادیه اروپا^۵ معمولاً هنگام شناسایی انتظارات مشروع به آن استناد می‌شود، خصوصیت یا وجه

۱. تحت تأثیر نظرهای آلبرت دایسی، با وجود واگذاری اختیارات گزینشی فراوان به دولت، دادگاه‌ها در انگلستان تا مدت‌ها به دلیل ترس از مداخله در کار قوه مجریه، از نظارت ماهوی بر اعمال دولت خودداری می‌کردند و به جز به سبب عمل خارج از اختیارات قانونی (ultra vires) اداره، تنها موجب ماهوی بازنگری قضایی اعمال دولت، معیار نامعقول بودگی مقرر در رأی ونزبوری (wednesbury, ۱۹۴۸) بود. نک:

Ešther, Drabkin-Reiter, The Europeanisation of the law on legitimate expectations, European University Institute, 2015, available at: www.cadmus.eu.eu/bitstream/handle/1814/40324/2015_DrabkinReiter_LLM.pdf?sequence=1

2-Thomas, op.cit., p. 51.

3-legal certainty.

4-detrimental reliance.

۵. گفته می‌شود ابتدای اصل انتظارات مشروع بر اطمینان حقوقی در جامعه اروپایی (و بعد، اتحادیه اروپا) که مفهومی عینی‌تر است، احتمالاً دلایل سیاسی داشته و آن این‌که در همه شش کشور پایه‌گذار جامعه، اصل اطمینان حقوقی پذیرفته شده است. نک: Reynolds, op.cit., p.17.

متمایز این نظریه را نمی‌نمایاند و معلوم نمی‌کند چرا باید از انتظارهای مشروع در هر مورد حمایت کرد.^۱

به عبارت دیگر، هیچ یک از این اصول و ضوابط به تنهایی نمی‌تواند مبنای یک نظریه جامع ناظر برای انتظارهای مشروع باشد. در واقع، موقعیت‌های ایجادکننده انتظار مشروع یا وضعیت‌هایی که قضات در انگلستان (و برخی دیگر از کشورهای حوزه کامن‌لا)، موجب انتظار مشروع می‌شناسند، متنوع‌تر از آن است که هیچ یک از این اصول بتواند آن‌ها را پوشش دهند. بنابراین، این اصول به تنهایی نمی‌توانند راهنمایی عملی برای قضات در شناسایی کردن یا نکردن موردی انتظارها فراهم کنند. در حقیقت، ارزش «افزوده» انتظارهای مشروع به حقوق اداری زمانی آشکارتر می‌شود که انتظار، تنها مبنای حمایت باشد و خواهان دعوا هیچ مبنای دیگری برای طرح دعوای خود به جز انتظار مشروع نداشته باشد.

برای مثال، هر چند اطمینان حقوقی از افراد در برابر خودسری و اعمال غیر منصفانه اختیارات اداری (و سیاسی) حمایت می‌کند و با اهداف مورد نظر در اصل انتظارهای مشروع نزدیکی و پیوند زیادی دارد، ولی گستره کاربرد این دو اصل همیشه با هم منطبق نیست و همین امر، زمینه تعارض میان آن‌ها را فراهم می‌کند. اطمینان حقوقی با برابری شکلی و اعمال مستمر قواعد سر و کار دارد: «اطمینان حقوقی یک ارزش عینی است...، در حالی که انتظارهای مشروع در متن یک ارتباط بین فرد یا گروه خاصی با اداره عمل می‌کند» و به واسطه همین ویژگی، چه بسا به اقتضای اصل انصاف (مبنای ارزشی دیگر انتظارهای مشروع)، اعمال استثنایایی را در قاعده طلب می‌کند که با اطمینان حقوقی به عنوان یک اصل کلی حقوق عمومی قابل توجیه نیست و تشخیص آن نیز با دادگاه است. به عبارت دیگر، انتظارهای مشروع، اطمینان حقوقی را «حسب مورد» و تنها برای فرد (مدعی) افزایش می‌دهد، ولی در مجموع، باعث کاهش اطمینان حقوقی می‌شود. به واسطه این ویژگی است که حتی مقررات یا تصمیم‌های اداری غیر قانونی نیز گاهی منشأ انتظار مشروع شناخته می‌شوند؛ چون منشأ آن، «اعتماد» ذی‌نفع به اداره است؛ در حالی که اطمینان عموم به یک قاعده، عینی و همگانی است.^۲

۱. به این سه مقاله انتقادی بنگرید:

Reynolds, op.cit., p. 330; Tomlinson, op.cit., pp.286-300; Daly, Paul, A Pluralist Account of Deference and Legitimate Expectations (September 10, 2015). In: Matthew Groves and Greg Weeks (eds.), Legitimate Expectations in the Common Law World, Hart Publishing, 2016, Available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=2658645 or www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.2658645

2-Reynolds, op.cit., p.14; Thomas, op.cit., pp.45-46.

همین طور، اصل انصاف و منع سوء استفاده از قدرت، هر چند کم و بیش می‌توانند توجیه‌کننده مبنای این نظریه باشند، اما در سطح بالاتری از انتزاع قرار دارند و کلی‌تر از آن هستند که مبنای انحصاری یا وجه متمایز نظریه انتظارهای مشروع را بنمایانند. شناسایی انتظارهای مشروع گاهی به مراعات اصل انصاف فردی ربطی ندارد یا همه نمونه‌های بی‌انصافی یا سوء استفاده از قدرت را نمی‌توان ذیل اصل انتظارهای مشروع جای داد.^۱ انتظارهای مشروع، یک اصل متمایز است و بنابراین، مبنایی را طلب می‌کند که دادگاه را به طور مستقیم به اعمال این اصل راهبر شود.

علاوه بر این، خود این اصول مبنایی نیز چه بسا در عمل با یکدیگر یا دیگر اصول ناسازگار باشند. برای مثال، در مواقعی، عمل نکردن به وعده اداری که چه بسا مغایر اصل انتظارهای مشروع است، می‌تواند مصداق «اداره خوب» باشد.^۲ هم‌چنین «اداره خوب»، هر چند پای‌بند اصل حاکمیت قانون است، اما اعلام اشتباه یک تصمیم، سیاست یا وعده و اصرار دادگاه بر پای‌بندی اداره به آن به منظور حمایت از انتظارهای مشروع چه بسا ممکن است پی‌آمدهای بلندمدت منفی از نظر حفظ حاکمیت قانون داشته باشد.

از آن سو، هر چند اعلام‌های اداری خارج از حدود اختیارات قانونی به دلیل مغایرت با اصل حاکمیت قانون هیچ‌گونه حق، نفع یا تعهدی ایجاد نمی‌کند، مواردی وجود دارد که حاکی از نگرانی قضایی از بروز بی‌انصافی بر اثر اجرا نشدن این اعلام‌ها و بی‌توجهی به انتظارهای مشروع است. در این مورد، استدلال این است که گاهی اجرای این اعلام‌های خارج از حدود اختیارات قانونی، ملزومات اصل حاکمیت قانون و اداره خوب را که مبتنی بر «اعتماد» شهروندان به اداره است، بهتر تأمین می‌کند؛ به ویژه وقتی مخاطب تصمیم، هیچ دلیلی برای تردید در قانونی بودن اعلام اداره نداشته یا در موقعیتی نبوده است که بتواند غیر قانونی بودن آن را

۱. چنان‌که در دعوی رشید (R. (Rashid) v Home Secretary, 2005)، درخواست پناهندگی یک کرد عراقی در انگلستان بر خلاف مقررات وزارت داخله رد شده بود. خواهان از این مقررات بی‌اطلاع بود، اما جالب است که دادگاه تجدید نظر، این ناآگاهی را به برخورداری او از انتظار مشروع مربوط ندانست. در نقد این رأی گفته شده است که وقتی «دعوی در واقع، انتظار چیزی را ندارد، پس... انتظار آن شخص که وجود ندارد، قابل حمایت نیست». از این دعوا به عنوان یک نمونه از مواردی ذکر می‌شود که نظریه انتظارهای مشروع را از حدود خاص خود فراتر می‌برد. نک: Reynolds, op.cit, p.9. در این موارد گفته می‌شود بهتر است به اصل ثبات (Consistency) یا برابری در رفتار استناد شود: نک:

The Europeanisation of the law on legitimate expectations, op.cit, p.1.. Drabkin-Reiter

۲. با توجه به گستره مفهومی «اداره خوب» پیداست که این مفهوم نمی‌تواند همیشه در عمل راه‌گشا باشد. گفته می‌شود آموذمن در انگلستان از تحقیقات گذشته خود، ۴۲ اصل را به عنوان اصول «اداره خوب» برشمرده است: Reynolds, op.cit, p.11, footnote 42.

تشخیص دهد. قانونی بودن، یک اصل مطلق نیست، بلکه جنبه‌ای هر چند مهم از یک نظام قانونی است که وقتی زیان وارد شده به عموم بر اثر نقض آن به مراتب، کم‌تر از زبانی باشد که به فرد (صاحب انتظار مشروع) وارد می‌شود، می‌تواند با قید و استثنا اجرا شود.

اکنون سؤال این است که آیا می‌توان مبنایی یافت که ضمن این که محدوده این نظریه را معلوم می‌کند، توجیه‌کننده تعهد یا تکلیف ابتدایی مأموران اداری به اجرای انتظار مشروع شهروندان باشد؟ به عبارت دقیق‌تر، آیا می‌توان وضعیتی را فرض کرد که انتظار مشروع تنها مبنای حمایت از نفع خواهان باشد؟

بنابراین، چون این اصل در انگلستان کاربردی گسترده دارد، بدیهی است در دعاوی مختلف انتظارهای مشروع به ویژه در معنای ماهوی آن، پای ارزش‌های مختلفی به میان کشیده شود. گفته می‌شود این تعارض‌ها بین اصول و ارزش‌های استنادی هر چند گریزناپذیرند، اما رفع‌شدنی هستند.^۱ از این رو، از دید برخی، شاید در پیش گرفتن رویکردی تکثرگرا بتواند این تزاخم و تعارض‌ها را در خود حل کند. رویکردی که هدف آن تا جایی که امکان‌پذیر باشد، سازگار کردن این اصول و معیارها با یکدیگر است، نه ابتدائاً اولویت بخشیدن یکی بر دیگری.^۲ به عقیده برخی دیگر از نویسندگان، در جست‌وجوی مبنایی منحصر برای انتظار مشروع، تنها دلیل به کارگیری نظریه در موارد ادعایی را باید در «اعتماد» افراد به رفتار مراجع اداری جست و استناد به دیگر اصول بی‌وجه است. بر اساس این رویکرد، این نظریه برای تضمین حفظ اعتماد به حکومت است. بنابراین، تنها در صورتی قابل اعمال است که رابطه اعتماد بین ذی‌نفع (مدعی) و اداره شکل گرفته باشد. منظور از اعتماد در این جا صرفاً یک اعتماد کلی به دولت و مقامات اداری نیست، وگرنه انتظار مشروع به یک انتظار کلی که باید با مدعی منصفانه یا مناسب برخورد شود، فروکاسته می‌شود و آن را به یک مفهوم کلی بی‌خاصیت و اضافی بدل می‌کند، بلکه منظور، حفظ «اعتماد خاص» بین دولت - اداره و فرد است که زیر پا نهادن آن، سوء استفاده از قدرت و منافی «اداره خوب» است. تأکید در این جا بر «اعتماد خاص» ذی‌نفع به اداره یا مقام تصمیم‌گیرنده است؛ اعتمادی که بر اثر رفتار اداری در قبال فرد یا افراد معینی به وجود آمده و شرط «ضروری» انتظار معقول است، هر چند شرط کافی برای حمایت و مشروع شناختن آن نیست. به عبارت دیگر، وجود اعتماد خاص که بیانگر انتظار واقعی یا معقول است، یک چیز است و مشروع شناختن آن و درجه حمایتی که از آن صورت می‌گیرد، چیز دیگر.^۳

۱. برای دیدن نحوه بروز این تزاخم‌ها در منابع فارسی، نک: بهنیا، پیشین.

2-Daly, op.cit, pp. 9-11.

3-Reynolds, op.cit, pp.17-19 .

بر اساس این رویکرد، انتظارهای ناشی از اعلام‌های اداری را درباره آنچه مقامات و مراجع اداری در آینده انجام خواهند داد یا نخواهند داد، باید در نظر گرفت، اگر تنها آن‌ها مسئول (اصلی) ایجاد انتظار (انجام یک عمل شکلی یا ماهوی یا ترک فعل در آینده) بوده و به عنوان تصمیم‌گیرنده، عهده‌دار نقشی کلیدی باشند. این مسئولیت بر اثر «اعتماد» خاص مخاطب یا ذی‌نفع دارای حسن نیت به اعلام یا تصمیم اداری یا قول و اطمینان بخشی بی‌ابهام اداره حاصل می‌شود؛ خواه تصمیم و اعلام یا وعده موجد انتظار، خارج از حدود اختیار قانونی باشد یا خیر؛ خواه از روی آگاهی و قصد باعث ایجاد انتظار شده باشد یا ناخواسته یا از روی بی‌احتیاطی؛ خواه مخاطب به اعلام اداره اتکا کرده باشد یا خیر.^۱

بر اساس این رویکرد، هشدار قبلی اداره و در پیش گرفتن اقدامات معقول از جانب مرجع تصمیم‌گیرنده برای آگاه کردن ذی‌نفع از فعل یا ترک فعل اداری خلاف انتظار، تنها راه گریز اداره از مسئولیت اداری خواهد بود و مدعی برای اثبات مسئولیت اداره باید به اصول و قواعدی دیگر به جز انتظار مشروع استناد کند.^۲

گفتار سوم. انتظار مشروع و انتظارهای قانونی

انتظار برخورداری از یک نفع یا حق «قانونی» به معنای انتظار برخورداری از حق و نفع، اعم از رویه‌ای یا ماهوی مشخصی که در قانون (اساسی یا عادی) یا عرف قضایی برای افراد و اشخاص منظور شده است، مشمول اصل انتظارهای مشروع در حقوق اداری نمی‌شود؛ زیرا افراد می‌توانند برای نقض آن به طور مستقیم با استناد به اصل حاکمیت قانون، به قانون و رویه عرفی مربوط مراجعه کنند. بنابراین، این انتظار فرد که قواعد معمول انصاف رویه‌ای یا عدالت طبیعی در مورد او رعایت شود، مشمول انتظارهای مشروع واقع نمی‌شود؛ چون صرفاً توقع اعمال یک قانون عرفی یا رویه از پیش موجود است، نه اظهار یا اعلام اطمینان بخش خود مقام اداری.

۱. در مورد شرط اتکای زبان‌بار گفته می‌شود که اگر کارکرد شرط اتکای واقعی و زبان‌بار ذی‌نفع برای شناسایی انتظار مشروع، اثبات اعتماد خاص او (ذی‌نفع) به اعلام یا تصمیم اداری است، این اعتماد با صرف اعلام اداره، خود به خود شکل می‌گیرد و مخاطب معمولاً به اعلام اداره اعتماد می‌کند، مگر این‌که ثابت شود چنین اعتمادی شکل نگرفته است. نهایتاً اتکای زبان‌بار، اماره‌ای بر شکل‌گیری اعتماد خاص میان ذی‌نفع و اداره است، اما یک شرط لازم برای شناسایی انتظار مشروع نیست. گفته می‌شود چنین رویکردی با روح این نظریه که به دنبال حمایت از کسانی است که از جهات دیگری، بدون حمایت مانده‌اند، سازگارتر است. (Reynolds, op.cit, p. 24) علاوه بر این، با ضروری نشناختن این شرط، انتظارهای مشروع از نظریه استاپل (estoppel by representation) در حقوق خصوصی جدا می‌شود که در آن، اتکای مادی زبان‌بار، یکی از شروط محدودکننده است: Drabkin- Reiter, op.cit, p.14.

2-Brown, op.cit, p. 61.

در حقیقت، انتظار مشروع، ناشی از فعل یا رفتار خود مقام اداری است و نه حق یا نفع قانونی مشخص و از پیش موجود. بنابراین، به خودی خود ممکن است باعث جلب حمایت حقوقی - قضایی نشود. به این ترتیب، در چارچوب انتظارهای مشروع در حقوق اداری و رویه قضایی، تصمیم‌ها یا اعلام‌های غیر قانونی به ویژه زمانی که باعث اتکای زیان بار مخاطب شده باشد، تحمل می‌شود و چه بسا زمینه حمایت از ذی‌نفع را فراهم کند؛ چون هدف انتظارهای مشروع، حمایت از حق یا نفع قانونی به معنای اخص کلمه نیست، بلکه حمایت از یک نفع ناشی از رفتار اداری است که از دید دادگاه، حسب مورد، مستوجب حمایت شناخته می‌شود؛ وگرنه تکلیف اداره به عمل منصفانه و پای‌بندی به قواعد از پیش موجود، یک تکلیف قانونی است که جایی برای نظریه انتظار مشروع باقی نمی‌نهد، مگر آن‌که ناشی از وعده یا رفتار خود اداره باشد که باعث ایجاد «اعتماد خاص» ذی‌نفع به اداره شده و اکنون اداره بدون دلیل موجه از آن روی برگردانده باشد.^۱ این سخن به آن معناست که نظریه انتظارهای مشروع از انتظاراتی حمایت می‌کند که فراتر از حقوق قانونی قابل اجراست و به عبارت دیگر، هدفی فراتر از اصل حاکمیت قانون را دنبال می‌کند.

وقتی از تفاوت انتظارهای مشروع و حق مکتسب سخن گفته می‌شود، دقیقاً به همین معنی است. حق مکتسب هر چند دارای مبنای کم و بیش مشترکی با نظریه انتظارهای مشروع است، دامنه محدودتری دارد. در این نظریه، تأکید بر «حق» قانونی است که نمی‌توان از آن روی گرداند، در حالی که هدف نظریه انتظارهای مشروع در حقوق اداری (دست کم در انگلستان) این است که در برابر اختیارگزینشی اداره، از استقلال و خودمختاری فرد، آزادی او در برنامه‌ریزی‌های آتی برای زندگی دفاع و حمایت کند؛ آن هم مشروط به این‌که با منافع عمومی ناسازگار نباشد. گفته می‌شود که حمایت از انتظارهای مشروع در جایی است که نفع فرد (اعتماد و انتظار او) هنوز به یک حق مکتسب بدل نشده است. بنابراین، حق مکتسب، سطح بیش‌تری از حمایت‌ها را در برابر قدرت عمومی فراهم می‌کند.^۲

به همین ترتیب، این دو مفهوم از نظر منشأ نیز متفاوتند. حق مکتسب در قانون ریشه دارد که به دلیل تغییر قانون یا مقررات در افراد انتظار ایجاد کرده است، در حالی که از انتظارهای مشروع ناشی از «رویه‌ها» و «وعده‌های اداری هم حمایت می‌شود. در نتیجه، «باید پذیرفت که حق مکتسب به عنوان یک نظریه حقوقی نمی‌تواند راهگشای اختلافات احتمالی فیما بین

۱. به عنوان نمونه در قضیه Ng Yuen Shiu (۱۹۸۳) با این‌که وضعیت یک مهاجر غیر قانونی، هیچ حق قانونی برای اعتراض به خودداری مقامات هنگ کنگ از دادن امکان استماع به او نمی‌بخشید، اما به دلیل اطمینان‌بخشی قبلی دولت که مهاجران غیرقانونی از چنین امکانی برخوردار خواهند بود، دادگاه، انتظار مشروع شکلی مدعی را پذیرفت.

2-Esther Drabkin-Reiter, op.cit, p. 5.

شهروندان یا کارگزاران عمومی در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری باشد؛ چرا که حق مکتسب در مقابل اعمال صلاحیت تکلیفی مطرح می‌شود... و در نتیجه اجرای صلاحیت تکلیفی، برای شهروند، نوعی حق ایجاد می‌گردد، اما به واسطه صلاحیت اختیاری، صرفاً انتظار مشروع برای شهروند حاصل می‌شود» که اداره بنا به ملاحظات عمومی در رد و قبول آن مختار به نظر می‌رسد.^۱ گویا هدف تلاش‌های نظری اخیر (که به شمه‌ای از آن اشاره شد)، کاستن از این اختیار و تنظیم ضوابطی دقیق‌تر است که اداره را در شرایط مشخص حتی‌المقدور به رعایت انتظار مشروع شهروندان وادار کند. بنابراین، تفکیک انتظاراتی مشروع از «حق» و استحقاق‌هایی که مشروع هستند، اما «انتظار» نیستند، مهم است، چنان‌که تمایز امیدها و پیش‌بینی‌هایی که انتظار هستند، اما مشروع نیستند، اهمیت دارد.

انتظارها از قانون‌گذاران پارلمانی برای وضع، اصلاح یا نسخ قوانین نیز از حوزه بحث خارج است. انتظاراتی مشروع، ناظر به «قوانین ثانوی» یا به طور کلی، اعمال اداری است. اعمال اداری یا اعمال موردی هستند یا مخاطب آن، گروه به نسبت کوچکی از افراد است. به عبارت دیگر، موضوع اختیار گزینشی اداره یا مخاطب وعده‌هایی که مبتنی بر چنین اختیاری است، فرد یا افراد معینی هستند و قانون پارلمان چه بسا به اداره، صلاحیت تشخیصی در اجرای آن می‌بخشد؛ بی آن‌که نیازی به رأی و بحث و نظر پارلمان باشد. این در حالی است که قوانین مصوب پارلمانی دارای اهداف سیاسی کلانی هستند که بخش بزرگی از جمعیت کشور یا همه افراد دارای وضعیت مشابه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این جا مستقیماً موضوع منافع عمومی در میان است و اصولاً جایی برای منافع فردی باقی نمی‌گذارد. وعده‌ها و برنامه‌های انتخاباتی نیز شرایط مشابه دارند و طرح دعوای انتظار مشروع برای اجرای آن‌ها به رسمیت شناخته نشده است.

با این حال، در حقوق اداری اتحادیه اروپا، دامنه نظریه انتظاراتی مشروع به سیاست‌ها و اقدامات اداری محدود نمی‌شود. حتی دادگاه عمومی و دادگاه دادگستری اروپایی، انتظاراتی مرتبط با قانون اولیه اتحادیه اروپا یعنی مقررات کمیسیون اروپا را که به تأیید شورای اتحادیه اروپا و پارلمان اروپا رسیده، مشروع شناخته است، هر چند وقتی ادعای غرامت (حمایت ترمیمی) مطرح باشد، دامنه مسئولیت محدود می‌شود.

در حقوق آلمان نیز دادگاه قانون اساسی، اصل انتظاراتی مشروع را به قانون پارلمانی تسری داده است. در یک دعوای جالب توجه، این دادگاه، ماده ۱۴ (۱) قانون بنیادی را مبنای

۱. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت

اداری»، راهبرد، زمستان ۱۳۹۰، سال بیستم، شماره ۶۱، ص ۱۶۳.

حمایت از انتظارات مشروع شناخت. در این دعوا، دادگاه قانون اساسی بر اساس ماده یادشده، از انتظارات مشروع شرکت‌های فعال در صنعت هسته‌ای حمایت کرد. از نظر دادگاه، دولت با تصمیم‌گیری ناگهانی برای به کارگیری یک قانون (سیزدهمین قانون اصلاحی قانون انرژی اتمی، مصوب ۳۱ ژوئیه ۲۰۱۱) که به دنبال حادثه نیروگاه اتمی فوکوشیما در ژاپن، تعطیلی مراکز اتمی را تسریع می‌کرد، ماده ۱۴ (۱) قانون اساسی را نقض کرده است؛ بی آن‌که بر اساس قانون موجود که تعطیلی تدریجی را پیش‌بینی کرده بود، به شرکت‌های سرمایه‌گذار در این صنعت، غرامت بپردازد.^۲

گفتار چهارم. انتظارات مشروع و انتظارات معقول

در حقوق اداری باید میان انتظارات معقول و مشروع هم تفکیک کرد. در حقوق اداری، انتظارات معقول لزوماً مشروع نیستند. انتظارات معقول اگر و تنها توسط مرجع قضایی به رسمیت شناخته شود، «مشروع» شناخته می‌شوند. این تفکیک میان انتظارات مشروع و انتظارات معقول در دیگر شاخه‌های حقوق پذیرفته شده نیست. مثلاً انتظار «معقول» برخورداری از نفع یا حق قانونی یعنی انتظاراتی که افراد از قوانین لازم‌الاجرا دارند، برای مثال، انتظار حفظ و حمایت از حریم خصوصی شناخته شده در قانون اساسی یا عادی، هم‌زمان، یک انتظار مشروع است. در واقع، حق‌ها هم انتظار تولید می‌کنند، اما در این مورد، انتظار، حقانی است؛ چون مبتنی بر حق یا نفع شناخته شده قانونی است. بنابراین، انتظارات معقول و مشروع بر هم منطبق هستند.^۳ انتظار مشروعی که در حقوق اداری از آن سخن می‌رود، این گونه نیست. در حقوق اداری، هر نوع انتظار معقولی، مشروع نیست؛ یعنی پی‌آمد حقوقی به دنبال ندارد. به عبارت دیگر، انتظاراتی هستند که چه بسا «معقول» هستند، اما مشروع نیستند. این‌که چه نوع انتظاری در حقوق اداری، مشروع است، هیچ اتفاق نظری در این زمینه وجود ندارد و مستلزم در پیش گرفتن رویکردی هنجاری است. از سوی دیگر، چنان‌که پیش‌تر گفتیم، «انتظار» مشروع را که مبتنی بر اعلام و اظهار رسمی یا قول و وعده جازم اداره یا مقام اداری خطاب به فرد یا افراد معینی است، باید از امیدها و تصورات واهی افراد و انتظاراتی که شهروندان به طور کلی از مقامات سیاسی و اداری دارند، تفکیک کرد. انتظارات مشروع در حقوق اداری، ناظر به اعمال و تصمیم‌های اداری است که در حقوق کشورهای کامن‌لا، قانون‌گذاری ثانوی یا قوانین تفویضی خوانده

1-Vattenfall AB and others v Federal Republic of Germany (2016).

2-Brown, op.cit, pp.18-19.

3-Ibid, p. 4.

می‌شود. به عبارت دیگر، منشأ انتظاراتی موضوع بحث در این جا صرفاً اعمال و رویه‌های اداری - اجرایی مأموران و مقامات قوه مجریه است. بنابراین، در ادبیات مربوط، انتظاراتی ناشی از قوانین موضوعه پارلمان یا حتی اعمال و اظهارات سیاسی مقامات سیاسی - اجرایی، از نظر تخصیص یا تخصص از حوزه بحث خارج می‌شود.

گفتار پنجم. منشأ انتظار مشروع؛ اعلام‌های یک‌جانبه

چنان‌که در مقدمه گفته شد، امروزه اعلام برنامه‌ها و سیاست‌ها توسط حکومت‌ها از طریق وعده‌ها، اظهارات اطمینان‌بخش، اعلام‌های عمومی و نظیر آن، نامعمول نیست. بدیهی است که این اعلام‌ها، انتظاراتی را در ذهن شهروندان درباره فعالیت‌های دولت و روندهای آتی امور ایجاد می‌کند. باید توجه داشت که انتظارات عمومی از دولت با آنچه اصل انتظاراتی مشروع خوانده می‌شود، متفاوت است. آنچه باعث انتظار مشروع می‌شود، اصولاً «عمل» یک‌جانبه غیر قراردادی مقام اداری است. وقتی از عمل اداری یک‌جانبه سخن می‌گوییم، اعم از ایقاعات اداری است، بلکه منظور، هر رفتار یا عمل غیر قراردادی است که انتظار آفریده است یا می‌آفریند و در واقع، شامل سه نوع رفتار و بروز رفتار می‌شود: سیاست‌ها^۱، رویه‌ها^۲ و وعده‌ها^۳.

سیاست‌ها شامل قواعد، مقررات یا دستورالعمل‌های نوعی اداری می‌شود که وضعیت دسته یا طیف وسیعی از مردم را تنظیم می‌کند و در قالب مقررات اداری ارائه می‌شود. بر این اساس، قوانین موضوعه پارلمان از شمول نظارت دادگاه‌ها خارج است و نمی‌تواند منشأ نظارت اداری باشد.

رویه‌های گذشته و تثبیت‌یافته اداری^۴ هم می‌تواند منشأ انتظار باشد. مثلاً رویه مشورت پیشینی با اشخاص ذی‌نفع در شرایط مشابه در گذشته که ممکن است در مقررات اداری ریشه داشته یا بنا به صلاح‌دید شخصی مقام اداری مقرر شده باشد. وعده‌ها و اطمینان‌بخشی‌های^۵ شخصی مبنی بر انجام دادن یا ندادن کاری یا وعده استمرار یافتن یا نیافتن رویه‌ای اداری نیز می‌تواند منشأ مستقل انتظاراتی مشروع باشد.

به این ترتیب، انتظاراتی مشروع را باید از حقوق و منافع قراردادی یا مبتنی بر قرارداد نیز تفکیک کرد؛ چون با وجود قرارداد، طرفین نیازی ندارند که به اصل انتظاراتی مشروع

1-policy.

2-practice.

3-promise.

4-well- established practice.

متوسل شوند. حقوق و تعهدات قراردادی در توافقی ریشه دارند که نوعاً مستلزم قبول و قراردادهای دوجانبه یا متقابل است و بنابراین، «انتظار» می‌رود محقق شود. این در حالی است که انتظارهای مشروع در حقوق اداری، انتظار تحقق وعده یا قبول و تضمینی یک‌جانبه است. نکته دوم این است که بر خلاف انتظار ناشی از قرارداد، انتظار مشروع صرفاً محصول وعده‌ها نیست. برخی انواع انتظارهای مشروع بدون در کار بودن یک وعده اداری ایجاد می‌شود. برای مثال، انتظار ناشی از یک رویه اداری چه بسا مشروع باشد؛ بی آن‌که قبول یا وعده‌ای در کار باشد. با این حال، بنا بر عقیده برخی، مستخدمان کشوری قراردادی و پیمانی نیز می‌توانند در دعاوی خود علیه دولت برای تبدیل وضعیت استخدامی خود یا به سبب خاتمه ناگهانی قراردادشان به انتظار مشروع خود استناد کنند.^۱ گفته می‌شود با شکایت مستخدمان کشوری علیه کارفرمایان خود، در حقیقت، آن‌ها تا حدودی از قابلیت خود به عنوان یک شهروند استفاده می‌کنند؛ چون آن‌ها نیز همانند دیگر شهروندان تابع صلاحیت‌گزینشی مقامات اداری هستند. در این گونه دعاوی، هیچ‌گونه خصوصیتی وجود ندارد که آن‌ها را از شمول اصل انتظارهای مشروع شکلی و ماهوی خارج سازد.^۲ به این ترتیب، قراردادهای موقت اداری با مستخدمان پیمانی در صورت تمدید و ایجاد این انتظار که چه بسا فرد مستخدم به استخدام دایم درمی‌آید، ممکن است مشمول اصل انتظار مشروع ماهوی شود.

گفتار ششم. معیار درونی مشروعیت انتظار

انتظارهای مشروع باید از اصول و ارزش‌هایی که افراد، مستقل از نظم حقوقی، عادلانه می‌پندارند یا به اصطلاح از «هنجاربودگی بیرونی» مستقل باشد. توضیح این موضوع آن است که می‌دانیم میان حاکمیت قانون یا انتظار ثبات حقوقی یا اطمینان حقوقی و عدالت توزیعی یا دیگر ارزش‌های اجتماعی هیچ‌گونه تلازمی وجود ندارد. بنابراین، تغییر ناگهانی وضع موجود که چه بسا ناعادلانه است، از دید عده‌ای که بر اساس ارزش‌های خود، خواهان تغییر وضع موجودند، ممکن است عادلانه و بدون ایراد اخلاقی باشد و بنابراین، از نظر آنان، انتظار مشروعی ایجاد نکند.

باید دانست که نظامی حقوقی که انتظار در درون آن به وجود می‌آید، خود، دربردارنده برداشت یا مفهومی از عدالت و انصاف است و شهروندان بر اساس همین برداشت برنامه‌ریزی می‌کنند و انتظار ثبات حقوقی دارند. این برداشت، چیزی است که «هنجاربودگی درونی» خوانده و انتظارها بر اساس آن سنجیده می‌شود و باید سنجیده شود. بر این اساس، انتظار ثبات حقوقی، مشروع است تا جایی که با دریافت‌های نظم حقوقی مورد نظر از عدالت و

۱. بدیهی است این وضعیت در زمانی هست که در قرارداد، ترتیب دیگری مقرر نشده باشد.

2-Brown, op.cit, pp. 6 and 9-10.

انصاف (هنجاربودگی درونی) سازگار باشد؛ حتی اگر با برداشت‌های انتزاعی و آرمانی دیگران از عدالت و انصاف (هنجاربودگی بیرونی) ناسازگار باشد.

برای مثال، اگر برخی افراد جامعه، تولید گوشت را به دلایل اخلاقی یا محیط زیستی یا هر دلیل دیگری ناموجه بدانند، ممکن است با هر گونه اعمال محدودیت ناگهانی و پیش‌بینی‌ناشده برای تولید گوشت موافق باشند و آن را مشروع و اخلاقی بدانند و به این ترتیب، انتظارات تولیدکنندگان گوشت برای حفظ وضع سابق را مطلقاً ناپذیرفتنی و نامشروع بشناسند؛ چون از دید این عده، مقررات اولیه یا وضع موجود اولیه از اساس، نامشروع است. بنابراین، تغییر حتی ناگهانی آن نیز انتظار مشروعی تولید نمی‌کند. به عبارت دیگر، در رویکرد بیرونی یا برون‌گرا، انتظار زمانی موجه است که مقررات یا قانون اولیه، عادلانه باشد. در غیر این صورت، هر گونه انتظاری که پی‌آمد تغییر یا وعده تغییر نیافتن آن یا رویه موجود باشد، نامشروع است.

گفتنی است اصل انتظارات‌های مشروع در وهله اول، تأمین‌کننده ثبات، امنیت و اطمینان حقوقی است و پیداست که میان حفظ ثبات و امنیت حقوقی و برداشتی از عدالت اجتماعی یا ارزش‌های جمعی دیگری که دست کم در حال حاضر، بیرون از سیستم حقوقی هستند، همیشه تلازم وجود ندارد.^۱

گفتار هفتم. ملاحظات «عمومی» در شناسایی انتظار

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، شناسایی و احترام به انتظار مشروع افراد از جانب مرجع تصمیم‌گیرنده یا اعلام‌کننده تصمیم یا مرجع قضایی در مقام رسیدگی به دعوا هرگز قطعی نیست و تابع شرایط و بلکه محدودیت‌هایی است که ملاحظه آن درست همانند حفظ حقوق و منافع فردی اهمیت دارد. از نظر تصمیم‌گیرنده اداری، امکان تغییر سیاست‌ها یا رویه‌ها یک ضرورت است و اگر همواره از انتظار عمل مطابق سیاست‌ها و تصمیم‌های گذشته حمایت شود، مانع از تغییر سیاست‌ها توسط تصمیم‌گیرنده می‌شود که چه بسا این تغییر به سود منافع عمومی است. گاه خود قانون‌گذار ممکن است راه را بر شناسایی انتظارات‌های مشروع ببندد.^۲ به علاوه خود مرجع اداری نیز نمی‌تواند تغییر تصمیم یا سیاست را برای خود محدود کند. در نتیجه، اختیارات قانونی اداره باید آزادانه به کار گرفته شود. مقامات عمومی و محلی «وظیفه» دارند اختیارات خود را در جهت منافع عمومی به کار

1-Colla, Anne-France, Elements for a General Theory of Legitimate Expectations, Moral Philosophy and Politics, Vol. 4, Issue 2, 2017, available at: www.degruyter.com/document/doi/10.1515/mopp-2017-0040/html

۲. برای مثال، مطابق بند ۲ ماده ۴۹ قانون رویه اداری آلمان، یک عمل اداری قانونی دارای ذی‌نفع را می‌توان جزئاً یا کلاً با اثری رو به آینده لغو کرد، اگر «لغو با اجازه قانون باشد...».

ببرند.^۱ بنابراین، باید از اختیار سنجش منافع و ملاحظات رقیب برخوردار باشند.^۲ با این حال، نباید پنداشت به کارگیری اصل تناسب به ترتیبی که بیان شد، در ایجاد این هم‌سنگی و موازنه (بین منافع عمومی و خصوصی)، راه حلی همیشگی است.^۳ گذشته از انتظارهای شکلی یا روبه‌ای که بیش‌تر دادگاه‌ها به الزام اداره به رویه موضوع انتظار رأی داده‌اند، در انتظارهای ماهوی، با توجه به گستردگی و ناهم‌گونی محتوای انتظارها و پی‌آمدهایی که حمایت از آن به دنبال دارد، توسل به اصل تناسب همیشه کارساز نیست.^۴

در حقیقت، در امکان برخورداری اداره‌ها و مأموران اداری از صلاحیت یا اختیار تشخیصی در تغییر سیاست‌ها و تصمیم‌ها تردیدی نیست، بلکه بحث در گستره این اختیار است و اصل انتظارات مشروع، قیدی است بر اختیار مطلق اداره. دادگاه نیز در اعمال این قید یا محدودیت

۱. در انگلیس، رأی قاضی لرد دینینگ در قضیه *Laker Airways v Department of Trade* (1977) در این مورد بسیار روشن‌نگر است:

«اصل مبنایی این است که مقام سلطنت [دولت] نمی‌تواند از به‌کارگیری اختیار منع شود، وقتی اداره از اختیارش برای انجام مناسب تکلیف خود به عمل در جهت خیر عمومی استفاده می‌کند؛ حتی اگر باعث بی‌عدالتی یا بی‌انصافی در مورد یک فرد خصوصی شود؛ خواه این اختیار توسط قانون موضوعه داده شده باشد و خواه حقوق عرفی.»

۲. این تحلیل، ماهیت حق یا نفع قابل مطالبه در حقوق عمومی و به ویژه حقوق اداری را نیز می‌نمایاند. در حقوق عمومی، «حق» یا نقض قانون و الزامات قانونی حاوی حق در بسیاری مواقع، به صورت مستقیم، تکلیف ایجاد نمی‌کند، بلکه باید با ملاحظات عمومی به موازنه برسد. به ویژه هنگامی که اداره «اختیار» دارد، این حق یا نفع خصوصی در صورتی قابلیت اجرا دارد که در ذیل یکی از موجبات طرح دعوا بنشینند. مثلاً غیر قانونی بودن یا خارج از حدود اختیارات قانونی بودن عمل اداری یا در راستای بحث ما، ناقض اصل انتظارهای مشروع بودن عمل اداره، تا قابلیت شناسایی قضایی داشته باشد. به عبارت دیگر، در حقوق عمومی، حقوق و منافع در صورتی شناخته می‌شود که در وزن‌کشی قضایی نسبت به ملاحظات عمومی دولت، سنگینی کند و این فرق می‌کند با حق‌های شخصی در روابط خصوصی. رابطه حق و تکلیف در این جا مستقیم است و حال آن‌که در حقوق عمومی، خیر. برای دیدن این تحلیل و مقایسه، برای نمونه نک:

Leary, Thomas A, *The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English Law*, LLM, Faculty of Law University of Toronto, ۲۰۱۱, available at: www.tspace.library.utoronto.ca

۳. بنابراین، این نتیجه‌گیری در برخی مقالات فارسی را نمی‌توان پذیرفت که «انتظار مشروع ماهوی در واقع همان اعمال اصل تناسب و اعمال آزمون تعادل است». (رستمی، ولی، سید محمد مهدی غمامی و حمیدرضا سلیمی، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۱۴۰۱، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ص ۲۴۵)

4-Elliot, Mark, *Legitimate Expectations: Procedure, Substance, Policy and Proportionality*, the Cambridge Law Journal, Vol. 65, No. 2 (Jul., 2006), pp. 254-256, p.256

۵. در این مورد، به ترتیب نک: Perry and Farrah Ahmed, op.cit., pp. 16-19; Daly, op.cit., pp. 7-9.

بر اختیار اداره، آزاد نیست. اجبار اداره به تغییر دادن یا ندادن یک سیاست یا تصمیم ماهوی توسط مرجع قضایی، دست کم بنا به برخی تفسیرهای قضایی به ویژه در حوزه کامن لا، مداخله در امور اجرایی است و با اصل تفکیک قوا ناسازگار است که مانند همین اصل، سامان‌بخش اداره عمومی است. ضمن این‌که اعمال این اختیار قانونی، احترام به نظر اکثریت است که قانون تفویض‌کننده اختیار تشخیصی، تجلی آن است.

این در حالی است که مثلاً در آلمان، چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، اختیار اداره برای لغو یا اصلاح عمل یا تصمیم اداری محدود است و این محدودیت در راستای حفظ امنیت و اطمینان حقوقی، مبنای قانونی دارد. به طور کلی، در همه جا، تغییر یا لغو عمل اداری اصولاً به دو دلیل صورت می‌گیرد: لغو کامل عمل یا تصمیم به دلیل این‌که از اساس، غیر قانونی بوده است. دوم، لغو یا اصلاح تصمیم به منظور سازگاری آن با شرایط جدید حاضر. در سال‌های اول تصویب قانون بنیادی بعد از جنگ جهانی دوم، اعمال اداری غیر قانونی در آلمان تحمل نمی‌شد و دادگاه‌ها با تأکید بر حاکمیت قانون و تبعیت محض اداره از آن، قانون را بر منافع فردی ترجیح می‌دادند و عمل اداری غیر قانونی را لغو می‌کردند. در دهه ۱۹۵۰ این وضعیت تغییر کرد و دادگاه اداری فدرال در رأی widow case (که پیش‌تر اشاره شد) در مورد پرداخت‌های غیر قانونی به بیوه یک کارمند دولت اظهار داشت: «یک عمل اداری که از همان ابتدا به دلیل اعمال نادرست قانون مخدوش بوده و مزایایی را نصیب کسی کرده، در هر مورد خاص نمی‌تواند لغو شود»، بلکه «بر عکس، باید... میان منفعت عمومی... و منافع شهروندی توازن برقرار شود که از مزایای عمل اداری بهره‌مند می‌شود و به درستی نمی‌خواهد اعتمادش به اعتبار مستمر تصمیم یک مرجع عمومی از بین برود». البته اولویت منافع فردی و حفظ انتظار مشروع، در گذشته و حال، بر اساس قانون رویه اداری آلمان، زمانی است که موضوع پرداخت پول و مزایای مالی قابل تجزیه در بین باشد؛ مگر آن‌که (بر اساس رویه قضایی)، آثار مالی زیان‌بار بر بودجه عمومی نسبت به زیان شهروند سخت‌تر باشد. در غیر این صورت، در مورد دیگر مزایای غیر قانونی همانند صدور امتیاز یا مجوز، اولویت با منافع عمومی است و مقام اداری در لغو تصمیم (غیر قانونی) آزاد است.^۱

1-Rennert, Klaus, The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law, 2016, pp.4-7. available at: www.bverwg.de/en/medien/pdf/rede_20160421_en.pdf

نتیجه گیری

اعتماد، بنیان روابط اجتماعی در هر جامعه است و حمایت قضایی از انتظارهایی که بر اثر اعتماد به دیگری و دیگران در افراد ایجاد می‌شود، پدیده‌ای شناخته‌شده در همه نظام حقوقی است. از این میان، انتظاری که از قول و فعل و رویه گذشته اداره و مأموران اداری در فرد یا دسته‌ای از افراد شهروند در اثر اعتماد به دولت و اداره ایجاد می‌شود، مبنای نظریه حمایتی مستقلی است که ذیل عنوان اصل انتظارهای مشروع در دکترین و رویه قضایی نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف از اروپای قاره‌ای و اتحادیه اروپا تا انگلستان و بیش‌تر کشورهای حوزه کامن لا شناخته شده است.

در پرتو دکترین و رویه قضایی که به برخی از آن‌ها در این مقاله اشاره شد، اکنون وجوه متمایز انتظارهای مشروع روشنی بیش‌تری یافته است. به عبارت دیگر، با وجود ادامه اختلاف نظرها در عناصر و اجزای این نظریه به ویژه در دنیای انگلیسی‌زبان، اکنون با سهولت بیش‌تری می‌توان دانست که اصل انتظار مشروع دست کم چه چیز نیست. نکته قابل توجه این است که انتظار مشروع اگرچه قابلیت پی‌گیری قضایی دارد، جایگاهی نظیر یک حق قانونی ندارد. افزون بر آن، همانند دیگر حق‌ها و منافع قابل مطالبه علیه دولت و اداره، اوصاف حق‌های شخصی مورد نظر در حقوق خصوصی را نیز ندارد. این سخن به آن معناست که شناسایی انتظار مشروع فرد یا افراد صرفاً موضوع و مصداق اصل کلی عدالت و انصاف است که تشخیص آن در هر مورد با دادگاه است. به عبارت دیگر، انتظار مشروع همانند بیش‌تر حق و نفع‌های مورد نظر در حقوق عمومی، در نهایت، نفعی (شخصی - خصوصی) است که شناسایی آن، مستلزم هم‌سنگی کردن با منافع عمومی است که دولت، نماینده آن است و دادگاه است که در این میان تشخیص می‌دهد کفه به نفع کدام طرف سنگینی می‌کند.

با این حال، به ویژه در انگلستان به دلیل این که این اصل کاربردی گسترده‌تر دارد و دادگاه‌ها آن را در وضعیت‌های متنوع‌تری به کار می‌گیرند، برای تشخیص مبنایی عینی و در عین حال، متمایز و مستقل برای انتظارهای مشروع بسیار تلاش شده است تا بتواند راهنمای عملی دادگاه‌ها برای شناسایی موردی مسئولیت اولیه اداره‌ها و مأموران اداری باشد. مسئولیت مبتنی بر اعتماد خاص به اداره همان پایه ارزشی است که عده‌ای آن را مبنای شناسایی انتظارهای مشروع شناخته‌اند. در این رویکرد، مسئولیت اداره در خلق انتظار اهمیت دارد. به این ترتیب و با این مبنای ارزشی، انتظار مشروع مانند یک منفعت فردی اولویتی پیدا می‌کند که در سنجش با ملاحظات عمومی حتی‌المقدور باید موضوع حمایت قرار گیرد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. رالز، جان، **عدالت به مثابه انصاف**، ترجمه: عرفان ثابتی، تهران: ققنوس، ۱۳۹۲.
۲. شونبرگ، سورن، **انتظارهای مشروع در حقوق اداری**، ترجمه: احمد رنجبر، تهران: میزان، ۱۳۸۷.

ب) مقاله

۱. بهنیا، مسیح، «تأملی بر ایراد نزاحم اصل انتظار مشروع با برخی از اصول حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، شهریور ۱۳۸۹، دوره هفتم، شماره ۱۳، صص ۱-۱۶.
۲. رستمی، ولی، سید محمد مهدی غمامی و حمیدرضا سلیمی، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۱۴۰۱، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱.
۳. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، راهبرد، زمستان ۱۳۹۰، سال بیستم، شماره ۶۱.

2-Latin Source

A)book

- 1-Brown, Alexander, a Theory of Legitimate Expectations for Public Administration, Oxford University Press, 2017
- 2-Kunnecke, Marina, Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo- German Comparison, Springer 2007
- 3-Thomas, Robert, Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law, Hart Publishing, Oxford Portland Oregon, 2000

B) Article

- 1-Colla, Anne-France, Elements for a General Theory of Legitimate Expectations, Moral Philosophy and Politics, Vol. 4, Issue 2, 2017, available at: www.degruyter.com/document/doi/10.1515/mopp-2017-0040/html
- 2-Daly, Paul, A Pluralist Account of Deference and Legitimate Expectations (Septem-

ber 10, 2015). In: Matthew Groves and Greg Weeks (eds.), *Legitimate Expectations in the Common Law World*, Hart Publishing, 2016, Available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=2658645 or www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.2658645

3-Elliot, Mark, *Legitimate Expectations: Procedure, Substance, Policy and Proportionality*, the *Cambridge Law Journal*, Vol. 65, No. 2 (Jul., 2006), pp. 254-256

4-Esther, Drabkin-Reiter, *The Europeanisation of the law on legitimate expectations*, European University Institute, 2015, available at: www.cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/40324/2015_DrabkinReiter_LLM.pdf?sequence=1

5-Leary, Thomas A, *The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English Law*, LLM, Faculty of Law University of Toronto , 2011, available at: www.tspace.library.utoronto.ca

6-Parchomiuk, Jerzy, *The Protection of Legislative Expectations of Administrative Law: A Horizontal Perspective*, *Baltic Journal of Law and Politics*, Vol. 10, Number 2, 2017

7-Perry, Adam and Farrah Ahmed, *The Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations*, 73 *Cambridge Law Journal*, Vol. 73, 2014, pp.61-85. Available at SSRN: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163255

8-Rennert, Klaus, *The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law*, 2016, available at: www.bverwg.de/en/medien/pdf/rede_20160421_en.pdf

9-Reynolds, Paul, *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*, *Public Law*, Vol. 2011, available at: SSRN, www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689518

10-Tomlinson, Joe, *Do we need a theory of legitimate expectations?*, *Legal Studies*, 2010, 286-300

Characteristics of Principle of Legitimate Expectations in Administrative Law

Ahmad ranjbar*

Abstract:

Public expectations from governments is different with Principle of legitimate expectations in administrative law. Historically, Principle of legitimate expectations in administrative law has been regarded as a distinctive protective principle for protecting citizens against government and administrative authorities. Legitimate expectations in administrative law is not a consistent theory, but primarily is the product of judicial precedent. But as long as is concerned to England, this principle like other overview principles is a judicial reaction to discretionary powers of administration and (unlike Germany and EU) has been applied in various situations. This makes this principle not only in conflict with other principles but makes it difficult to find a distinctive justification for applying it. This article with a descriptive method tries to approach to and recognize legitimate expectation in negative way: from trying to find and recognize a separate justifying base for legitimate expectations in legal doctrine and judicial precedent especially in England to recognition of distinctions to discern interior elements of the principle (legitimate expectations from reasonable expectations, legitimate expectations from legally enforceable rights and interests, legitimate expectations and contractual expectations, emphasis on internalist approach to legitimacy in contradiction with externalist approach to legitimacy and lastly, recognition of legitimate expectations as an enforceable interest in public law) in order to prevent some possible misunderstandings to comprehend this comparably new found principle in our legal literature.

Keywords: legitimate expectations; reasonable expectations; legal certainty; administrative law.

*. ASSISTANT PROFESOR OF AZA D UNIVERSITY. BADAR ABBAS BRANCHc.IRAN.

ranjbar_ahd@yahoo.com