

امکان پذیر بودن یا نبودن ابطال تصمیم یا عدول از آن توسط مقام اداری

مسعود مهجوری^۱

کوروش استوارسنگری^۲

حسین علائی^۳

چکیده

مقامات اداری در اجرای وظایف خویش، روزانه، تصمیم‌های متعددی می‌گیرند که بر وضعیت اداری و شهروندان اثر می‌گذارد. مبنای اولیه برای اعمال این تصمیمات و نظارت بر آن‌ها، تعیین حدود صلاحیت مقام اداری است.

در این تحقیق به دنبال پاسخ این پرسش هستیم که آیا مقام اداری پس از تصمیم‌گیری و اجرای آن، صلاحیت ابطال و عدول از تصمیم خویش را دارد یا خیر؟ در این راستا ضمن تبیین تمایز عدول از ابطال و تعیین ابطال به عنوان ضمانت اجرای قضایی که از حوزه قضا وام گرفته شده است، صرفاً در مواجهه با تصمیمات غیر قانونی برای مقام اداری و عدول به عنوان استثنایی بر اصل منع برگشت یا تغییر تصمیم‌گیری‌های قانونی به موانع و استثنائات قابل عدول پرداخته می‌شود.

با توجه به اصولی هم چون اصل حاکمیت قانون و به تبع آن، عدم صلاحیت مقام اداری، حقوق مکتسبه و انتظار مشروع شهروندان، لزوم ثبات و قطعیت در تصمیم‌های اداری با هدف قابلیت پیش‌بینی و برنامه‌پذیری اعمال اداری، ابطال تصمیم اداری قانونی و عدول از سوی مقام تصمیم‌گیرنده نیز امری بر خلاف اصول حقوقی و قواعد اخلاقی است. البته می‌توان استثنائاتی بر این امر وارد دانست. هم‌چنین با تقسیم اعمال اداری قانونی به امکان‌پذیر بودن عدول از برخی تصمیم‌گیری‌ها نیز می‌پردازیم.

واژگان کلیدی: ایقاع اداری، تحدید صلاحیت، تصمیم اداری غیر قانونی، صلاحیت مقام اداری.

۱. دانشجو دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد شیراز، (نویسنده مسئول)، masoudmahjouri0803@gmail.com

۲. عضو هیات علمی دانشکده حقوق و علوم انسانی دانشگاه آزاد شیراز، kouros_ostovar_s@yahoo.com

۳. استادیار و عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، alae1364@yahoo.com

مقدمه

امروزه در حیات اجتماعی افراد، کم‌تر عرصه‌ای را می‌توان یافت که آثار تصمیمات و اقدامات مقامات اداری بر آن مترتب نشود. تغییر نقش دولت و به تبع آن، حوزه حقوق اداری، تحول در ابزار و فنون مقام اداری و اعطای صلاحیت‌گزینشی یا اختیاری را به همراه داشته که بیش از پیش، لزوم مذاقه در حدود صلاحیت مقام اداری را نمایان ساخته است. بیش‌ترین اعمال دولت که به صورت مستقیم و غیر مستقیم با حقوق شهروندان ارتباط پیدا می‌کند، به عنوان «اعمال اداری» تعریف می‌شوند. اعمالی که هر تصمیم یا اقدام یا فعل و ترک فعلی است که مقامات اداری و مأموران اداری دولتی و عمومی در مقام انجام وظیفه طبق قانون انجام می‌دهند و ناظر بر اشخاص و موارد معین است و آثار حقوقی دارد.^۱

در این راستا، اعمال حقوقی دولت به اعمال حقوقی یک‌جانبه و دوجانبه تقسیم شده که متناظر تقسیم اعمال حقوقی به عقد و ایقاع در حقوق خصوصی است. بر این اساس، در حقوق اداری، اعمال حقوقی یک‌جانبه، اعمالی هستند که ناشی از اراده و قصد یک شخص یعنی مقام اداری صلاحیت‌دار است. در تقسیم‌بندی اعمال اداری یک‌جانبه، اختلاف نظرهایی وجود دارد. بر همین اساس بنا به نظر برخی نویسندگان، اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری دوگونه‌اند: برخی از آن‌ها به صورت عام و غیر شخصی است. عام به این معنی است که حکم آن‌ها شامل همه افراد یا گروهی از افراد است و همه آن‌ها از نظر قانون برابرند. غیر شخصی به این معنی است که آن حکم ناظر بر وضع حقوقی معینی است، نه شخص معین. به عبارت دیگر، این حکم شامل یک وضع حقوقی یعنی یک رابطه حقوقی بین گروهی از افراد است، به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد، مشمول آن شناخته می‌شود.^۲ از سوی دیگر، برخی از اندیشمندان، تمام اعمال یک‌جانبه صادرشده از مقامات اداری را عمل اداری نمی‌دانند، بلکه میان عمل اداره و عمل اداری تفکیک قائل شده‌اند.^۳ مطابق این نظر،

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد دوم)، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۲۷.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۳، ص ۳۰۲.

۳. استوارسنگری، کوروش، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)، تهران: مجد، ۱۳۹۳، ص ۲۲.

تمام تصمیم‌گیری‌های مقام اداری، ماهیت اداری نخواهد داشت، هر چند از جانب اداره صورت پذیرد. برای مثال، وضع قاعده عام‌الشمول برای تنظیم روابط اجتماعی، امری تقنینی است که در صلاحیت اولیه قوه مقننه است، اما بنا بر مصالحی به قوه مجریه نیز صلاحیت ثانویه در این مورد اعطا شده است. این گونه موارد، عمل شبه تقنینی محسوب می‌شوند، نه عمل اداری. هم‌چنین هنگامی که مقام اداری در مقام حل و فصل دعوا و مرافعه میان اشخاص تصمیم می‌گیرد، این تصمیم، شبه قضایی است که ماهیت قضایی دارد و بنا به مصالح و ضرورت در اختیار قوه مجریه قرار گرفته است. به این ترتیب، اعمال اداره در این دیدگاه به سه دسته کلی اعمال اداری، شبه تقنینی و شبه قضایی تقسیم می‌شوند.

در راستای نظریه اخیر، اگر مبنای تقسیم‌بندی اعمال اداره را نوع و ماهیت تصمیم ملاک قرار دهیم و نه موقعیت مقام تصمیم‌گیرنده، تصمیم‌های اداری مقامات غیر از قوه مجریه را نیز باید شبه اداری قلمداد کرد. با این اوصاف، در این مقاله، مراد از تصمیم اداری، مطابق تقسیم‌بندی اول، تصمیم‌های یک‌جانبه جزئی یا موردی است و مطابق تقسیم‌بندی دوم، اعمال اداری است. در حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری، با توجه به حاکمیتی که دولت دارد، در روابط حقوقی، اصل بر اعمال و تصمیم‌های یک‌جانبه یعنی ایقاع استوار شده است، به این ترتیب که مقامات اداری و اجرایی در حدود وظایف و صلاحیت‌های خود تصمیم‌هایی می‌گیرند و اعمالی انجام می‌دهند که اصولاً به توافق با افراد نیازی ندارد و برای آن‌ها حق و تکلیف ایجاد می‌کند. بر این اساس، عمل اداری به ایقاع اثبات (مطلوب/موجد حق) و ایقاع اسقاط (نامطلوب/سالب حق) قابل تقسیم است که بر مبنای آثار و نتایج مثبت و منفی آن بر حقوق و امتیازات اشخاص دسته‌بندی می‌شوند. عمل اداری دوم را می‌توان مانع‌شونده^۱ یا منع‌کننده نیز نامید. رد تقاضای پرداخت کمک بلاعوض یا اخراج از کار، اعمال اداری آمرانه یا ممنوع‌کننده از نوع زبان‌آورند^۲ و اعطای بورس تحصیلی یا صدور مجوز برای ساختن یک خانه یا برقراری حقوق بازنشستگی که همگی مطلوب و موجد حق.

1. encumbering

۲. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، ۱۳۸۹، ص ۳۵۷.

در این مقاله به دنبال پاسخ این پرسش خواهیم بود که آیا مقام اداری پس از تصمیم‌گیری و اجرای آن، صلاحیت ابطال و عدول از تصمیم خویش را دارد یا خیر؟ به نظر می‌رسد با تفکیک اعمال اداری به موجد حق و سالب حق و قانونی و غیر قانونی، امکان ابطال تصمیم غیر قانونی و عدول از تصمیم سالب حق وجود داشته باشد. در این راستا ضمن تبیین تمایز عدول از ابطال، به موانع و موارد مجاز عدول و ابطال تصمیم اداری از سوی مقام تصمیم‌گیرنده پرداخته می‌شود. مهدی هداوند در مقاله «اصل لزوم در ایقاعات اداری»^۱ با توجه به تأثیر مستقیم تصمیم‌های یک‌جانبه اداری بر حقوق و زندگی شهروندان، انتفای تصمیم‌های اداری توسط مقامات دولتی را به دلیل آثار منفی آن برای حقوق شهروندان، مغایر با انتظار مشروع می‌داند و معتقد است که باید به دیده احترام به آن نگریست.

گفتار اول. تمایز ابطال و عدول از تصمیم اداری

در عالم اعتباری حقوق، ابطال و عدول دارای آثار متمایز از یکدیگرند. پس ضروری است به تفکیک بررسی شوند.

بند اول. ابطال تصمیم اداری

عمل اداری باطل اصولاً مرحله تکامل خود را برای بروز آثار حقوقی نپیموده است. از این رو، تصمیم، خود به خود، زایل و منحل است و به اسباب زوال برای زایل شدن یا انحلال نیازی ندارد؛ زیرا چیزی وجود ندارد که بتوان آن را منحل یا زایل کرد.^۲ به اصطلاح، تصمیم اداری باطل نضج نگرفته است. بنابراین، اداره می‌تواند چنان عمل کند که گویی تصمیم اولیه آن اصلاً وجود نداشته است.^۳ برای مثال، اگر مقام اداری با نداشتن صلاحیت، درباره موضوعی تصمیم بگیرد، با ابطال این تصمیم، هم خود تصمیم از بین می‌رود و هم آثار آن به کلی و حتی نسبت به گذشته.

۱. هداوند، مهدی و فرامرز عطریان، «اصل لزوم در ایقاعات اداری»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حقوق اداری، ۱۳۹۳، شماره ۳، صص ۱۴۵-۱۱۳.

۲. هداوند، مهدی، «درآمدی به نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، شماره ۵۴، ص ۲۱۰.

3. Craig, Paul, "Ultra vires and the foundations of judicial review", Cambridge law journal, 1998, Vol. 57 (1), pp. 63-9.

وجه تمایز اساسی ابطال در حقوق عمومی و حقوق خصوصی این است که در حقوق عمومی، اثر ابطال جز در موارد استثنایی نسبت به آینده است.^۱ در ضمن، برخی صاحب‌نظران، ابطال را اصولاً ضمانت اجرای قضایی دانسته‌اند که جز توسط مرجع قضایی نمی‌تواند اعمال شود.^۲ البته ابطال از نظر ماهوی، ضمانت اجرایی قضایی است، ولی تنها در مورد تصمیم غیر قانونی، به مقام اداری صادرکننده یا مافوق او قابل تعمیم است (با فرض پذیرش غیر قانونی بودن تصمیم توسط مقام صادرکننده). جهات ابطال هم چون خروج ماهوی و شکلی از صلاحیت توسط مقام و شخص تصمیم‌گیرنده بهتر قابل شناسایی است تا این‌که مقام قضایی هدف و اراده تصمیم‌گیرنده را کشف، استنباط و متعاقب آن، با هدف قانون‌گذار سنجش و ارزیابی کند. با این استدلال باید گفت ابطال، ضمانت اجرای قضایی است که صرفاً نسبت به تصمیم‌های غیر قانونی برای مقام اداری نیز از حوزه قضا با استدلالی که بیان شد، وام گرفته شده است.

بند دوم. عدول از تصمیم اداری

عدول از تصمیم اداری به معنی برگشت از تصمیم یا تغییر تصمیم قانونی است. به عبارت دیگر، مقام اداری ضمن توجه به اصل حاکمیت قانون و صلاحیت اختیاری خویش درباره شخصی تصمیم می‌گیرد. با این حال، آن تصمیم را تغییر می‌دهد یا به کلی از تصمیم برمی‌گردد (لغو می‌کند). به عبارت دیگر، اصل لزوم در ایقاعات به چالش کشیده می‌شود و تصمیم قانونی از سوی مقام اداری تغییر می‌یابد. آثار چنین تصمیمی به سابق قابل تسری نیست و معطوف به حال و آینده است. نقطه تمایز حقوق عمومی از حقوق خصوصی، رابطه نابرابر به لحاظ برخورداری دولت از اقتدار و امکان تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه در مقابل شهروندان است که این امر سبب شناسایی اصولی هم‌چون انتظار مشروع و حقوق مکتسب برای حمایت از اشخاص در مواجهه با تغییر ناگهانی تصمیم مقام اداری یا قانون در قالب ابطال یا عدول است. البته ابطال تصمیم، مانع ایجاد حقوق مکتسبه ناشی از قانون است؛ چون عنصر اساسی در این امر، قانونی بودن است.

۱. ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور، اثر آن را به زمان تصویب مترتب می‌سازد».

۲. ویژه، محمدرضا، «ارزیابی صلاحیت نظارتی رییس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، نشریه پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۳۹، ص ۳۳۳.

گفتار دوم. ابطال و عدول از تصمیم خویش توسط مقام اداری، امکان یا امتناع

اکنون به دنبال پاسخ آن هستیم که آیا مقام اداری می‌تواند پس از تصمیم‌گیری و اجرایش، آن را ابطال یا از تصمیم خود عدول کند؟ در تمایز عدول و ابطال توضیح داده شد که اساساً ابطال، ضمانت اجرایی قضایی در مقابل تصمیم غیر قانونی است که با توجه به اهمیت کشف هدف و اراده مقام تصمیم‌گیرنده برای قانونی یا غیر قانونی شمردن تصمیم، امکان ابطال به مقام تصمیم‌گیرنده تعمیم می‌یابد؛ چون صادرکننده تصمیم می‌تواند بهترین ارزیابی را بین هدف خویش و هدف قانون‌گذار داشته باشد. هم‌چنین مقام مافوق، تابع سلسله مراتب اداری از نظر تخصص موجود درباره تصمیم صادرشده است و مقام اداری تنها صلاحیت ابطال تصمیم غیر قانونی خویش را دارد و نه تصمیم‌های قانونی.

مصادق بارز این موضوع مطابق تبصره ۱ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۳)، مقامات اداری هم‌چون وزیران یا بالاترین مقام اجرایی سازمان‌های مستقل دولتی یا شهردار تهران هستند که می‌توانند مجازات‌های اداری مقرر در بندهای «الف» تا «د» را بدون مراجعه به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال کنند. مضاف بر این، در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص یادشده، هیئت تجدید نظر، حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارد، مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص. با توجه به قانونی تلقی نشدن تصمیم اولیه توسط مقام صادرکننده درباره متخلف دانستن کارمند، ابطال آن امکان‌پذیر است. از سویی دیگر، عدول صرفاً در معنای برگشت از تصمیم قانونی قابل تصور است (البته با موانعی همراه است و اصل بر منع عدول از تصمیم اداری است) و نه تصمیم‌های غیر قانونی؛ چون تصمیم‌های غیر قانونی اصطلاحاً متولد نشده و از ابتدا بی‌اثر بوده‌اند. پس صحبت از برگشت یا تغییر تصمیم (عدول) منتفی است.^۱ در راستای نظریه یادشده، استدلال، موانع و استثنائاتی قابل طرح است که در ادامه می‌آوریم.

۱. مگر این‌که نظریه «ترمیم‌پذیری عمل اداری» در نظر باشد که از این مقال خارج است. نک: هداوند، پیشین، صص

بند اول. تصمیم قانونی و موانع عدول

اصولاً بعد از تصمیم‌گیری مقام اداری، به دلایل و موانعی که برمی‌شماریم، امکان عدول تصمیم‌گیرنده از تصمیمش وجود ندارد.

الف. حاکمیت قانون و اصل عدم صلاحیت

اصل حاکمیت قانون، مانع استفاده خودسرانه از قدرت و سوء استفاده از آن است و علاوه بر آن، تضمینی است برای حفظ، رعایت و ارتقای حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان و دسترسی بیش‌تر به عدالت.^۱ با این استدلال باید گفت تمام تصمیمات و اقدامات اداری باید منطبق با قانون باشد. از این رو، حق هیچ‌گونه تصمیم‌گیری خودسرانه‌ای برای مقام اداری متصور نیست. مهم‌ترین کارکرد اصل عدم صلاحیت، جلوگیری از اقدامات خودسرانه مقام اداری است. اصولاً تصمیم‌گیری مقام اداری، یک عمل اداری و ابطال همان تصمیم نیز عمل اداری دیگری است.

مطابق اصل حاکمیت قانون و به تبع آن، اصل عدم صلاحیت، در صورتی که قانون صرفاً صلاحیت تصمیم‌گیری را به مقام اداری داده باشد، مقام صلاحیت‌دار امکان عدول از همان تصمیم را ندارد. برای نمونه، مطابق ماده ۲ آیین‌نامه صدور گواهی‌نامه‌های رانندگی (۱۳۹۰/۱۱/۰۹)، انواع گواهی‌نامه رانندگی با در نظر گرفتن شرایطی از جمله ارائه گواهی سلامت جسمی و روانی از مراجع صلاحیت‌دار پزشکی توسط پلیس راهنمایی و رانندگی صادر می‌شود. پس از حایز شرایط دانستن متقاضی و پیمودن مراحل مربوط و صدور گواهی‌نامه، امکان عدول پلیس راهنمایی و رانندگی از تصمیم قانونی خویش نیست، مگر این‌که مطابق مواد ۲۷ و ۲۸ این آیین‌نامه، مراکز انجام معاینات پزشکی، شرایط و صلاحیت رانندگی را احراز نکنند.

ب. اصل انتظار مشروع و حقوق مکتسبه اشخاص

انتظارات مشروع، خواسته‌ها و توقع‌های موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات دولتی به ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری ایجاد می‌شود، به صورتی که بی‌توجهی

۱. مشهدی، علی، علی‌داری و صدیقه قارلقی، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (موردپژوهی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۴.

به آن‌ها یا صرف نظر کردن از آن‌ها موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می‌گردد.^۱ نکته مهم، ارتباط مستقیم انتظار مشروع و حق بر استماع است، با این توضیح که در صورت ضرورت تصمیم‌گیری بر خلاف انتظار مشروع شهروندان (عدول از تصمیم قبلی) باید حق بر استماع در فرآیند تصمیم‌گیری اداری (که به صورت مضیق به ارائه و بررسی دلایل تصمیم اشاره دارد) را در نظر گرفت.

این حق مشتمل بر دو عنصر است:

یک. اطلاع و آگاهی قبلی؛

دو. اطلاعات دهی و افشای آن‌ها.

اطلاع دادن به این معناست که طرف ذی‌نفع نسبت به تصمیم قریب‌الوقوع آگاهی پیدا کند و به او گفته شود و راهنمایی‌های لازم را درباره آن چه در آن تصمیم در مورد او گرفته می‌شود و مبنای تصمیم‌گیری اعلام شود. اطلاعات دهی و افشای آن‌ها نیز به این معناست که هر واقعیت و حقایقی که به تصمیم‌گیری مربوط می‌شود، برای افراد ذی‌نفع و دخیل قابل دسترس باشد.^۲ این موضوع، نتیجه تضمین حق دسترسی به دادگاه‌های اداری است؛ زیرا خواهان فقط در صورتی می‌تواند حقوق خود را مطالبه کند که از دلایل عمل اداری آگاه باشد.^۳

در کنار انتظار مشروع، حقوق مکتسبه بر اثر رویه‌های اداری و در طول یک زمان معقول و گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثبات یافته است. مطابق این اصل، مقام اداری نمی‌تواند تصمیم خود را که مستلزم محدود کردن، نسخ، یا سلب حق است، نسبت به دارندگان قبل از آن تسری دهد. به عبارت بهتر، حقوق اشخاص نباید به موجب تصمیم لاحق، سلب یا تحدید گردد. البته حقوق مکتسبه نیز از انتظار مشروع متمایز است. با این حال، مرز مشترک این مفاهیم

1. Craig, Paul, **Substantive legitimate expectations and the principals of judicial review**, In: M. Andenas (ed), English public law and the common law, Europe, 1998.

۲. فلاح‌زاده، علی محمد، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۴۱، ص ۱۷۸.

3. Seerden, Rene and Stroink, Frits, **Administrative law of the European Union: Its Members and the United States**, Intesentia Vittevers Antwerpen-Groningen, 2002, p.122.

از سوی دیوان عدالت اداری و رویه قضایی ایران به درستی تفکیک نشده است.^۱ بر همین اساس، به هر دو با عنوان «حقوق مکتسبه» پرداخته شده است. این در حالی است که انتظار مشروع، توقع‌هایی معقول است که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی به ویژه مقامات دولتی بر اثر تصمیم‌گیری‌ها، اعلام‌ها و رویه‌های اداری ایجاد شده است، به گونه‌ای که نادیده گرفتن آن‌ها ضمن نقض انتظارات متعارف سابق موجب ایراد خسارت یا سلب منافع اشخاص ذی‌نفع می‌گردد.

تمایز اساسی حقوق مکتسبه و انتظار مشروع شهروندان این است که اولی در نتیجه اعمال صلاحیت‌های تکلیفی مقامات عمومی و از تکیه و تأکید شهروندان بر قوانین موضوعه یا قراردادهای خصوصی پدید می‌آید، اما دومی، محصول اعتماد شهروندان به اداره و اتکای آن‌ها به یک تصمیم یا اعلام اداری ناشی از اعمال صلاحیت‌های اختیاری است.^۲ باید بین ابطال تصمیم و عدول از تصمیم قبلی تفکیک قائل شد. در انتظارات مشروع، مقام اداری از روند تصمیم‌گیری قبلی خود عدول می‌کند، ولی در حقوق مکتسبه، مقام اداری، حقی را که به واسطه قانون به وجود آمده است، از بین می‌برد. به عبارت دیگر، حقوق مکتسبه، مسبوق به سابقه است و جنبه اعلامی دارد، در حالی که انتظارات مشروع جنبه تأسیسی دارد و با صلاحیت اختیاری تصمیم‌گیرندگان مرتبط است.

حقوق مکتسبه و انتظار مشروع، از جمله دستاوردهای حاکمیت قانون است که با هدف گسترش دادن آزادی‌های شهروندان و تضییق شمول اقتدار بی‌چون و چرای دولت و مقام اداری است. با در نظر داشتن حقوق مکتسبه و انتظار مشروع حاصل برای شهروندان، اصولاً مقام اداری، صلاحیت ابطال و حتی عدول از تصمیم خویش را ندارد. بنابراین، اگر مقامات و کارگزاران عمومی به انتظارات مشروع شهروندان احترام بگذارند، چگونگی اعمال اختیارات توسط ایشان برای عموم افراد ملت پیش‌بینی‌پذیر می‌شود و آسیب‌پذیری شهروندان در مقابل انواع تصمیمات و اعلامات احتمالی خودسرانه این مقامات کاهش می‌یابد. به عبارت بهتر، با احترام به انتظارات مشروع در قالب قواعد حقوق اداری، مقامات دولتی و حکومتی نمی‌توانند از تصمیمات، اعلامات، رویه‌های اداری یا حتی

۱. ضیایی، رضوان و دیگران، «تأملی بر حق مکتسب در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۴، شماره ۸، صص ۱۶۲-۱۴۳.

۲. همان، صص ۱۴۶-۱۴۷.

هر گونه اظهارات سابق خود، جز در برخی شرایط استثنایی عدول کنند.^۱

بر همین اساس، ابطال تصمیم اداری و حتی عدول مقام اداری از تصمیم اداری با انتظار مشروع شهروندان هم خوانی ندارد. با توجه به ارتباط مستقیم و مؤثر مقام اداری با زندگی و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی شهروندان، ابطال صرفاً نسبت به تصمیمات غیر قانونی قابل تصور است. هم چنین عدول یا برگشت از تصمیم قانونی، مستلزم دلیل موجهه با محتوای منفعت عمومی یا اعلام قبلی است که بیان شد (موارد استثنایی به تفصیل بیان خواهد شد). با این حال، با تفکیک ایقاع موجد و سالب حق با توجه به آثار مثبت عدول از ایقاع سالب حق برای شهروندان، این امر قابل پذیرش به نظر می‌رسد.

ج. لزوم پیش‌بینی پذیری و ثبات در تصمیم‌های اداری

اساساً مأمور دولتی هرگز اجازه ندارد از تصمیم قانونی خویش عدول کند؛ چون این اقدام، خودسرانه محسوب می‌شود و با قطعیت و ثبات تصمیم‌گیری اداری که از لوازم حاکمیت قانون است، مغایر است. اگر مقام اداری، خودسرانه بتواند از تصمیم خویش عدول کند، اعتماد مردم به نهاد عمومی و مأموران آن سلب می‌شود و در نتیجه، سعی می‌کنند کارهای خود را از راه‌هایی جز مراجعه به اداره‌های دولتی (یعنی به روش غیر قانونی) پیش ببرند. در این صورت، نوعی هرج و مرج، جامعه را فرا خواهد گرفت. بنابراین، اگر مقام اداری مطابق قانون تصمیم بگیرد، اجازه ابطال تصمیم قانونی خود یا عدول از آن را نخواهد داشت.^۲

بند دوم. تمییز امکان عدول از تصمیم‌های اداری قانونی موجد حق و سالب حق

اصولاً تصمیم اداری قانونی از سوی مقام صادرکننده به دلیل تعارض با اصل عدم صلاحیت و لزوم ثبات در تصمیم‌گیری و حقوق مکتسبه و انتظار مشروع افراد قابل عدول نیست. با این حال، با تمییز میان تصمیم‌های اداری قانونی موجد حق و تصمیم‌های قانونی سالب حق می‌توان جزئی‌تر و دقیق‌تر به موضوع نگریست. در این راستا، برخی صاحب‌نظران بر مبنای نتایج و آثار عمل اداری

۱. بهنیا، مسیح، اصل انتظار مشروع مفهوم، مبانی و شیوه‌های حمایت در حقوق اداری، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۱۵۵.

۲. هداوند و عطریان، پیشین، ص ۱۲۵.

بر یک شخص معین، عمل اداری را به دو دسته سودآور^۱ و زیان‌آور^۲ تقسیم کرده و دومی را مانع‌شونده یا عمل اداری تنظیمی نامیده‌اند.^۳

الف. عدول از تصمیمات اداری موجد حق توسط مقام صادرکننده

برخی تصمیم‌های مقام اداری برای اشخاص، حق و امتیاز ایجاد می‌کند و سودآورند. این تصمیم‌ها، یک امتیاز حقوقی را ایجاد، تصدیق یا تأیید می‌کند که بر برنامه‌های آتی زندگی کاملاً اثرگذار است، مانند اعطای بورس تحصیلی، صدور پروانه ساخت یا گواهی پایان کار از سوی شهرداری^۴ یا صدور گواهی نامه رانندگی توسط پلیس راهنمایی و رانندگی.^۵ عدول مقام صادرکننده از چنین تصمیم‌هایی در فرض قانونی بودن، مخالف اصول اخلاقی و حقوقی هم‌چون حاکمیت قانون و عدم صلاحیت، حقوق مکتسبه و انتظار مشروع شهروندان نیز است. بر همین اساس، اصل بر منع عدول از تصمیم قانونی، موجد حق پیشین است و تنها در موارد خاص و استثنایی قابل عدول است که به تفصیل در ادامه بیان خواهد شد.

ب. عدول مقام صادرکننده از تصمیم‌های اداری سالب حق

برخی تصمیم‌های اداری از طریق مداخله در حقوق شخص یا از طریق رد درخواست اشخاص مثل مخالفت با مساعدت یا کمک مالی یا اخراج فرد از کار موجب سلب امتیاز و حقوق اشخاص می‌شود و زبانی را متوجه شخص متأثر از آن تصمیم می‌کند. بر همین اساس، این‌گونه اعمال اداری که بر حقوق و آزادی شهروندان اثر منفی دارد، احکام بسیار ویژه‌ای دارند؛ یعنی قانون‌گذار و نظام حقوقی در برابر این‌گونه اعمال سخت‌گیرانه‌تر رفتار می‌کند.^۶ عدول مقام تصمیم‌گیرنده از تصمیم سالب حق و امتیاز،

1. Beneficial

2. Injurious

۳. هداوند، مهدی و دیگران، *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)*، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۱۲۸.

۴. ماده ۵۵ قانون شهرداری: «وظایف شهرداری به شرح زیر است: ... بند ۲۴: صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر می‌باشند».

۵. ماده ۲ آیین‌نامه صدور گواهی‌نامه‌های رانندگی (۱۳۹۰/۱۱/۰۹): «انواع گواهی‌نامه رانندگی با در نظر گرفتن شرایطی از جمله ارائه گواهی سلامت جسمی و روانی از مراجع صلاحیت‌دار پزشکی و... توسط راهنمایی و رانندگی صادر می‌شود».

۶. هداوند، پیشین، ص ۱۸۶.

نه تنها موجب تضییع حقوق اشخاص نمی‌شود، بلکه به طور مستقیم، آثار مثبت نسبت به اشخاص ذی نفع فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، می‌توان گفت شرط اساسی در امکان عدول از تصمیم قانونی ناشی از صلاحیت تخییری مقام تصمیم‌گیرنده، سالب حق بودن تصمیم اداری و آثار مثبت عدول برای مخاطب است که به نوعی، رضایت ذی نفع در آثار مثبت عدول از تصمیم قبلی نهفته است.

بند سوم. موارد مجاز و مستثنیات اصل منع عدول از تصمیم یا ابطال آن

اصولاً ابطال به معنای انتفای تصمیم اداری از ابتداست؛ یعنی گویا هیچ‌گاه چنین تصمیمی گرفته نشده است. به عبارت دیگر، در ابطال، اثر قهقرایی وجود دارد. پس همه آثار و نتایج تصمیم اداری نسبت به حال، آینده و حتی گذشته از بین می‌رود.^۱ در مقابل، عدول مقام اداری از تصمیم بدون داشتن اثر قهقرایی، صرفاً نتایج و آثار تصمیم اداری را نسبت به حال و آینده از بین می‌برد یا تغییر می‌دهد. در همین راستا، موارد مجاز ابطال تصمیم اداری را بررسی خواهیم کرد.

الف. موارد مجاز و مستثنیات اصل منع ابطال تصمیم اداری از سوی صادرکننده

با توجه به اصول مطرح شده هم‌چون منع تزلزل در تصمیم اداری و قابلیت پیش‌بینی‌پذیری آن، اصل بر این است که ابطال تصمیم اداری از سوی مقام صادرکننده ممکن نیست. مضاف بر این‌که اساساً ابطال ضمانت اجرایی قضایی است که با ارزیابی، سنجش و قضاوت همراه است، ولی صرفاً در حدود تصمیماتی تعمیم یافته که مقام اداری نیز غیر قانونی بودن آن را پذیرفته است.

۱. تصمیم غیر قانونی

همان‌گونه که بیان شد، در مورد تصمیم‌های غیر قانونی صرفاً موضوع ابطال قابل طرح است، نه عدول؛ چون عدول به معنای برگشت و تغییر تصمیم قانونی سابق است. اساساً تصمیم غیر قانونی را بدون نیاز به هر گونه سند، مدرک و دلیلی می‌توان لغو کرد؛ زیرا چنین تصمیم‌هایی از زمان گرفتن، باطل و بی‌اثر محسوب می‌شوند و وقتی تصمیمی، باطل و بی‌اثر باشد، بدیهی است موجد حق یا انتظار مشروع نخواهد شد.^۲ اساساً عمل اداری باطل، عمل نیست، بلکه کاملاً باطل و گان کم یکن

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۳، ص ۳۲۳.

2. Craig, op.cit., p. 139.

است، به گونه‌ای که به لحاظ حقوقی هرگز نمی‌تواند نافذ و مؤثر شود. اشخاص ذی‌ربط، اشخاص ثالث و دیگر مقامات اداری و حتی مقامی که آن را صادر کرده است، می‌تواند چنین عملی را نادیده بگیرد. اشخاص ذی‌نفع نیز برای اعلام باطل بودن آن به مراجعه به دادگاه نیازی ندارند و کافی است باطل بودن آن را به مقام صادرکننده متذکر شوند و مقام یادشده مکلف است باطل بودن آن را اعلام کند.^۱

رویه برخی کشورها نظیر آلمان، فرانسه و بلژیک مبتنی بر این است که اداره ضمن رعایت اصل قانونی بودن باید برای لغو تصمیمی که غیر قانونی بودن آن آشکار شده است، از صلاحیت اختیاری ذاتی برخوردار باشد. با این حال، امروزه در بیش‌تر این کشورها به ویژه در آلمان و فرانسه پذیرفته شده است که حمایت از مفهوم «دولت قانون‌مند» تا آن‌جا اهمیت دارد که مانع حفظ اطمینان و اعتماد شهروند به اداره و سالب مراعات و حمایت از انتظارات مشروع وی نباشد.^۲ با این اوصاف، اگر تصمیم اداری به لحاظ غیر قانونی بودن ابطال گردد، آثار ابطال از چه زمانی باید در نظر گرفته شود؟ در پاسخ باید گفت اگر تصمیم خلاف قانون باشد، چون تصمیم از ابتدا به طرز صحیح گرفته نشده و بر خلاف قانون و خارج از اختیارات مقام تصمیم‌گیرنده بوده، باطل است و اثر ابطال از تاریخ تصمیم‌گیری اعمال خواهد شد. پس صرفاً اخبار ابطال تصمیم اداری اعلام می‌گردد؛ چون تصمیم از ابتدا اصلاً شکل نگرفته است. اگر به لحاظ نفع عمومی و دیگر مستثنیات واردشده بر اصل منع عدول و ابطال تصمیم قانونی توسط صادرکننده تصمیم، ابطال یا عدول صورت پذیرد، شرط ضروری و لازم، جبران خسارت از ذی‌نفعان و اشخاص متضرر از تصمیم اخیر است. البته درباره جبران خسارت، در کشورهای نظیر استرالیا و انگلستان با پیروی از اندیشه «حاکمیت قانون» دایسی، اصل بر این است که اداره در زمان ارتکاب اعمال خارج از صلاحیت‌های قانونی خویش، مسئول جبران خسارت احتمالی واردشده به شهروندان است. بر مبنای این نظر، برای ضرر و زیان ناشی از لغو قانونی تصمیم‌های قانونی، طریق پرداخت غرامت وجود ندارد و تنها خسارت ناشی از لغو غیر قانونی تصمیم‌های قانونی قابل جبران است.^۳

۱. هداوند و دیگران، پیشین، ص ۱۴۱.

2. Kunnecke, Martina, **Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison**, Berlin, Heidelberg: Springer, 2007, p. 175.

3. Stauch, Marc, "Risk and Remoteness of Damage in Negligence", *The Modern Law Review*, 2001, Vol. 64, pp.

در مقابل کشورهای یادشده، بر اساس یک اندیشه سنتی، در قوانین و مقررات تعدادی از کشورهای تابع نظام حقوق موضوعه نظیر فرانسه و بلژیک، پرداخت غرامت برای خسارت ناشی از اعمال اختیار قانونی اداره برای نقض یک تصمیم قانونی با سهولت بیش‌تری قابل تحصیل است؛ زیرا محاکم این کشورها قادرند به سادگی ضمن تأکید بر اصل برابری شهروندان در تأمین هزینه‌های عمومی و بر مبنای نظریه مسئولیت بدون تقصیر به پرداخت غرامت رأی بدهند.^۱

۲. تدلیس و فریب و اشتباه در فرآیند تصمیم‌گیری

ابطال تصمیم اداری از سوی مقام اداری به تصمیم‌های غیر قانونی محدود است که تدلیس و فریب و اشتباه در فرآیند تصمیم‌گیری نیز از موجبات تصمیم غیر قانونی است. اگر تصمیم اداری اولیه بر مبنای تدلیس و با توسل به فریب یا اشتباه مقام اداری گرفته شده باشد، قابل ابطال خواهد بود. به عبارت دیگر، اگر شهروند متقاضی یک تصمیم اداری برای رسیدن به مقصود خویش، اسناد و مدارک جعلی و غیر مصدق ارائه کند، حتی اگر پیش‌تر، اطلاعات صحیحی را اظهار کرده باشد، به تدلیس متوسل شده است.^۲ چون مبنای تصمیم‌گیری، اسناد و مدارک ارائه شده از سوی شخص متقاضی است، تصمیم باطل است و خسارت وارد شده متوجه اوست.

اگر غیر قانونی دانستن تصمیم ناشی از اشتباه مقام اداری باشد، موضوع مطالبه خسارت وارد شده متفاوت خواهد بود. در این راستا، نظریه شماره ۷/۱۳۵۵ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۳ اداره کل حقوقی قوه قضاییه درباره صدور پروانه ساختمانی یا پیمان‌کاری خارج از ضوابط و مقررات یا برحسب اشتباه و امکان ابطال آن رأساً از سوی شهرداری (مقام صادرکننده) قابل توجه است: «چنان‌چه شهرداری در صدور پروانه ساختمان یا گواهی پایان کار مرتکب اشتباه شده باشد و وقوع اشتباه محرز باشد و رعایت اصول شهرسازی و مبنای دیگر که در صدور پروانه ضرورت دارد، به هنگام صدور پروانه مورد لحاظ قرار نگرفته باشد، اقدام شهرداری در اصلاح و یا ابطال پروانه‌ای که اشتباه صادر گردیده است (تصمیم غیر قانونی محسوب می‌گردد)، قانوناً منعی نداشته و به منظور جلوگیری از آثار سوء آن ضروری است.

191-214, p. 203.

1. Schonberg, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, 2003, p. 172.

2. Lichtman, Douglas, "Rethinking Prosecution History Estoppels", *The university of Chicago Law Review*, 2004, Vol. 71, pp. 151-183.

بدیهی است دارندة پروانه می‌تواند به دیوان عدالت اداری از این تصمیم شکایت نموده و در صورت صدور رأی به نفع او، چنان‌چه متحمل خسارتی شده باشد، از طریق مراجع قضایی نسبت به مطالبه ضرر و زیان حسب مورد از شهرداری و یا کارمند صادرکننده پروانه اقدام نماید»^۱.

در مورد اشتباه مقام اداری در قالب مثال می‌توان گفت در کمیسیون ماده ۱۴۷ قانون ثبت با گرفتن سند توسط یک شخص و بلامانع بودن خروج از اراضی موات موافقت شده است. با این حال، متعاقب آن، اشتباه در تشخیص و غیر قانونی بودن آن از سوی مقام تصمیم‌گیرنده احراز می‌گردد. در چنین مواردی، آیا مقام تصمیم‌گیرنده شخصاً امکان ابطال تصمیم خویش را دارد؟

در پاسخ باید گفت اصولاً تصمیم‌های مقام‌های اداری دولتی، واجد اعتبار امر مختومه نیست و این تصمیم‌ها در صورت وجود اشتباه قابلیت ابطال دارند، مگر این‌که در قوانین مربوط، ضوابط خاصی تعیین شده باشد که در این صورت، مطابق ضوابط اقدام خواهد شد. افزون بر این، درباره انتظار مشروع و حقوق مکتسبه نیز باید گفت چون تصمیم اداری منطبق با ضوابط قانونی نیست، وجود حق یادشده منتفی است. رأی شماره ۱۱۷-۱۳۹۱/۰۳/۰۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با همین استدلال صادر شده است. البته باید قبل از در نظر داشتن صلاحیت ابطال تصمیم غیر قانونی از سوی صادرکننده به هدف اساسی از نظارت درون‌سازمانی دولت (سلسله مراتب اداری مختص قوه مجریه) یعنی جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محول شده توجه ویژه صورت گیرد. نظارت درون‌سازمانی یا اساساً سلسله مراتب اداری، ابزاری است برای نظارت تخصصی بر حسن انجام امور و ارزیابی عملکرد مادون از سوی مافوق. پس اگر مقام اداری به اشتباه تصمیم خویش پی ببرد، صلاحیت اعلام مستقیم ابطال تصمیم‌گیری غیر قانونی را دارد. البته در این حالت، زمینه تبانی و هرج و مرج در امور اداری به واسطه امکان تغییر تصمیم صادرشده به دلیل اعلام غیر قانونی بودن تصمیم سابق (علل موجهه) فراهم می‌آید. بر این اساس، در راستای انسداد باب تبانی و تزلزل در تصمیم‌گیری، جایگاه نظارت سلسله مراتبی و درون‌سازمانی پررنگ می‌شود.

۱. نظریه اداره کل حقوقی قوه قضاییه موافق با نظریه مطرح‌شده درباره امکان ابطال تصمیم غیر قانونی خویش از سوی مقام اداری است.

ب. موارد مجاز و مستثنیات اصل منع عدول از تصمیم اداری

۱. منفعت عمومی^۱

تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم لاحق، مستلزم ابطال یا عدول از تصمیم سابق است. در این حالت، اصل بر عدم امکان عدول و ابطال تصمیم از سوی صادرکننده است. با این حال، ممکن است میان منافع و حقوق خصوصی افراد با منافع عمومی تعارض ایجاد شود، به طوری که اجرای حقوق فردی، منافع عمومی را خدشه‌دار کند یا حمایت از منافع و حقوق عمومی، نادیده گرفتن برخی از حقوق فردی مشروع را ایجاب کند. چون ابطال و عدول مقام اداری از تصمیم ضمن توجه به حقوق مکتسبه و لزوم ثبات در نظام اداری و قابلیت پیش‌بینی‌پذیری و برنامه‌ریزی از سوی شهروندان بر خلاف اصل است، با نگرش حداقلی و تفسیری مضیق در تغییر آثار حقوقی تصمیمات، صرفاً عدول از تصمیم، آن هم با مجوز قانونی و قبول جبران خسارت‌های وارد شده امکان‌پذیر است، نه ابطال؛ چون آثار عدول نسبت به حال و آینده است، در حالی که ابطال، ضمانت اجرای مواجهه با تصمیم غیر قانونی است و اثر قهقرایی هم دارد. با توجه به بیم تعرض به حقوق مکتسبه و انتظار مشروع شهروندان، نکته مهم در سنجش نفع عمومی (نفع برتر) با تکیه بر معیارهای حقوقی است. به عبارت دیگر، تشخیص منفعت عمومی برای جواز عدول از تصمیم شایان توجه است. در این خصوص، توسل به اصل عقلایی بودن تصمیم اداری نیز اهمیت دارد.

۲. رضایت ذی نفع

عدول از تصمیم‌های موجد حق بر خلاف تصمیم‌های سالب حق بدون رضایت ذی نفع امکان ندارد. حسب مورد در صورت جلب رضایت اشخاص ذی نفع، تصمیم مربوط قابلیت عدول و ملغی شدن نیز پیدا می‌کند. در برخی کشورها هم چون جمهوری فدرال آلمان، حتی اعمال اداری غیر قانونی موجد حق یا امتیازی را که موجب تکیه ذی نفع بر آن تصمیم شده باشد، غیر قابل استرداد و به طور کلی، این اتکا را در خور حمایت دانسته‌اند.^۲

1. Public interest

۲. هداوند و دیگران، پیشین، ص ۱۷۹.

۳. تغییر واقعیت‌ها و خط‌مشی‌های اداره و قانون‌گذار

تغییر در واقعیت‌ها و خط‌مشی قانون‌گذار به تصمیم‌هایی مربوط است که بر اساس شرایط از پیش مشخص اداره گرفته می‌شود. این تغییرات غیر قابل انتظار، استثنایی بر اصل لغوپذیری یا منع عدول از تصمیم اداری است. به عبارت دیگر، اگر تصمیم اداری مطلوب بر اساس شروط از پیش تعیین‌شده گرفته شده باشد، تحقق نیافتن شروط مورد نظر با اثری صرفاً معطوف به آینده قابل لغو و عدول خواهد بود. برای مثال، فرمانداری، نبستن مسیر و ایجاد نشدن ترافیک را شرط برپایی نمایشگاه در شهرستان در نظر می‌گیرد. در صورت انسداد مسیر، امکان لغو تصمیم برای مقام تصمیم‌گیرنده نیز فراهم می‌شود. نمونه دیگر آن است که تصمیم اداری موجد حق، متضمن تعهدی برای ذی‌نفع باشد، ولی ذی‌نفع به تعهد عمل نکند.

لغوپذیری تصمیم‌های اداری، یکی از اصول پذیرفته‌شده در حقوق اداری امروز و ابزار حمایت از شهروندان است.^۱ با این حال، یکی دیگر از استثنائات این اصل، لغو تصمیم اداری مطلوب یا موجد حق در زمانی است که اداره با تغییر واقعیت‌های بنیادین یا سیاست‌ها یا قانون مواجه می‌شود. در این مورد نمی‌توان با اثری معطوف به گذشته، تصمیم را لغو کرد؛ چون چنین اقدامی، مغایر حقوق و منافع از پیش تعیین‌شده است. البته نمی‌توان منکر شد که کارگزاران عمومی و قانون‌گذار برای خدمات‌رسانی عمومی بهتر می‌توانند سیاست‌های جاری اداره را تغییر دهند. در این راستا، نباید به امکان عدول از تصمیم اداری به عنوان اصل و قاعده نگریست، بلکه صرفاً در حدود استثنائات و شرایط خاص نیز باید قابل پذیرش باشد. این شرایط عبارتند از:

اول - به منافع مخاطب و آسیب‌های واردشده احتمالی به وی در نتیجه لغو تصمیم توجه شود.

دوم - مقام اداری بر مبنای دلایل و مستندات مشخص و معین، تصمیم را لغو کند.

سوم - قبل از لغو تصمیم، به اشخاص ذی‌نفع، اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی لازم صورت پذیرد تا امکان برنامه‌ریزی و مواجهه با شرایط جدید فراهم گردد.

۱. بهنیا، پیشین، ص ۱۴۷.

۴. شرایط اضطراری

شرایط اضطراری مطابق بند «ذ» ماده ۳ قانون مدیریت بحران (۱۳۹۸) این گونه بیان شده است: «وضعیتی که در پی وقوع مخاطرات و قریب الوقوع بودن حادثه یا بعد از وقوع آن ایجاد می شود و نیاز به اقدامات فوق العاده برای پاسخ دارد. بدیهی است در اثر بروز شرایط اضطراری مانند بحران های طبیعی و بهداشتی ممکن است اداره برخی امور عمومی کشور با توسل به قواعد معمول حقوق اداری به نحو مطلوب میسر نباشد»^۱.

امروزه اتفاق نظری میان حقوق دانان وجود دارد که بر مبنای آن، گاهی وقایع و وضعیت هایی در عرصه ملی رخ می نمایند که استمرار و بقای حکومت قانون، نه تنها گرهی از مشکلات نمی گشاید، بلکه امکان دارد به ساختار سیاسی نظام حقوقی به ویژه اعمال قانونی، آسیب های جبران ناپذیر وارد آید. از همین رو، واقع گرایی حکم می کند در آن وضعیت ها، اصول و قواعد حاکمیت قانون با محدودیت ها و تبصره هایی روبه رو شوند. این وضعیت ها بیش تر زمانی رخ می دهند که مرزها و منافع ملی و نیز نظم عمومی در معرض تهدید و خطر باشند و منافع و مصالح مردم در وضعیت مخاطره آمیزی قرار بگیرند. در این مواقع، وضعیت استثنایی ایجاب می کند دستگاه های قانونی حقوقی و اداری از روال معمولی در انجام اقدامات و تصمیم های خویش خارج شوند و اعمالی انجام دهند که با فوریت وضعیت پیوند می خورد.^۲

نکته اساسی این است که در وضعیت اضطراری هم باید رویه قانونی و منظم بر اداره حاکم باشد. برای مثال، اگر اتاق اصناف و فرمانداری شهرستان، مجوز برپایی نمایشگاه بهاره را صادر کرده باشند و متعاقب آن، اداره هواشناسی با پیش بینی سیل ناشی از بارندگی های پیش رو، وضعیت قرمز اعلام کند، آیا مقام صادرکننده مجوز صلاحیت ابطال یا عدول از تصمیم خود را دارد؟ در پاسخ باید گفت که در این نمونه، تصمیم غیر قانونی گرفته نشده است تا صلاحیت و امکان ابطال برای مقام اداری قابل تصور باشد. در خصوص امکان عدول نیز گفته شد که در راستای حمایت از شهروندان در قبال ایقاعات یک جانبه اداری، اصل بر منع عدول از تصمیم قانونی از سوی صادرکننده است و استثنائات

۱. فریادی، مسعود و مرتضی نجابت خواه، «چالش های حقوق اداری در مدیریت شرایط اضطراری بهداشتی»، فصل نامه تحقیقات حقوقی، ۱۴۰۱، دوره بیست و پنجم، شماره ۲، ص ۲۳۸.

۲. مشهدی، دارایی و قارلقی، پیشین، صص ۴۳-۴۴.

باید به صورت مضیق تفسیر شوند. در این خصوص باید گفت مجوز برپایی نمایشگاه ابطال ناپذیر است و عدول از آن صرفاً در قالب تعلیق تا خروج از وضعیت اضطراری امکان پذیر است، هرچند ممکن است زمان در مجوز صادر شده اهمیت داشته باشد. برای مثال، مجوز برای فعالیت نمایشگاه بهاره و پیش از سال نو باشد، ولی به دلیل دخالت نداشتن دولت در وقوع وضعیت اضطراری، مسئولیتی متوجه اداره نیست.

نتیجه‌گیری

۱. در تمایز ابطال و عدول، عمل اداری باطل، اصولاً مرحله تکامل خود را برای بروز آثار حقوقی نپیموده است. بر این اساس، تصمیم، خود به خود، زایل و منحل است و به اسباب زوال برای زایل شدن یا انحلال نیازی ندارد؛ زیرا چیزی وجود ندارد که بتوان آن را منحل یا زایل کرد. ابطال از نظر ماهوی، ضمانت اجرایی قضایی است و صرفاً درباره تصمیم غیر قانونی قابل تعمیم به مقام اداری است (با فرض پذیرش غیر قانونی بودن تصمیم توسط مقام صادرکننده)؛ چون جهات ابطال هم چون خروج ماهوی از صلاحیت از سوی خود مقام تصمیم‌گیرنده بهتر قابل شناسایی است تا این که مقام قضایی، هدف و اراده تصمیم‌گیرنده را کشف و استنباط کند و متعاقب آن با هدف قانون‌گذار بسنجد و ارزیابی کند. عدول از تصمیم اداری به معنی برگشت از تصمیم یا تغییر تصمیم قانونی است. به عبارت دیگر، اصل لزوم در ایقاعات را به چالش می‌کشد. وجه تمایز ابطال از عدول در این است که ابطال، ضمانت اجرای قضایی است که نسبت به تصمیم‌های غیر قانونی برای مقام اداری نیز از حوزه قضا با استدلال یاد شده وام گرفته شده است. در مقابل، عدول از تصمیم، تغییر تصمیم قانونی از سوی مقام اداری است. مضاف بر این، اثر ابطال، قهقرایی است و عطف بماسبق می‌شود، ولی عدول اصولاً قابل تسری به سابق نیست و معطوف به حال و آینده است.

۲. ابطال تصمیم خویش از سوی مقام اداری اصولاً عمل اداری مستقل از تصمیم مبنی بر ابطال آن است که به صورت مستقل به صلاحیت نیاز دارد. با این حال، رویه برخی کشورها نظیر آلمان، فرانسه و بلژیک در خصوص تصمیم‌های غیر قانونی این است که اداره ضمن رعایت اصل قانونی بودن باید صلاحیت اختیاری ذاتی برای لغو تصمیمی را داشته باشد که غیر قانونی بودن آن آشکار شده است. با این حال، امروزه در بیش تر کشورها پذیرفته شده است که حمایت از مفهوم «دولت

قانون مند» تا آن جا اهمیت دارد که مانع حفظ اطمینان و اعتماد شهروند نباشد. پس ابطال تصمیم اداری از سوی مقام اداری به آن تصمیم های غیر قانونی، محدود است که تدلیس و فریب و اشتباه در فرآیند تصمیم گیری نیز از آن است.

۳. با رویکرد حمایت از شهروندان در مقابل دولت، عدول از تصمیم قانونی از سوی مقام اداری با مواعی همراه است. این مواعی عبارتند از: حاکمیت قانون و اصل عدم صلاحیت، اصل انتظار مشروع و حقوق مکتسبه اشخاص، لزوم پیش بینی پذیری و قطعیت در تصمیم های اداری. البته باید میان تصمیم های اداری موجد حق و سالب حق تمایز قائل شد. عدول مقام تصمیم گیرنده از تصمیم سالب حق و امتیاز، نه تنها موجب تضییع حقوق اشخاص نمی شود، بلکه به طور مستقیم، آثار مثبت برای اشخاص ذی نفع فراهم می آورد. به عبارت دیگر، می توان گفت عدول از تصمیم قانونی ناشی از صلاحیت تخییری مقام تصمیم گیرنده، مستلزم سالب حق بودن تصمیم اداری و آثار مثبت عدول برای مخاطب است که به نوعی، رضایت ذی نفع در آثار مثبت عدول از تصمیم قبلی نهفته است. با این حال، تصمیم های اداری موجد حق عدول ناپذیر است و تنها در حدود استثنائات وارد بر اصل منع عدول از تصمیم اداری قابل پذیرش است.

۴. موارد مجاز و مستثنیات اصل منع عدول از تصمیم توسط صادرکننده تصمیم به این موارد محدود شد: منفعت عمومی، رضایت ذی نفع، تغییر واقعیت ها و سیاست های اداره و قانون گذار و وضعیت اضطراری. به امکان عدول از تصمیم اداری به عنوان اصل و قاعده نباید نگریست، بلکه عدول صرفاً در حدود استثنائات و شرایط و مقدمات خاص قابل تجویز است. این شرط ها عبارتند از:

اول - به منافع مخاطب و آسیب های احتمالی وارد شده بر وی در نتیجه لغو تصمیم باید توجه شود.

دوم - بر مبنای دلایل و مستندات مشخص و معین به لغو تصمیم دست بزند.

سوم - قبل از لغو تصمیم به اشخاص ذی نفع، اطلاع رسانی و آگاهی بخشی مناسب صورت پذیرد تا امکان برنامه ریزی و مواجهه با وضعیت تازه را داشته باشند.

در این حالت ها، موجبات تبانی و هرچ و مرج در امور اداری به واسطه امکان تغییر تصمیم صادره (علل موجهه) فراهم می شود. بر این اساس، در راستای انسداد باب تبانی و تزلزل در تصمیم ها، جایگاه نظارت سلسله مراتبی و درون سازمانی پرنرنگ می شود.

۵. نقطه تمایز حقوق عمومی از حقوق خصوصی، رابطه نابرابر به لحاظ برخورداری دولت از اقتدار و امکان تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه در مقابل شهروندان است که این امر سبب شناسایی اصولی هم‌چون انتظار مشروع و حقوق مکتسبه برای حمایت از اشخاص در مواجهه با تغییر ناگهانی تصمیم مقام اداری یا قانون در قالب عدول یا ابطال است. البته ابطال تصمیم، مانع ایجاد حقوق مکتسبه ناشی از قانون است؛ چون عنصر اساسی در این امر، قانونی بودن تصمیم است. مقام اداری تنها صلاحیت ابطال تصمیم غیر قانونی خویش را دارد و نه تصمیم‌های قانونی. از سویی دیگر، عدول صرفاً در معنای برگشت از تصمیم قانونی قابل تصور است که با موانعی نیز همراه است و نه تصمیمات غیر قانونی؛ چون این‌گونه تصمیم‌ها اصطلاحاً متولد نشده و از ابتدایی اثر بودند. پس در این خصوص، صحبت از برگشت یا تغییر تصمیم (عدول) منتفی است.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. استوارسنگری، کوروش، **صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)**، تهران: مجد، ۱۳۹۳.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد اول)**، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد دوم)**، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۴. بهنیا، مسیح، **اصل انتظار مشروع مفهوم، مبانی و شیوه‌های حمایت در حقوق اداری**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۰.
۶. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران**، تهران: دراک، ۱۳۹۸.
۷. شمس، عبدالله، **آیین دادرسی مدنی (جلد دوم)**، تهران: دراک، ۱۳۹۵.
۸. صادقی، محسن، **اصول حقوق و جایگاه آن در حقوق موضوعه**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۱۰. مشهدی، علی، **صلاحیت تخییری (نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه)**، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
۱۱. هداوند، مهدی و دیگران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.
۱۲. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.
۱۳. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: سمت، ۱۳۸۹.

۱. امامی، محمد و فرشته دهقان، «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲، شماره ۱، ۲۳-۱.
۲. آقاشاهی، احسان، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی تصمیمات موردی اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۲۴، ۲۷-۹.
۳. آقای طوق، مسلم، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت»، پژوهش‌نامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶، شماره ۱، ۱۹۱-۱۲۵.
۴. بابازاد، وحید و اسدالله یاور، «مفهوم صلاحیت‌گزینشی درآرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۹۳، شماره ۲۵، ۱-۳۲.
۵. رستمی، ولی و حمیدرضا سلیمی، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، شماره ۲۲، ۱۲۳-۱۰۵.
۶. ضیایی، رضوان و دیگران، «تأملی بر حق مکتسب در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۴، شماره ۸، ۱۶۲-۱۴۳.
۷. فتحی، یونس و علی‌اکبر گرجی، «مطالعه تطبیقی بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۱، شماره ۷۸، ۲۴۶-۲۱۱.
۸. فریادی، مسعود و مرتضی نجابت‌خواه، «چالش‌های حقوق اداری در مدیریت شرایط اضطراری بهداشتی»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۴۰۱، دوره بیست و پنجم، شماره ۲.
۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۴۱، ۲۰۶-۱۶۹.
۱۰. مشهدی، علی، علی‌داری و صدیقه قارلقی، «شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (موردپژوهی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۴.
۱۱. مظهری، محمد و سمیه مرندی، «بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی»، دانش حقوق مدنی، ۱۳۹۷، شماره ۱، ۱۱۱-۹۹.

۱۲. مولایی، غلامرضا و عادل شیبانی، «درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۴۰۰، شماره ۲۶، ۱۲۹-۱۱۱.
۱۳. ویژه، محمدرضا، «ارزبابی صلاحیت نظارتی رییس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، نشریه پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۳۹.
۱۴. ویژه، محمدرضا، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، آموزه‌های حقوقی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، ۱۳۸۷، شماره ۱۲، ۱۱۳-۸۵.
۱۵. هداوند، مهدی و فرامرز عطریان، «اصل لزوم در ایقاعات اداری»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حقوق اداری، ۱۳۹۳، شماره ۳، ۱۴۵-۱۱۳.
۱۶. هداوند، مهدی، «درآمدی به نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری»، فصل‌نامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۱۳۹۷، شماره ۱، ۲۱۰-۱۷۷.
۱۷. هداوند، مهدی، «درآمدی به نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶، شماره ۵۴، ۲۱۰-۱۷۷.

2. Latin source

A) Book

1. Craig, Paul, **Substantive legitimate expectations and the principals of judicial review**, In: M. Andenas (ed)., English public law and the common law, Europe, 1998.
2. Seerden, Rene and Stroink, Frits, **Administrative law of the European Union: Its Members and the United States**, Intesentia Vittevers Antwerpen-Groningen, 2002.
3. Schonberg, Soren, **Legitimate Expectations in Administrative Law**, Oxford University Press, 2003.
4. Kunnecke, Martina, **Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison**, Berlin, Heidelberg: Springer, 2007.

B) Article

1. Craig, Paul, “**Ultra vires and the foundations of judicial review**”, Cambridge law journal, 1998, Vol. 57 (1), pp. 63-9.
2. Lichtman, Douglas, “**Rethinking Prosecution History Estoppels**”, The university of Chicago Law Review, 2004, Vol. 71, pp. 151-183.
3. Stauch, Marc, “**Risk and Remoteness of Damage in Negligence**”, The Modern Law Review, 2001, Vol. 64, pp. 191-214.



Possibility or impossibility of annulling the decision or deviating from it by the administrative authority

Masoud Mahjouri¹

Kourosh Ostovar Sangari²

Hosein Alaei³

Abstract

Administrative officials in the implementation of their duties take many decisions daily that affect the administrative situation and citizens. The primary basis for applying these decisions and monitoring them is to determine the limits of the authority of the administrative authority. We are looking for the answer of whether the administrative authority after making and implementing the decision has the authority to cancel and cancel his decision or not. Obstacles and exceptions that can be avoided are dealt with by illegal decisions for the administrative authority, and deviation as an exception to the principle of prohibiting the return or change of legal decisions. With regard to principles such as the principle of the rule of law and as a result the lack of competence of the administrative authority, the acquired rights and legitimate expectations of the citizens, the need for stability and unwavering in administrative decisions with the aim of predictability and program-mability of administrative actions, annulment of legal administrative decision and deviation from On the part of the decision-making authority, it is also against the legal principles and moral rules, of course, there can be exceptions to this, and also by dividing the legal administrative actions, we deal with the possibility of deviating from some decisions.

Keywords: competence of the administrative authority, Restriction of competence, unilateral acts, Illegal administrative decision.

1. Masoud mahjouri pour naseri, Ph.D. Student in public law, Faculty of Law and Political Science, University of azad shiraz,iran, (Corresponding Author), masoudmahjouri0803@gmail.com

2. Faculty member of Shiraz Azad University, kourosh_ostovar_s@yahoo.com

3. Assistant Professor and Faculty Member of the Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran, alaei1364@yahoo.com