

بررسی اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری

رضا کیخا

کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز (علوم تحقیقات زاهدان) - ایران

چکیده

در پی تغییر ماهیت ارتباط مقامات عمومی با شهروندان طی سالیان اخیر، صلاحیت های اختیاری گسترده ای به مقامات اداری واگذار شده و انواع «تصمیمات و اعلامات اداری» ناشی از اعمال این صلاحیت ها، به صورت بخشی از اصول مورد توجه شهروندان در برنامه ریزی های زندگی فردی و اجتماعی درآمده است. با این حال، برخی اوقات اعمال جدید مقامات عمومی نوعاً با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین، متفاوت و حتی مغایر است. در چنین وضعیتی رعایت «انصاف» و حفظ «اعتماد عمومی» به اداره، حمایت حقوقی از توقعات و «انتظارات مشروع» شهروندان را ایجاب می کند. اصل انتظار مشروع به مثابه یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت در دیوان ها و مراجع دادرسی اداری با ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه ها، تقویت منافع و امتیازات و ایراد خسارات، به حمایت از خواسته ها و توقعات یاد شده شهروندان می پردازد. بررسی در برخی قضایای مطروحه در دیوان عدالت اداری، نشان می دهد که در صورت وقوع برخی اصلاحات قانونی، امکان پذیرش و اعمال این اصل در نظم حقوق اداری ایران نیز وجود دارد. با این وصف، معرفی چارچوب نظری این اصل، ضمن الحاق مفهومی جدید به ترمینولوژی حقوق عمومی داخلی و بهبود دادرسی های اداری، به تأمین هرچه بیشتر رفاه اجتماعی شهروندان نیز کمک خواهد کرد. پژوهش حاضر اصل انتظار مشروع را که برای شهروندان ایجاد می گردد با آرای دیوان عدالت اداری در کشور ایران مورد بررسی قرار داده است.

واژه های کلیدی: اعلام و تصمیم دولتی، اعتماد عمومی، انصاف رویه ای، نظارت قضایی، اداره شایسته و انتظار مشروع.

مقدمه

سیر تحول مفهوم دولت به ویژه در قرن بیستم، ماهیت ارتباط میان مقامات اداری و شهروندان را دگرگون کرده است. امروزه در بسیاری از کشورها به منظور حفاظت از منافع شهروندی و تسهیل ارائه خدمات عمومی، «صلاحیت های اختیاری»^۱ گسترده ای به مقامات اداری واگذار شده و در نتیجه، انواع «تصمیمات و اعلامات اداری» ناشی از اعمال این صلاحیت ها، به صورت بخشی از اصول مورد توجه شهروندان در برنامه ریزی های زندگی فردی و اجتماعی درآمده است.^۲ با این حال، برخی اوقات مفاد تصمیمات و اعلامات جدید مقامات عمومی با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین متفاوت است. در چنین وضعیتی، به منظور رعایت انصاف و حراست از اعتماد و اطمینان عمومی به اداره و با عنایت به اینکه انصاف با حاکمیت قانون و الزامات ناشی از حفظ امنیت و ثبات حقوقی، پیوندی درونی دارد، حمایت حقوقی از این انتظارات به ویژه در حقوق اداری، ضروری به نظر می رسد. اینجاست که «انتظارات مشروع» و انواع حمایت از آن در حقوق اداری، به عنوان ابزاری برای کنترل قضای اعمال دولت و حمایت از حقوق شهروندان مطرح می شود. به طور کلی، انتظارات مشروع، خواسته ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با مقامات دولتی به ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت های اختیاری ایجاد می شود؛ به نحوی که عدم توجه به آنها یا صرف نظر کردن از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می گردد (کریج، ۱۹۹۲، ص ۸۱).^۳

به این جهت، تضمین این قبیل انتظارات شهروندان، مستلزم نوعی حمایت حقوقی است. از طریق اعمال انواع ساز و کارهای حمایت حقوقی، شهروندان می توانند با عنایت به ویژگی های قوانین و مقررات و اصل قطعیت حقوقی، اوضاع و احوالی قابل پیش بینی را انتظار داشته و براساس آن، نسبت به برنامه ریزی قبلی و محاسبه نتایج فعالیت های خویش (و البته، تخمین نحوه اعمال تصمیمات و اعلامات اداری - اجرایی با درجه ای از ثبات) اقدام کنند. بدیهی است به این ترتیب زمینه برخورداری هر چه بیشتر آنان از امنیت قضایی در حیطه حقوق اداری تضمین خواهد شد. بنابراین، اگر انتظارات مشروع شهروندان از سوی مقامات و کارگزاران عمومی مورد احترام قرار گیرد، چگونگی اعمال اختیارات توسط ایشان، برای عموم افراد ملت پیش بینی پذیر می گردد و آسیب پذیری شهروندان در مقابل انواع تصمیمات و اعلامات احتمالی خود سرانه مقامات مذکور کاهش می یابد (زارعی، ۱۳۸۰، ص ۲۵).

به عبارت بهتر، با احترام به انتظارات مشروع در قالب قواعد حقوق اداری، مقامات دولتی و حکومتی نمی توانند از اغلب تصمیمات، اعلامات، رویه های اداری و یا حتی هرگونه اظهارات سابق خود، جز در برخی شرایط استثنایی عدول کنند. از طرفی، بررسی در برداشت های مختلف مربوط به چیستی و ماهیت انتظار مشروع و وضعیت های موجود آن و نیز توجه به تفاوت دیدگاه قضات و دادرسان اداری در خصوص لزوم و نحوه حمایت از انتظارات، نشانگر آن است که ظاهراً به منظور حمایت مؤثر از انتظارات یاد شده، نمی توان صرفاً به یک شیوه حقوقی اکتفا کرد. مطالعه تطبیقی آرای قضایی صادره از برخی مراجع دادرسی اداری در کشورهای مختلف، به خوبی مؤید این ادعاست. از این رو، تاکنون به منظور حمایت از انتظارات مشروع شهروندان در حقوق اداری، ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه ها و آیین های اداری، تقویت امتیازات و منافع شهروندی و ایراد خسارات به شهروندان به کار گرفته شده است؛ در این بین، قضات و دادرسان اداری برخی کشورها مانند ایران با استناد به قواعد و مفاهیمی همچون «حق مکتسب»، ضرورت چندانی برای شناسایی این اصل در دادرسی های اداری قائل نشده اند. گرچه شاید علت اصلی این واقعیت، عدم شناخت یا کم توجهی قضات و دادرسان اداری به تفاوت میان انتظارات مشروع با اصول و قواعد مشابه، و یاد شواری تعیین معیارها و ضوابط تمییز از انتظار مشروع از مفاهیم مشابه باشد، اما بررسی در برخی قضایا و آرای صادره

^۱ . Discr. Etioniry Powers

^۲ . Legitimac Expect

^۳ . Craig. 1992.P.81

اخیردیوان عدالت اداری ایران، نشان می دهد که علی رغم عدم تصریح به شناسایی اصل یادشده، در صورت ایجاد بستر قانونی لازم، امکان اعمال و حمایت از آن در آرای نهاد مذکور وجود دارد.

با عنایت به مراتب فوق و از آنجاکه طی سالیان اخیر، بهبود دادرسی های قضایی در نظام حقوق اداری داخلی به شدت مورد توجه قرار گرفته، معرفی «اصل انتظار مشروع» به عنوان یکی از اصول کنترل قضایی اعمال دولت و تبیین معیار تشخیص و تمیز آن در قیاس با برخی اصول وقواعد حقوقی مشابه مانند حق مکتسب، در قالب تحلیل برخی از قضایای مطروحه و آرای دیوان عدالت اداری ایران، ضمن آنکه موجب الحاق رسمی مفهومی جدید به ترمینولوژی حقوق عمومی داخلی می شود، چه بسا با کاربرد در رویه دادرسی های اداری، به تضمین هرچه بیشتر حقوق شهروندان در برابر تصمیمات، اعلامات، رویه های سیاست های خودسرانه مقامات دولتی و رفع کاستی های دادرسی اداری در نظام حقوقی ملی نیز کمک کند. به این جهت در گام نخست، ملی این نوشتار، با بیانی ساده نیست به تبیین مفهوم و چیستی انتظار مشروع، تفاوت آن با برخی اصول وقواعد مشابه حقوقی همچون حق مکتسب، قلمرو و گستره اعمال آن و بالاخره، مبانی و انواع حمایت های حقوق از آن در حقوق اداری اقدام می شود و به فراخور مطالب، حسب مورد طی هر مبحث برخی از قضایای مطروحه و آرای صادره اخیر در دیوان عدالت اداری نیز مورد تحلیل و ارزیابی قرار می گیرد (زارعی و بهینا، ۱۳۸۷).

۱- مفهوم انتظار مشروع

گرچه به ظاهر اولین مباحثات در خصوص انتظار مشروع در اواسط دهه ۱۹۵۰ در آلمان اتفاق افتاده است، اما این مفهوم نخستین مرتبه در آرای مشهور صادره توسط قاضی دنینگ^۴ در قضیه «اشمیت علیه اداره مهاجر انگلستان»^۵ در سال ۱۹۶۹، رسماً وارد رویه قضایی انگلستان شد و سپس مورد اقتباس سایر کشورها قرار گرفت (اسکانرگ، ۲۰۰۳).

اشمیت یک دانشجوی خارجی بود که از تصمیم اداره مهاجر انگلستان مبنی بر عدم تمدید مجوز اقامت موقت وی در این کشور، تقاضای تجدید نظر کرده بود. قاضی دنینگ با وجود رد ادعای اشمیت در خصوص برخورداری از حق رسیدگی ماهوی، در «اظهارات جانبی»^۶ اعلام کرد که اگر مجوز اقامت موقت اشمیت، پیش از انقضای مدت اعتبار آن، بنا به صلاحدید اداره مهاجرت لغو می گردید، در این صورت وضعیت دعوی نیز متفاوت می شد؛ زیرا اشمیت بر اساس مجوز اقامت صادره، در خلال مدت اعتبار، برای خود برنامه ریزی می کرد و به این جهت، از انتظار معقولی برخوردار می شد که شایسته رعایت انصاف رویه ای و حمایت حقوقی بود (توماس، ۲۰۰۰).

در حقیقت، قصد اصلی دنینگ این بود که نشان دهد تصمیمات و اعلامات مبتنی بر صلاحیت اختیاری مقامات اداری نیز به طور کلی تابع انصاف رویه ای و مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند و نباید دلخواهانه و خارج از چارچوب انصاف و عدالت اعمال شوند. از این رو، این مقامات و مراجع را می توان به واسطه تصمیمات، اعلامات و رفتار اداری که موجب زوال انتظارات مشروع شهروندان شده و یا مصداق سوء استفاده از قدرت تلقی می شود، متعهد و مسئول شناخت. به اعتقاد دنینگ، اگر یک مقام عالی اداری، گروه مخاطبین را به اتکا بر تفسیر خاصی از مقررات قانونی سوق داده باشد، در این صورت، صرفاً زمانی می تواند تفسیر دیگری را جایگزین تفسیر سابق کند که «نفع عمومی مرجحی» وجود داشته باشد (توماس، ۲۰۰۰).

⁴ -Denning

⁵ - Schmidt V Secretary Of State For Home Affairs 1969.

⁶ - Schonberg.2003.P.8.

⁷ - Obiter Dictum

⁸ - Thomas.2000.Pp.47-48.

⁹ -Thomas.2000.P.52

بنابراین، انتظارمشروع به عنوان ابزار قابل انعطافی است که تسری تدریجی انصاف رویه ای را به حیطة های که پیش از این تحت مفهوم حق جای نمی گرفتند، امکان پذیر می سازد. رأی صادره در قیضه «اشمیت»، عده ای از شارحان و مفسران حقوقی رابه مباحثات و مجادلات علمی متعدد سوق داد که حاصل آن، ارائه تعریفی نسبتاً جامع از انتظارمشروع بود. براین اساس، «انتظارات مشروع به خواسته ها و توقعات معقولی گفته می شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی وبه ویژه مقامات دولتی، در اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست ها و رویه های اداری و اجرایی ایجاد شده، به نحوی که انصراف از آنها یا عدم توجه به آنها، ضمن نقص تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی نفع می شود؛ به این جهت، انتظارات یاد شده مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند» (کریج، ۱۹۹۲) ^{۱۰}.

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

۲- ماهیت انتظارمشروع: حق، منفعت یا اصل؟

توافق نسبی در باب تعریف انتظارمشروع، مانع اختلاف نگرش ها در خصوص ماهیت این قبیل انتظارات نبوده، تاجایی که تاکنون اندیشه های متفاوتی در این زمینه شکل گرفته است. از یک طرف، عده ای معتقدند احترام به انتظارمشروع در واقع رعایت نوعی «حق» ^{۱۱} است؛ حقی که در خلال تصمیمات، اعلامات و رویه های اداری و اجرایی تعریف شود و مورد استناد ذی نفع قرار می گیرد. از این رو، انتظار مشروع را باید در زمره یکی از «حق ها» شناخت (هافیلد، ۱۹۸۸) ^{۱۲}.

در مقابل، گروهی دیگر بر این اندیشه اند که انتظارمشروع، ماهیتاً نوعی «منفعت شخصی» ^{۱۳} است. این منفعت ناشی از توقعاتی است که شهروند مخاطب بر مبنای اتکا به تصمیم یا اعلام مقام عمومی برای خود متصور می شود. به این جهت، آن دسته توقعاتی که مستلزم ایجاد چنین منفعتی برای شهروند باشد، انتظارموجه و مشروع تلقی می شوند و حفظ اعتماد عمومی به اداره، حمایت حقوقی از آنها را ایجاب می کند. با این حال، این واقعیت، مانع از آن نیست که در مواقعی مانند وجود «منفعت عمومی مرجح»، آنچه به شهروندان اعطا شده، سلب یا لغو نشود (تاتی، ۱۹۸۹) ^{۱۴}.

صرف نظر از قوت و ضعف بنیان اندیشه های مذکور، اندکی. در بررسی مفهوم و ویژگی های «حق» و «منفعت» و مقایسه آنها با «انتظارمشروع»، مبین این واقعیت است که ماهیت این نوع انتظار، نه فقط منحصراً حق یا منفعت نیست، بلکه باید آن را در شماریکی از «اصول کلی حقوقی» محسوب کرد. از یک سو، «حق ها» در مفهوم خاص، اغلب، تجسد اندیشه های عمومی و یا مشتق از هنجارهای اخلاقی هستند. در صورت اول (یعنی آنجا که «حق ها»، تجسد اندیشه های عمومی هستند)، معمولاً در قالب قوانین و مقررات موضوعه، توسط مراجع ذی صلاح تعریف و تصویب می شوند و عمدتاً دارای تضمینات اجرایی مشخص و معین هستند. اما در شکل دوم (یعنی آنجا که «حق ها»، برگرفته از هنجارهای اخلاقی هستند)، غالباً ریشه در عرف و سنن و آداب و رسوم اجتماعی دارند و بر اساس تمایل و خواست عمومی شکل می گیرند. به علاوه، موضوع بیشتر آنها، به ویژه حق های بنیادین که در اعلامیه های حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته اند، حفظ حیثیت و کرامت انسان است. از سوی دیگر، «منافع» (به ویژه منافع شخصی)، معمولاً نسبت به «حق ها» (به خصوص حق های ماهوی)، از اعتبار و مشروعیت کمتری برخوردارند و منشأ آنها صرفاً اراده واضع و اعطاکننده است. اگرچه مقام ذی صلاح اعطا کننده منفعت، معمولاً تلاش می کند تا با بی توجهی یا کم توجهی احتمالی به منافع اعطایی، زمینه بی اعتمادی عمومی به اداره را فراهم نسازد، اما به واقع، همواره از این اختیار برخوردار است

¹⁰ - Craig. 1992. P.81

¹¹ - Right

¹² - Hadfield. 1988. P.104

¹³ - Private Interests

¹⁴ - Tate. 1989. Pp.17-19

که حسب شرایط و مقتضیات دربرهه زمانی خاص نسبت به تسلیم منفعت به شهروندان، وبا سلب منفعت اعطا شده از آنان اقدام کند(کریج، ۱۹۹۲)^{۱۵}.

درمقابل، انتظارمشروع، ازتصمیمات واعلامات کارگزاران عمومی درراستای اعمال صلاحیت های اختیاری ناشی می شود؛ حیطة ای که گرچه چارچوب کلی آن را قانون معین می کند، اما اغلب تصوربرآن است که درقالب این چارچوب کلی، اتخاذ هرگونه تصمیم یا ابراز هر نوع اعلام، آزادانه وبدون معیار وضابطه مشخصی، به دلخواه مقام اداری صورت می گیرد. ازاین روانتظار مشروع درواقع ضمن آنکه خلأ قانون وابهام وجود اصولی همچون «شفافیت»، «مسئولیت» و «پاسخگویی» را درحیطه صلاحیت های اختیاری، پوشش می دهد، اعمال این قبیل صلاحیت ها را نیز ضابطه مند می سازد. به بیان بهتر، هدف ازرعایت واحترام به آن، حفظ اعتماد عمومی به اداره درقالب حمایت از شهروند در مقابل خود سری های احتمالی در اعمال صلاحیت های اختیاری است؛ حوزه ای که در آن، آزادی عمل مقامات اداری برای اعمال صلاحیت، دربرخورد با حقوق حقه شهروندی، همراه چالش برانگیز بوده است (زارعی، ۱۳۸۰، ب، ص ۲۰۳).

بنابراین، به نظرمی رسد انتظار مشروع، یک حق قانونی یا منفعت مستقرحقوقی منحصر به فرد وشناخته شده نیست، بلکه توقعات عامی است که با اتکای شهروندان به قطعیت وثبات حقوقی تصمیمات، اعلامات، سیاست ها ورویه های اداری واجرائی، درارتباط با کارگزاران عمومی (وبه ویژه مقامات ومراجع دولتی) شکل می گیرد وحمايت از آن به شرط عقلانی بودن، امری ضروری محسوب می شود. به بیان بهتر، تحقق انتظارمعقول، لازمه نیل به انتظارمشروع است ومعقولیت انتظار، خود مستلزم آن است که تصمیم، اعلام یا رویه اداری مربوطه، مطلوب ومورد توجه واتکای شهروند مخاطب باشد، به نحوی که لغو یا ابطال آن موجب ضرر و زیان شهروند شود. چنین انتظاری، معقول محسوب، و موجب انتظار مشروع است واداره باید به آن احترام بگذارد.انتظارمشروع را باید ماهیتاً یک «اصل کلی حقوق اداری» محسوب کرد. اصول کلی حقوق اداری، هنجارهایی هستند که در رویه قضایی شکل گرفته و بر اداره و روابط آن با شهروندان واشخاص خصوصی، حکومت دارند. این اصول، گرچه عمداً مسبق به متون قانونی نیستند، ولی درعین حال، ازحیث حقوق دارای ارزش والایی هستند؛ لذا برای اداره لازم الاحترام محسوب می شوند و رعایت آنها توسط کارگزاران عمومی در کلیه اعمال واقدامات اداری - اجرایی، امری ضروری از این منظر،انتظار مشروع به مثابه هنجاری که در رویه قضایی شکل گرفته، ابراز مصنوع قضاات برای کنترل اعمال واقدامات کارگزاران عمومی در حیطه صلاحیت های اختیاری است که گرچه نمی توان وجود آن را همواره در متن حقوق موضوعه جستجوکرد، اما نظر به اینکه از یک سو، محصول تحول اندیشه های مرتبط با مفهوم اداره ونحوه تعامل وکنترل اعمال و رفتارهای آن با شهروندان است واز سوی دیگر، جنبه «فراگیر» و«عام الشمول» دارد، باید آن را نه منحصراً نوعی «حق» یا «منفعت»، بلکه ماهیتاً یک «اصل کلی حقوق اداری» محسوب کرد. البته باید توجه داشت که برای اعمال این اصل، بستر مناسبی لازم است که تحقق آن غیر از عقلانی بودن انتظار، به وجود پیش فرض های دیگری هم محتاج است است (داوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۲۷).

۳- شرایط تحقق انتظار مشروع

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

الف) محتوای تصمیم یا اعلام، باید واضح و بدون قید و شرط باشد؛ بدین معنا که همه مخاطبین، صرفاً یک حکم را از آن استنباط کنند و تحقق آن حکم نیز به وقوع امر دیگری وابسته نشده باشد(فرنچ، ۲۰۰۶)^{۱۶}. برای مثال، اگر بانک صنعت ومعدن ایران به یک شرکت خصوصی که طرح پروژه ای را در وزارت صنایع به تصویب رسانده، اعلام کند که بابت اجرای این طرح،

¹⁵ - Craig. 1992.P.85

¹⁶ - French – 2006 . p. 54

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

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

ج) تصمیم یا اعلام مربوطه به اطلاع مخاطب رسانده شده باشد؛ به نحوی که ضمن محاسبه و پیش بینی عواقب، به آن اتکا کرده، و عدم شناسایی انتظار وی، منجر به ایراد خسارت یا فوت منفعت او شود و این امر، بدون جبران باقی مانده باشد. برای نمونه، اگر وزیر آموزش و پرورش تصمیم گرفته باشد که به گروهی از معلمان، مبلغی پاداش پرداخت کند، ولی پیش از انتشار و اعلام رسمی این تصمیم، تعدادی از معلمان با تکیه بر شایعه احتمال پرداخت پاداش، ضمن اتکا به تصمیم یادشده برای خود برنامه ریزی کرده باشند، با انصراف وزیر از تصمیم مربوطه یا در صورت عدم تحقق آن، معلمان نمی توانند مدعی انتظار جبران خسارات احتمالی ناشی از عدم اجرا و تحقق تصمیم شوند.

د) اتکای مخاطب به تصمیم یا اعلام مربوطه، در حد متعارف انجام شده باشد؛ به نحوی که انتظار وی از آنچه به طور طبیعی از تصمیم یا اعلام مربوطه قابل تصور است بیشتر نباشد برای مثال، معنای متعارف اعلام و وزیر علوم، مبنی بر اینکه سال آینده برای پذیرش در دانشگاه ها کنکور برگزار نمی شود، عدم برگزاری مسابقه برای ورود به دانشگاه خواهد بود. ولی وعده وزیر نمی تواند موجب این انتظار باشد که سال آینده برای ورود به دانشگاه، هیچ نوع آزمونی هم از داوطلب یک رشته خاص گرفته نخواهد شد.

ه) تصمیم یا اعلام مربوطه، قابلیت انتساب مستقیم یا غیرمستقیم به فرد یا گروه خاص را داشته باشد. صدور گواهینامه یا مجوز فعالیت کسب و کار به نام یک شخص حقیقی و یا ابراز وعده ای خاص خطاب به جامعه معلمان، نمونه هایی از چنین تصمیم و اعلامی هستند.

و) تصمیم یا اعلام مربوطه، توسط یک کارگزار عمومی یا دولتی، اتخاذ یا اظهار شده باشد. در این مورد نیازی نیست که کارگزار عمومی یا دولتی، حتماً در محدوده صلاحیت های قانونی خود، نسبت به اخذ تصمیم یا اعلام اقدام کرده باشد.^{۱۷} برای مثال، اگر وزیر کشور وعده ای داده باشد که علی القاعده، هر گونه اقدام در آن مورد، موضوعاً در زمره صلاحیت های قانونی وزیر دیگری باشد (و اتفاقاً، گروه مخاطبان نیز با اتکا بر آن برای خود برنامه ریزی کرده باشند) باز هم انتظارات آنها نباید نادیده گرفته شود.

به هر حال، وجود مجموع شرایط مذکور در یکی از وضعیت هایی که متعاقباً اشاره خواهد شد، موجب نیل به انتظاری می شود که عدول یا انصراف از آن، رعایت انصاف و اعتماد عمومی به اداره را مختل خواهد ساخت (کومارالینگا، ۲۰۰۳).^{۱۸}

¹⁷ - craig . 1992 . p . 89

¹⁸ - kumaralingam . 2003 . p . 99 – 100

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

باگذشت بیش از چهل سال از کاربرد انتظار مشروع در آرای قضایی، هنوز هم عده ای از حقوقدانان، ضمن اعلام عدم نیاز به این اصل، آن را مشابه و مترداف برخی مفاهیم حقوقی قدیمی و سنتی به ویژه «حق مکتسب»^{۱۹} در حوزه حقوق خصوصی می دانند. این در حالی است که بررسی در مفهوم «انتظار مشروع» و قیاس آن با «حق مکتسب»، به وضوح مبین تفاوت و تمایز آنها با یکدیگر است. با این حال، به منظور تسهیل اعمال هر یک از اصول یاد شده، تعیین معیار و ضابطه تمیز آنها، ضرورتی اجتناب ناپذیر محسوب می شود.

از «حق مکتسب»، تعارف مختلفی ارائه شده، اما در یکی از مشهورترین تعاریف، «حق مکتسب، حقی ناشی از قرار داد و قانون و در واقع، امتیازی است که به اراده و اختیار صاحب حق، تملک شده و باید در مقابل تغییر قوانین، به عنوان حق مکتسب، مورد حمایت قرار گیرد» (کاتوزیان، ۱۳۷۵، ص ۴۶). مطابق این تعریف، آنجا که «حق» براراده و خواست فرد استوار است و اشخاص به صورت قراردادی و در روابط خصوصی خود آن را در قالب نوعی تکلیف به وجود آورده اند، قانون، تصمیم یا اعلام مؤخر جدید، تأثیری بر آن نداشته و امتیاز قراردادی سابق را زایل نمی کند از این منظر، دلیل اصلی احترام به حق مکتسب، تجاوز ناپذیری شخص انسان، احترام به اراده و خواست وی و البته عدم امکان تفکیک مفهوم حق از شخصی است که آزادانه می اندیشد و تصمیم می گیرد شاید به این جهت، در نگاه نخست، حق مکتسب، مفهومی مشابه یا همسان انتظار مشروع تلقی می شود.

با این حال، در مقام قیاس با انتظار مشروع، باید پذیرفت که حق مکتسب به عنوان یک نظریه حقوقی، در معنای مرسوم پیش گفته، نمی تواند راهگشای اختلافات احتمالی فیما بین شهروندان با کارگزاران عمومی در چارچوب اعمال صلاحیت های اختیاری باشد؛ چرا که اصولاً حق مکتسب در مقابل اعمال صلاحیت تکلیفی مطرح می شود، در حالی که انتظار مشروع در برابر اعمال صلاحیت اختیاری قرار می گیرد. به عبارت دیگر، در نتیجه اجرای صلاحیت تکلیفی، برای شهروند، نوعی حق ایجاد می گردد. اما به واسطه اعمال صلاحیت اختیاری، صرفاً انتظارات مشروعی برای شهروند حاصل می شود که رعایت انصاف و حفظ اعتماد عمومی به اداره، حمایت حقوقی از آنها را ایجاب می کند. بنابراین اصولاً کارگزاران و مأمورین به خدمت عمومی، در انجام اعمال و اقدامات اداری (به ویژه به منظور انطباق با تحولات و تمایلات اجتماعی)، «مختار» هستند نه «مختار» هستند نه «مکلف». بر اساس همین ویژگی، ثبات و قطعیتی که نوعاً در حق مکتسب ناشی از تصمیمات قراردادی یا قانونی در حیطه صلاحیت های تکلیفی وجود دارد، در خصوص توقعات عام ناشی از تصمیمات و اعلامات حوزه صلاحیت اختیاری قابل تصور نیست. از همین رو، آنچه شهروند در محدوده صلاحیت های اختیاری، بدان نا ئل می شود، اکتساب حق نیست؛ بلکه صرفاً تحصیل انتظار و توقع معقول و متعارفی ناشی از اتکا به تصمیم و اعلام اداری مربوطه است که در چارچوب روابط حقوق عمومی قابل طرح و بررسی است.

بنابراین، شاید مهم ترین ایراد استناد به حق مکتسب در حوزه حقوق عمومی، بررسی و تحلیل همه وضعیت های حقوقی، بدون توجه به تفکیک بین امتیازات ناشی از قانونی یا قراردادهای خصوصی در حوزه صلاحیت تکلیفی یا امتیازات ناشی از تصمیمات و اعلامات دولتی در چارچوب صلاحیت های اختیاری است. با توجه به تفاوت ماهیت روابط اشخاص در حوزه های حقوق خصوصی و عمومی، استناد به حق مکتسب برای حل و فصل بسیاری از معضلات مهم فیما بین شهروندان و کارگزاران عمومی، راهکار مطلوبی نیست؛ زیرا در این نوع ارتباط، «تکلیف به حفظ منافع و حقوق فردی» در مواجهه با مفاهیمی همچون «تکلیف به حفظ منافع و حقوق فردی» در مواجهه با مفاهیمی همچون «مصلحت یا منفعت عمومی» (به ویژه در چارچوب اعمال

¹⁹ - Vested. Right

صلاحیت های اختیاری)، ارجحیت، ثبات و قطعیت خود را تا حدودی از دست می دهد. صرف نظر از این اختلاف مفهومی که می تواند ضابطه مناسبی برای تشخیص انتظار مشروع از حق مکتسب باشد، باید توجه داشت که:

اول اینکه منشأ حق مکتسب، «تکلیف» مقرر قانونی یا قراردادی است و از این حیث، اکتساب حق مذکور بر مبنای تأیید و شناسایی پیشینی قانونگذار و یا براساس توافق اراده های آزاد در قالب تنظیم قراردادها، خصوصی انجام می شود. در حالی که، انتظار مشروع نشئت گرفته از «اختیار و اراده» کارگزاران عمومی در حوزه ارائه و مدیریت امور و خدمات عمومی است؛ حیطه ای که گرچه دارای یک چارچوب کلی قانونی است، اما مقامات اداری در این محدوده، مختارانه و ظاهراً بدون قید و شرط خاصی عمل می کنند. به بیان دیگر، درحالی که حق مکتسب، اغلب از تکیه و تأکید شهروند بر قوانین موضوعه و بر مبنای توافق اراده های آزاد در روابط حقوق خصوصی پدید می آید، انتظار مشروع، محصول اعتماد شهروند به اداره و اتکا وی به یک تصمیم یا اعلام اداری ناشی از اعمال صلاحیت های اختیاری، در حوزه روابط حقوقی عمومی است. دوم، در حالی که مبنای اصل حق مکتسب، اصل «آزادی و برابری اراده هاست»، انتظار مشروع، بر پایه «انصاف، عدالت و نظریه اداره شایسته»، مبتنی بر حفظ اعتماد عمومی به اداره و حمایت از توقعات معقول شهروندان و در راستای ارتقای سطح کارآمدی اقتصادی جامعه شکل می گیرد.

سوم، شیوه حمایت حقوقی از حق مکتسب با سازو کارهای حمایت از انتظار مشروع متفاوت است. حق مکتسب به مثابه حقی که نوعاً با درجه ای از قطعیت و ثبات به ملکیت شخص در آمده و مدیون نمی تواند آن را از بین ببرد، هرگز «پس گرفتنی» نیست و همین برگشت ناپذیری، از معیارهای اصلی تمیز آن از «انتظار» محسوب می شود؛ زیرا امتیازات اعطا شده در حوزه «اختیار»، به واسطه ماهیت صلاحیت های موجود در این حوزه، اصولاً قطعی و لایتغیر نیستند. از این رو، درحالی که همواره می توان اجرای حق مکتسب را از دادگاه تقاضا کرد؛ تشخیص، احراز و اعمال انتظار مشروع، صرفاً تحت شرایط و در وضعیت های خاصی امکان پذیر است و به این جهت، چه بسا در برخی موارد، مطالبه و یا حتی حفظ آن، در دادگاه به دشواری میسر شود. تبیین تفاوت و نحوه تمیز «حق مکتسب» از «انتظار مشروع» را می توان با تحلیل دو نمونه از آرای دیوان عدالت اداری بررسی کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۵، صص ۴۳-۴۲).

نمونه اول: در سال ۱۳۸۵، یکی از کارمندان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مدعی می شود که بر مبنای اسناد و مدارک پیوست، مدتی است در قالب قرارداد پیمانی و به طور موقت برای اشتغال در پست ثابت سازمانی، در دستگاه پیش گفته استخدام شده، اما باگذشت چند سال از شروع به کار و با عنایت به اینکه اشتغال در پست ثابت سازمانی به صورت پیمانی، صرفاً در موارد خاص و به طور موقت امکان پذیر است، هنوز سازمان مذکور در خصوص تغییر پست سازمانی یا وضعیت استخدامی وی تصمیمی اتخاذ نکرده است. نامبرده ضمن اقامه دعوی، صدور رأی مبنی بر تبدیل وضعیت استخدامی از پیمانی به رسمی را تقاضا کرده است. شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی، مقرر داشته با توجه به اینکه بر مبنای تبصره ماده ۵ قانون استخدام کشوری، و گذاری پست های ثابت سازمانی به اشخاص، غیر از مستخدمین رسمی ممنوع است و در عین حال، استمرار ادامه خدمت مستخدمین پیمانی به مدت طولانی و نامحدود، خلاف ماهیت استخدام پیمانی است، لذا با احراز ایجاد حق مکتسب قانونی برای شاکی (مبنی بر لزوم تبدیل وضعیت استخدامی وی به صورت رسمی به واسطه استمرار اشتغال وی در پست ثابت سازمانی)، شکات خواهان را وارد می داند و بنابراین، حکم به الزام خواننده به تبدیل وضعیت استخدامی شاکی از پیمانی به رسمی، صادر می کند.

نمونه دوم: یکی از معلمین بازنشسته شهرستان ارومیه مدعی می شود که در سال آخر اشتغال خویش، با کسب امتیازات لازم، مشمول بخشنامه صادره از معاونت برنامه ریزی و توسعه مدیریت وزارت آموزش و پرورش به شماره ۱/۷۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۴ قرار گرفته و به موجب آن، مستحق دریافت گروه تشویقی و فوق العاده شغل کارکن ممتاز شده؛ بخشنامه که با اراده و اختیار شخص معاون وزیر و به منظور ترغیب بیشتر معلمان صادر شده است. با این حال، پس از تقاضای دریافت گروه

وفوق العاده یاد شده، حکم بازنشستگی وی پیش از دریافت این مزایا صادر گردیده و اداره آموزش و پرورش شهرستان ارومیه و سازمان بازنشستگی کشوری از اعطای مزایای فوق به او خود داری کرده اند.^{۲۰} به این جهت، وی ضمن اقامه دعوی، الزام خواندگان به اجرای بخشنامه پیش گفته و اعطای امتیازات مشروحه را تقاضا کرده است.^{۲۱} شعبه اول دیوان عدالت اداری در رأی صادر شده مقرر داشته که با عنایت به اینکه خواندگان طی لوایح تقدیمی، منکر اصل استحقاق شاکی در کسب امتیاز لازم جهت برخورداری از گروه تشویقی و فوق العاده شغل کارکنان ممتاز، نشده و علت عدم اجابت خواسته شاکی را صرفاً اراده و تصمیم جدید اداره مبنی بر بازنشستگی وی در حین انجام اقدامات مربوط به تخصیص گروه تشویقی و فوق العاده یاد شده اعلام نموده اند، در حالی که صدور حکم بازنشستگی شاکی، نافی حق مکتسب وی در زمان اشتغال نامبرده نیست، لذا دعوی معلم مربوطه را وارد تشخیص داده و حکم الزام خواننده به اعطای امتیازات مذکور در حق وی را صادر می کند. گرچه قضات دیوان، در هر دو قضیه، «حق مکتسب» را ملاک استدلال و مبنای صدور رأی خویش قرار داده اند، اما با توجه به تفاوت های حق مکتسب با انتظار مشروع و معیارهایی که برای تفکیک این دواز یکدیگر ارایه شد، بررسی در آرای مذکوره خوبی آشکاری کند که استفاده از مفهوم حق مکتسب صرفاً می تواند در قضیه نخست صحیح باشد و آنچه در قضیه دوم به نام حق مکتسب مورد حمایت قرار گرفته، در حقیقت، نوعی «انتظار مشروع» بوده است. در نمونه اول، منشا توقع و خواسته شهروند، «تکلیف قانونی دولت و مبنای آن، مقررات صریح قانون استخدام کشوری است؛ به عبارت دیگر، طی این قضیه، حکم و تکلیف مندرج در قانون استخدام کشوری مبنی بر ممنوعیت به کارگیری مستخدمین پیمانی برای پست های ثابت سازمانی و نیز، لزوم تعیین وضعیت نهایی مستخدمین پیمانی، ضمن آنکه موجد «حق مکتسب» برای شهروند مخاطب شده، «تعهدی» الزام آور را بر عهده دولت گذاشته، که دولت نیز بدون توجه به آن، مغایر «حق کسب شده» عمل کرده است. در حالی که در قضیه دوم، منشا توقع و خواسته شهروند، اتکا به امتیازات اعطایی بخشنامه ای است که در چارچوب اعمال «صلاحیت های اختیاری» و بنا به «اراده، میل و خواست» مقام اداری (یعنی معاون وزیر)، بصورت مستقل و بدون وجود هرگونه «تکلیف قانونی» اتخاذ شده و این «انتظار» را برای مخاطب ایجاد کرده که در فرض کسب امتیازات لازم، از مزایای آن بهره مند خواهد شد. با این حال، از آنجاکه تصمیم و اعلام اتخاذ شده در حیطه صلاحیت های اختیاری، وابسته به اراده کارگزار عمومی بوده و از این رو، موجد حقی برای شهروند نیست، آنچه متعاقباً بر اساس «تصمیم جدی» به نام «حکم بازنشستگی» در معرض تضییع قرار گرفته، در حقیقت، «انتظار و توقع معقول» شهروندی بوده که با اتکا به این بخشنامه، برای خود برنامه هایی را طراحی و پیش بینی کرده است. بنابراین، آنچه با اتکای شهروند به بخشنامه فوق برای وی ایجاد شده، چون ناشی از یک عمل اداری در حوزه صلاحیت های اختیاری (ونه ناشی از تکلیف قانونی یا قراردادی) بوده، «حق» نیست، بلکه نوعی «انتظار» است که باید مورد حمایت حقوقی قرار گیرد. به علاوه، بررسی در نحوه استدلال قاضی مبین آن است که در نمونه اول، از «تکلیف» قانونی دولت به تعیین وضعیت استخدامی مستخدم مندرج در قانون استخدام کشوری، نوعی «حق» برای شهروند مخاطب ایجاد شده، اما در قضیه دوم، بخشنامه معاونت مربوطه وزارت آموزش و پرورش که در چارچوب اعمال صلاحیت های اختیاری این مرجع برای ارایه بهتر خدمات عمومی، صادر شده، از آنجا که در اجرای هیچ تکلیف قانونی خاصی نبوده، صرفاً به آن جهت که مورد اتکای مخاطب قرار گرفته است، موجد «انتظاری معقول» و متعارف برای وی شده و اصولاً به منظور رعایت انصاف در اجرای رویه های اداری و حفظ اعتماد عمومی به اداره، دادرسی اداری باید در مقابل صدور تصمیمات یا اعلاماتی که نافی چنین انتظاری باشند، عکس العمل نشان دهد. بنابراین، در قضیه دوم، آنچه در حد فاصل تصمیم اول (یعنی صدور بخشنامه) و تصمیم دوم (یعنی صدور حکم بازنشستگی) برای شهروند ایجاد شده و به طور تلویحی مورد حمایت دادرسی دیوان عدالت اداری قرار گرفته، «انتظار مشروع» شاکی (ونه حق مکتسب) بوده است.

۵- مبانی انتظار مشروع

با پذیرش اینکه انتظار مشروع ماهیتاً یک هنجار عقلی است که در قالب کاربرد در رویه قضایی، تبدیل به یک «اصل حقوقی»^{۲۲} می شود، باید ادعان کرد که بنیان همه توجیهات مربوط به ضرورت وجود آن، بر پایه یک اصل غیر حقوقی (یا به عبارت بهتر،

²⁰ - Legal Principle

فراحقوقی) به نام «خودمختاری فردی» پایه ریزی شده است. به غیر از این اصل، «نظریه حاکمیت قانون»، «نظریه اتکا»، «نظریه اداره شایسته» و «نظریه کارآمدی اقتصادی» نیز از مبانی توجیهی مهم انتظارمشروع محسوب می شوند.

الف- اصل خود مختاری فردی^{۲۱}

مطابق این اصل، افراد انسانی، بعنوان موجودات پاک دارای عقل، قدرت تمیز و اراده آزاد تصمیم گیری، به زندگی خود سامان و نظم می بخشند. به این جهت، این موجودات عاقل و مختار می توانند اهدافی را انتخاب و در راستای نیل به آن، برای زندگی خود برنامه ریزی کنند. از آنجاکه هدف از ایجاد دولت، کمک به افراد انسانی در جهت تسهیل و تسریع نیل به این مقصود است، بنابراین، تصمیمات و اعلامات دولتی باید، در راستای نیل به اهداف و خواسته های عمومی اتخاذ شود تا مقبول و مطلوب شهروندان باشد. همچنین، درجه ای از ثبات و قطعیت حقوقی داشته باشد تا با امکان قابلیت اتکا، ضمن جلب اعتماد شهروندان، عدول از آن به سادگی ممکن نگردد.

در عین حال، لغو و تغییر رویه تصمیمات، اعلامات، سیاست ها و برنامه های اداری و اجرایی مقامات دولتی به نحوی که دائماً موجب وضعیت حقوقی جدید برای افراد باشد و یا وضعیت حقوقی جاری آنها را به شدت تحت تأثیر قرار دهد، ضمن آنکه موجب بی ثباتی و تزلزل حقوقی تصمیمات و اعلامات دولتی می شود، افراد را از حصول به اهداف از پیش تعیین شده ی خود باز می دارد (کنت، ۲۰۰۴)^{۲۲}.

از این رو، زمانی که افراد انسانی با تکیه بر عقل و اراده آزاد خویش، بر حسب اعتماد به اداره، در جهت تامین خواسته های خود، به تصمیمات و اعلامات دولتی تکیه می کنند، انتظارات و توقعات معقولی شکل می گیرد که حفظ اطمینان عمومی به اداره، حمایت حقوقی مؤثر از آنها را ایجاب می کند. در این رویکرد، تصمیمات و اعلامات دولتی، حاکمیت و مقبولیت خود را مرهون اراده افراد انسانی هستند و از این رو، هر تصمیم یا اعلام، زمانی محترم شمرده می شود که به حکم عقل، مورد تأیید و تصدیق اراده های آزاد باشد.

۵-۲- نظریه اتکا^{۲۳}

مطابق این نظریه که خود مبتنی بر اصل «منع صدمه»^{۲۴} است، تعهد کلی بر منع ایراد لطمه به دیگران وجود دارد و لذا ورود هر گونه صدمه قابل اجتناب به اشخاص، غیر قابل پذیرش است. به عبارت بهتر، آزادی عمل افراد در فرایند اخذ تصمیم و بیان اعلام تا آنجاست که منجر به ایراد صدمه و لطمه به سایرین نشود (هالفید، ۱۹۸۸)^{۲۵}.

به این جهت، اگر شخصی با اتکا به تصمیم، اعلام یا رفتار شخص دیگر، برای زندگی خود برنامه ریزی و پیش بینی هایی اقتصادی و اجتماعی انجام دهد، فرد مورد اتکا متعهد است که اعتماد و اطمینان شخص اول را زایل نکند. از این رو، اگر مقام یا مرجع دولتی، شهروندی را به اتکا بر تصمیمات و اعلامات خود ترغیب کند (با عنایت به اینکه چنین اعتماد و اتکایی ممکن است ریشه در واقعیت داشته باشد) نخستین وظیفه مقام یاد شده، عمل بر اساس شیوه ای است که به زیان شهروند نباشد. به بیان دیگر، مقام یا مرجع مربوطه باید به انتظارات شهروند ناشی از تصمیم و اعلام سابق خویش، پایبند باشد و یا حداقل، خسارات احتمالی وارد به متأثرین ناشی از لغو تصمیم و اعلام مذکور را جبران کند.

²¹ - Principle. Of Autonomt

²² - Knight . 2004 . Pp .80-82

²³ - Reliane. Theory

²⁴ - Noharm

²⁵ -Hadfield . 1988 . P .106

۵-۳- نظریه حاکمیت قانون^{۲۶}

مطابق این نظریه، احترام به انتظارات مشروع یکی از پیامدها و نتایج حاکمیت قانون است. بر این اساس، لازمه خود مختاری افراد، برخورداری از قدرت برنامه ریزی پیشینی برای زندگی شخصی است، به نحوی که با درجه ای از اعتماد و اطمینان عمومی به اداره، آثار و نتایج اعمال خویش و تا حدودی مقامات دولتی را پیش بینی کنند و زمینه تحقق اهداف خویش را فراهم سازند. دستیابی به این مهم، جز در سایه ی حکومت قوانین شایسته ای که متضمن شروط «پیش بینی پذیری»^{۲۷} و اطمینان باشد، امکان پذیر نیست. به عبارت بهتر، صرفاً در جامعه ای حداکثر اطمینان از تحقق انتظارات و احترام به آن وجود خواهد داشت که در پرتوی استقرار و اجرای قوانین شایسته، شهروندان بتوانند با علم و آگاهی از مقررات جاری، ضمن پیش بینی اوضاع و احوال در وضعیت های مختلف، از دانش خود برای برآوردن اهداف خویش استفاده کنند (هایک، ۱۳۸۲، ص ۱۷۱). از این منظر، حاکمیت قانون به عنوان نظریه ای مبتنی بر حفظ ارزش هایی همچون آزادی، حقوق بشروبرابری، با تاکید بر اصل «ثبات»^{۲۸}، مبنایی برای احترام به خواسته ها و توقعات مشروع شهروندان محسوب می شود. رعایت اصل ثبات در تصمیمات و اطلاعات دولتی، موجب این اطمینان برای شهروندان است که عمل اداری بر ترکیبی از اندیشه های کوتاه مدت و ملاحظات بلند مدت استوار بوده و افراد می توانند برای نیل به اهداف زندگی خود، با خیالی آسوده، برنامه ریزی پیشینی داشته باشند. بدیهی است تغییرات سریع و متعدد در قوانین و مقررات و تصمیمات و اطلاعات دولتی، ضمن سلب امکان پیش گفته از افراد، حصول به اهداف مذکور را برای آنها دشوار یا حتی غیر ممکن می سازد. بنابراین، حمایت قانونی از انتظارات مشروع با استناد به اصول حقوق اداری، ساز و کاری است که به پیش بینی پذیری و ثبات عین شده با حاکمیت قانون، اعتبار می بخشد.

۵-۴- نظریه اداره شایسته^{۲۹}

انتظار مشروع نه تنها متضمن رعایت توقعات افراد، نظارت و کنترل قدرت کارگزاران عمومی است، بلکه ابزار مناسب برای ارتقای سطح کارآمدی اداری نیز محسوب می شود. کارآمدی اداری جنبه ای از مفهوم وسیع تر «اداره شایسته» است که تحقق آن از مهم ترین اهداف اعمال نظارت قضایی مدرن به شمار می آید (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۳۰).

پاسخ به این سؤال را که «چرا احترام به انتظارات ناشی از تصمیمات و اطلاعات مقام عمومی، به سود اداره شایسته است؟»، باید در وابستگی مشروعیت و مقبولیت عام کارگزاران عمومی به میزان حمایت آنها از انتظارات شهروندان جستجو کرد (کسیکو، ۲۰۰۲، ص ۳۰).

اگر قدرت مقام اداری به گونه ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، به احتمال فراوان در منظر افکار عمومی، مقام مذکور، مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. این امر زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداره را فراهم خواهد کرد، زیرا مطابق آن، انگیزه ی شهروندان برای مشارکت در فرآیندهای تصمیم گیری، همراهی با تصمیمات و اطلاعات مبتکرانه و بدیع مقامات عمومی و تبعیت از قواعد و مقررات اداری افزایش می یابد. همین مهم، ضمن آنکه موجب مشروعیت و مقبولیت اعمال قدرت اداری می شود، بر توانایی اداره برای حل و فصل مسائل و اختلافات می افزاید.

²⁶ - Rule Of Law Theory

²⁷ - Predictability

6- Stability

²⁹ - Good Administration Theory

³⁰ - Kuusikko . 2002 . P . 457

ه- نظریه کارآمدی اقتصادی^{۳۱}

برخی اقتصاددانان معتقدند که اتخاذ و به کارگیری تدابیر ترتیبیاتی همچون اصول و قواعد مختلف حقوقی در جهت تنظیم تعاملات اجتماعی (به ویژه در حیطه ارتباطات مالی بخش خصوصی با دولت) می تواند در نهایت موجب رشد و ارتقای کارآمدی اقتصادی جامعه شود. به عبارتی، هر چه انتظارات و توقعات مردم از منظر حقوقی، بیشتر تأمین شود، به همان نسبت، سایر جلوه های امنیت از جمله امنیت اقتصادی نیز بیشتر تضمین خواهد شد. بدیهی است در یک محیط امن اقتصادی، افراد با احساس آرامش خاطر می توانند خلاقانه و مبتکرانه به استفاده از منابع موجود و تولید ثروت افزون بپردازند. این امر، خود موجب نیل به کارآمدی اقتصادی خواهد شد. منظور از کارآمدی اقتصادی، به کارگیری منابع اقتصادی موجود است؛ به نحوی که سود را به حداکثر برساند. بنابراین کارآمدی اقتصادی، ارزشی است که حقوق و به ویژه اصول کلی حقوق اداری باید برای پیشبرد آن تلاش کند (شارستون، ۱۹۹۰)^{۳۲}.

شناسایی حقوقی انتظار مشروع، برهزینه های داد و ستد و تعاملات اقتصادی تأثیر می گذارد، زیرا بر مبنای این شناسایی، کارگزاران عمومی و عاملان اقتصادی در فرآیند تصمیم سازی خود، باید به نحوی عمل کنند که منابع اقتصادی، بر حسب پیش بینی پذیری و قطعیت حقوقی، در اختیار کسانی قرار می گیرد که اغلب، بیشترین ارزش را برای آن قائل هستند. بدیهی است در این صورت زمینه نیل به امنیت اقتصادی برای شهروندان فراهم می شود و این مهم، خود موجب ارتقای سطح کارآمدی اقتصادی جامعه می گردد. بنابراین، اگر عاملان اقتصادی بتوانند با اطمینان خاطر به تصمیمات و اعلامات اداری تکیه کنند و بدانند که از انتظارات ناشی از اتکا به چنین تصمیمات و اعلاماتی با ساز و کارهای حقوقی مختلف حمایت خواهد شد، هزینه جمع آوری اطلاعات برای آنها کاهش خواهد یافت و تخصیص بهینه منابع روی خواهد داد. به ویژه که تجربیات تطبیقی نشان می دهد انتظارات مشروع در کنار اصول مکملی نظیر «اصل الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم». مقامات اداری را به سمت عدم ارائه توصیه یا ارتباط کمتر با شهروندان ترغیب نمی کند (جونز، ۱۹۸۷)^{۳۳}.

وضعیت های موجد انتظار مشروع

به عنوان یک اصل کلی، کارگزاران عمومی موظف اند از اختیارات خویش در جهت تقویت و حمایت منافع عمومی استفاده کنند و برای انجام این مهم، ناگزیر از برخی محدودیت های قانونی هستند. در این راستا، «خودمحدودسازی»^{۳۴} و «قانونیت»^{۳۵} اصولی هستند که در اکثر نظام های حقوق اداری توسعه یافته، وجود داشته و اعمال می شوند (کریج، ۱۹۹۲)^{۳۶}. با این حال، گاهی اوقات وجود این اصول نیز مانع خروج مقامات اداری از چارچوب اختیارات قانونی و یا انصراف و عدول از تصمیمات و اعلامات قانونی سابق نیست. تغییر خود سرانه و بدون ضابطه تصمیمات و اعلامات اداری توسط کارگزاری عمومی، به ویژه اگر با هدف انتفاع و بهره برداری برای خود یا گروه معینی از اشخاص صورت گیرد، یکی از مصادیق بارز «فساد اداری»^{۳۷} محسوب می شود (عباس زادگان، ۱۳۸۳، ص ۲۰). بروز این پدیده صرف نظر از کاهش «اثربخشی» و مشروعیت دولت، نظم و امنیت فردی و اجتماعی شهروندان را نیز به خطر می اندازد. بدیهی است در فرض تحقق حالات اخیر، نه تنها منافع عمومی بلکه حتی خواسته ها و انتظارات معقول شهروندان نیز با خطر ورود لطمات و آسیب های جدی، مواجه و به این جهت، حمایت حقوقی از آنها، امری ضروری و غیر قابل اجتناب تلقی خواهد شد. اینکه چگونه باید به حمایت حقوقی مؤثر از انتظارات شهروندان پرداخت و به چه

³¹ - Economical. Efficiency

³² - Sharpston, 1990, P. 105

³³ - Jones. 1987. Pp. 514 - 515.

³⁴ - Auto Limitation

³⁵ - Legality

³⁶ - Craig. 1992. P. 97

³⁷ - Administrative Comuption

نحوی باید مقامات اداری را به تبعیت از خواسته های مشروع ناشی از تصمیمات و اعلامات سابقشان ملزم کرد، مستلزم شناخت وضعیت هایی است که در آن انتظارات شهروندان تهدید می شود. در این خصوص تا کنون مطالعات تطبیقی مبین شناسایی چهار وضعیت عملی بوده که طی آنها انتظارات مشروع شهروندان توسط مقامات و مراجع اداری نادیده گرفته شده است. در وضعیت اول، مقام اداری راجع به فرد یا گروهی محدود و مشخص، تصمیمی رسمی اتخاذ می کند، ولی متعاقباً از عمل به آن منصرف می شود. برای مثال می توان به لغو مجوز اقامت صادره برای یک فرد توسط اداره مهاجرت در داخل یک کشور بیگانه، پیش از انقضای مدت اعتبار آن اشاره کرد. در وضعیت دوم، مقام اداری اعلام می کند که در ارتباط با فرد یا گروهی محدود و مشخص، از رویه یا خط مشی خاصی پیروی می کند، ولی متعاقباً اقدامی می کند که با محتوای اعلام پیشین ناسازگار است. برای مثال می توان به اظهارات وزیر آموزش و پرورش مبنی بر استخدام تمامی معلمان حق التدریس و تأدیه مطالبات معوقه آنها، و سپس انصراف از آن به متعاقب صدور دستور العمل عدم نیاز به استخدام جدید در آموزش و پرورش اشاره کرد. البته قابل توجه است که توصیه ها، وعده ها و اظهارات شفاهی مقامات عمومی، معمولاً تابع آیین و شیوه ی معینی نیست. این واقعیت، هر چند توجیه اعمال حمایت حقوقی از انتظارات ناشی از این قبیل اعمال را تضعیف می کند، اما به واسطه ضرورت احترام به اصول کلی انصاف و عدالت، لزوم حمایت از این انتظارات (دست کم در سطح حداقلی) را از بین نمی برد. زیرا اصولاً اغلب شهروندان قادر به تشخیص غیر قانونی بودن وعده ها یا مغایرت اظهارات و توصیه ها با صلاحیت های قانونی و سیاست های کلان جاری اداره و حکومت نیستند و الزام آنها به کاوش و کشف صحت و سقم رفتارهای اداری، در هر مورد، نه فقط توقعی ناممکن و غیر عملی، بلکه خلاف اصول انصاف و عدالت است.

در وضعیت سوم، مقام اداری رویه یا خط مشی تصمیم گیری خود در ارتباط با برخی موضوعات را منتشر کرده است، ولی متعاقباً در موردی خاص، از آن عدول می کند. این عمل، ضمن زوال انتظارات شخص یا اشخاص ذینفع، به جهت ایجاد برخوردی دوگانه با مخاطب اصلی و سایر شهروندانی که مشمول رویه یا خط مشی اعلام شده بوده اند، مغایر اصل «برابری در مقابل خط مشی هاورویه ها» نیز محسوب می شود (کریج، ۱۹۹۲ ص ۸۶)^{۳۸}. از این رو، توجیه لزوم حمایت از انتظارات در این وضعیت، به قوت توجیهی است که در وضعیت اول مطرح است. برای مثال، تحدید مجوز اعطای سیم کارت های تلفن همراه به متقاضیان بیش از یک سیم کارت توسط شرکت مخابرات، علی رغم اعلام عمومی سابق مبنی بر اعطای نامحدود سیم کارت به تمامی متقاضیان، به عنوان نمونه عینی این وضعیت قابل اشاره است. در وضعیت چهارم، مقام اداری نسبت به ابراز اعلام یا اخذ تصمیم عمومی اقدام می کند، ولی متعاقباً به دلیل تغییر سیاست ها و خط و مشی های کلان اداره یا حکومت، ناگزیر از اعلام یا تصمیم سابق خود عدول کرده یا انصراف می دهد. حمایت حقوقی از انتظارات در این وضعیت، اندکی دشوار است، زیرا سیاست های کلان اداره و حکومت اصولاً قواعدی دائمی و لایتغیر نیستند و به این جهت، تصور دوام و بقای همیشگی آنها انتظار معقولی محسوب نمی شود. به بیان بهتر، سیاست ها و خط و مشی های کلان، قطعیت و ثبات دائمی ندارد و قابل تغییر، اصلاح و تکمیل هستند و مقامات اداری نیز مکلف به تبعیت از آنها می باشند. در این خصوص، برای مثال می توان به انصراف وزیر آموزش و پرورش از اعلام عمومی مبنی بر تأمین هزینه های آموزش رایگان در مقاطع تحصیلی ابتدایی و دبیرستان دوره اول به جهت تغییر در سیاست ها و خط و مشی های کلان نظام در حوزه ی آموزش و پرورش اشاره کرد. در تمامی وضعیت های چهار گانه ی فوق، فرض بر این است که عدم توجه به انتظارات مشروع شهروند مخاطب، ضمن ایراد خسارت جدی به وی، موجب تخدیش اعتماد و اطمینان عمومی به اداره نیز می شود.

³⁸ - craig . 1992 . p . 86

تضمینات حقوقی انتظار مشروع

با توجه به مفهوم انتظار مشروع، اهمیت تضمین این اصل و حمایت حقوقی از آن در زمان وقوع یکی از وضعیت های چهار گانه (که طی آنها مقام عمومی با انصراف از تصمیمات و اعلامات سابق خویش، موجب ایراد آسیب و لطمه به خواسته های معقول شهروندان می شود)، بیش از پیش نمایان می گردد. به این جهت، در برخی موارد رعایت آئین و تشریفات اداری فرآیند تصمیم گیری، درپاره ای حالات، بررسی ماهیت و محتوای تصمیم یا اعلام اداری و ارزیابی میزان حفظ توازن و تعادل منافع فردی و عمومی درتصمیم یا اعلام جدید در قیاس با اعمال گذشته و بالاخره در مواقعی، تحمل لطمات مالی و اقتصادی وارده به شهروندان توسط دولت و تعهد به تأدیه غرامت، مهم ترین ساز و کار هایی است که تا کنون به منظور تضمین احترام به انتظارات مشروع شهروندان بکار گرفته شده است. علی رغم امکان دسته بندی فوق از شیوه های تضمین حقوقی انتظارات مشروع، وابستگی سازوکارهای یاد شده به ویژگی های کلی نظام حقوقی و عرف آداب و رسوم قضایی محیط پیرامون وضعیت موجود انتظار، موجب بروز تفاوت هایی در نحوه ی اعمال آنها از کشوری به کشور دیگر شده است. از آنجا که هدف اصلی تدوین این مقاله، ضمن معرفی کلی اصل انتظار مشروع، تبیین امکان اعمال و حمایت حقوقی از آن دردیوان عدالت اداری ایران با تأکید بر برخی قضایای مطروحه در نهاد مذکور است، در ادامه، علاوه بر شرح اجمالی هر یک از شیوه های حمایتی پیش گفته، حسب مورد نسبت به تحلیل برخی نمونه های مشهوری که می توانسته از مصادیق اعمال انتظار مشروع باشد، اقدام خواهد شد.

تضمین شکلی: حمایت از انتظار درمواقع نقض آیین ها و تشریفات اداری

تضمین شکلی انتظار مشروع، حمایت از توقعات و خواسته های شهروندی است که به جهت نقض آیین و رویه اداری ثابت و دائمی سابق، نتایج قابل پیش بینی پیشینی خویش را از دست رفته واز این رو، دچار زیان و خسران شده است (کنت، ۲۰۰۴) ۳۹.

صدور اخطار های پیشینی، استماع نظرات در خلال فرآیند تصمیم گیری، اعطای مهلت مقتضی برای ارائه پاسخ، اطلاع رسانی صحیح و شفاف، ارائه فرصت اظهار نظر شفاهی به مخاطب، استماع شهادت شهود و گواهی گواهان و بالاخره، رعایت بی طرفی در تصمیم گیری، شایع ترین آیین ها و تشریفات اداری است که عدم رعایت یا نقض هر یک می تواند موضوع اعمال این طریق حمایتی باشد. با توسل به این شیوه، هر شهروند می تواند به دلیل عدم رعایت آیین ها و تشریفات فرآیند تصمیم گیری نسبت به خویش، علیه مقام و مرجع اداری تصمیم گیرنده اقامه دعوی کند (کنت، ۲۰۰۴ ص ۹۹) ۴۰.

در این راستا، دادرس اداری به فرض احراز صحت ادعای شهروند، رأی به لغو یا ابطال تصمیم یا اعلام جدید خواهد داد. در سال های اخیر، برخی نمونه های این شیوه ی حمایتی را به طور تلویحی می توان در آرای صادره دیوان عدالت اداری، شناسایی کرد. یکی از مشهور ترین این دعاوی، «قضیه تثبیت قیمت سیمان توسط دولت» در سال ۱۳۸۵ بوده است. مطابق این قضیه، دولت ابتدا طی تصویب نامه شماره ۷۳۵۸۵/ت ۳۲۴۱۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ تصمیم گرفت تا به منظور بهبود اوضاع قیمت سیمان در کشور، با عنایت به قانون برنامه چهارم توسعه، این کالا را از سبد حمایتی خارج و وارد بورس فلزات کند. در پی انتشار این مصوبه، عده کثیری از سهامداران صنعت سیمان، با اتکا به محتوای تصمیم یاد شده، به پیش بینی قیمت سیمان و برنامه ریزی برای تنظیم نحوه فعالیت اقتصادی خویش پرداختند. با این حال، هفت ماه پس از مصوبه مذکور، دولت با صدور و انتشار تصویب نامه شماره ۳۸۷۶۰/ت ۳۳۹۰۷ مورخ ۱۳۸۴/۰۷/۰۹، سیمان را مجدداً به سبد حمایتی بازگرداند و مشمول سیاست ها و مقررات قیمت گذاری دولتی قرارداد. این درحالی بود که با عنایت به سرمایه گذاری و برنامه ریزی های انجام

39 - Knight. 2004.P.97

40 - Knight . 2004 . P . 99

شده توسط سهامداران صنعت سیمان طی هفت ماه گذشته، با اجرای مصوبه جدید، وقوع ضرر و زیان مالی و اقتصادی برای ایشان، محتمل و قریب به یقین به نظر می‌رسید. از این رو، گروهی از سهامداران صنعت سیمان شکایتی را به طرفیت دولت و وزارت بازرگانی به خواسته ابطال مصوبه دوم، در دیوان عدالت اداری مطرح کردند. درحقیقت، آنچه در این قضیه باید مورد توجه دیوان عدالت اداری قرار می‌گرفت، حمایت از انتظار معقول سهامداران شاکی در حد فاصل مصوبه اول و تصویبنامه دوم، مبنی بر خروج سیمان از سبد کالاهای مورد حمایت دولت (حد اقل تا موعد مقرر توسط دولت) بود؛ زیرا خروج سیمان از سبد کالاهای تحت حمایت دولت و تصریح و تأکید بر تداوم بقای این تصمیم تا پایان آذرماه سال بعد طی مصوبه اول (که بر مبنای اختیار اعطا شده به دولت در ماده ۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه صورت گرفت)، موجب این انتظار معقول و متعارف برای شهروندان مخاطب بود که دولت به رعایت موعد مذکور، متعهد خواهد ماند و در صورت لزوم ایجاد تغییر در این زمینه، دست کم، مخاطبان اصلی یعنی سرمایه‌گذاران و سهامداران سیمان را پیش از اتخاذ هر تصمیمی، مورد مشورت قرار دهد و یا از موضوع تغییر، آگاه خواهد ساخت. بدیهی است تصویبنامه دوم که به طور ناگهانی ضمن بی‌توجهی به موعی مقرر در تصویبنامه اول، ماهیت آن را نیز بدون هیچ اطلاع‌رسانی قبلی تغییر داده و برنامه‌های مالی سهامداران سیمان را زائل کرده، در حقیقت ناقض تشریفات اداری تصمیم‌گیری و موضوع اعمال اصل انتظار مشروع است؛ چرا که براساس آن، به شهروندان مخاطب، حتی فرست ارائه پیشنهاد و یا مدت زمان کافی برای تطبیق برنامه‌های خود با وضعیت جدید داده نشده است. به بیان بهتر، آنچه حمایت از انتظار معقول سهامداران سیمان مبنی بر بایبندی دولت به تداوم تصمیم سابق را ایجاب می‌کند، عدم رعایت تشریفات مقرر در مصوبه اول طی مصوبه دوم است و این خود، صرف نظر از مطابقت یا عدم انطباق مصوبه دوم با قانون، می‌تواند مبنای مستقلی برای صدور حکم به ابطال مصوبه دوم باشد.

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

این نوع تضمین، مبتنی بر رعایت منافع و امتیازات شهروندی در عین احترام به منافع عمومی در خلال اتخاذ تصمیمات جدید و یا ابراز اطلاعات تازه است و مطابق آن، هر شهروند می‌تواند به جهت زوال منافع و امتیازات موجود یا ایجاد وضعیت حقوقی جدید در نتیجه لغو، عدول یا انصراف از تصمیمات و اعلامات سابق اداری، علیه مقام تصمیم‌گیرنده، اقامه دعوی کند و ارائه دلایل تصمیم دوم و اثبات ضرورت اتخاذ آن را در مرجع صالح قضایی درخواست نماید (کریج، ۱۹۹۶)^{۴۱}.

در این حالت، مقام اداری مکلف است با ارائه دلایل صحیح و شفاف، ضمن تشریح محتوای تصمیم یا اعلام جدید، ضمن تشریح محتوای تصمیم یا اعلام جدید، حفظ تعادل و توازن منافع فردی و عمومی موجود را در فرآیند اخذ تصمیم و اعلام اخیر، اثبات و توجیه کند؛ در غیر این صورت، تصمیم و اعلام جدید ملغی خواهد شد. مطالعه برخی قضایای اخیر مطروحه در دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این مرجع صرف نظر از نقایص موجود صلاحیتی و عدم آشنایی کافی با مفهوم انتظار مشروع، هنوز به شدت در تاروپود «دادرسی اداری شکلی» گرفتار است. برای مثال می‌توان به «قضیه وعده وزیر آموزش و پرورش مبنی بر بازنشستگی پیش از موعد و دریافت کامل مستمری بازنشستگی برای معلمان متقاضی» اشاره کرد. مطابق این قضیه، در اواخر تابستان سال ۱۳۸۷، وزیر وقت آموزش و پرورش ایران، طی صدور یک دستورالعمل و در قالب مصاحبه‌های مختلف رسانه‌ای اظهار داشت که به منظور حل مشکل استخدام معلمان حق التدریس، این وزارتخانه با هماهنگی دولت تصمیم گرفته است که در صورت تمایل معلمان رسمی حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت مبنی بر بازنشستگی پیش از موعد، ضمن آنکه پاداش بازنشستگی را به طور کامل و به صورت یکجا به ایشان پرداخت می‌کند، مستمری و مزایای بازنشستگی کامل را نیز به آنها تأدیه نماید و سپس معلمان حق التدریس را جایگزین آنان کند. در پی این اعلام، تعداد زیادی از معلمان واجد شرایط، ضمن مراجعه به کارگزینی محل اشتغال خویش، تقاضای صدور حکم بازنشستگی کردند. در نهایت، چند ماه پس از این که حکم قطعی بازنشستگی عده

⁴¹ - Craig.1996.P.292

کثیری از متقاضیان صادر شد، به ناگهان سازمان باننشستگی کشوری اعلام کرد که هیچ گونه هماهنگی قبلی در موضوع یاد شده با این سازمان صورت نگرفته و بدین لحاظ، این سازمان قادر به تأمین پاداش و مستمری باننشستگی در قالب وعده ارائه شده توسط وزیر نیست. سرانجام پس از چند هفته مجادله، وزیر نیز ضمن حضور مجدد در مقابل رسانه های عمومی اعلام کرد که بخشی از وجوه و مبالغ مذکور، در قالب سهام عدالت، و بخشی دیگر در قالب اقساط یک ساله و چند ساله، به معلمان باننشسته پرداخت خواهد شد. این امر در شرایطی رخ می داد که برخی از معلمان یاد شده با اتکای به وعده اولیه وزیر، برای خود برنامه های مختلف مالی و اقتصادی را پیش بینی کرده بودند و با تغییر نحوه تحقق وعده به شکل اخیر، ورود خسارت به ایشان، قطعی به نظر می رسد. با این حال، در همان زمان، شکایت برخی از این معلمان در دیوان عدالت اداری به خواسته لغو احکام باننشستگی رد شد. گر چه با عنایت به قانون و مقررات جاری، این استدلال اولیه که احکام باننشستگی مربوطه، بر اساس تقاضای شخصی معلمان مورد نظر و منطبق با شرایط مقرر در قانون صادر شده و لذا با وجود رضایت قبلی افراد بر صدور احکام مذکور، دلیلی بر ابطال آنها وجود ندارد، صحیح به نظر می رسد؛ اما باید اذعان داشت که به جهت عدم شناسایی حمایت ماهوی از انتظارات مشروع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، طی این استدلال، به لزوم احترام به اتکای معقول و متعارف معلمان به وعده مقام اداری، کمترین توجهی نشده است. به بیان بهتر، اگر دیوان عدالت اداری با اعطای اجازه به معلمان زیان دیده در جهت اثبات ارتباط تقاضای صدور حکم باننشستگی با وعده وزیر، به بررسی و ارزیابی میزان توازن و تعادل منافع فردی و عمومی در اعلام اولیه و قیاس آن با آثار ناشی از تغییرات ثانویه می پرداخت و با عنایت به محرز بودن تقاضا و تلاش متضررین در جهت عودت به وضعیت اشتغال سابق بلافاصله پس از علم به عدم امکان وعده تحقق وزیر به نحو از پیش تعیین شده، مسئولیت اداره (یا مقام اداری مربوطه) را شناسایی می کرد، در این صورت، حمایت ماهوی از انتظارات نامبردگان محقق می شد. البته بدیهی است با توجه به محدودیت های قانونی حاکم بر صلاحیت های دیوان عدالت اداری، به منظور اعمال این شیوه حمایتی در رویه این مرجع، اصلاح و ارتقای صلاحیت های جاری آن، امری ضروری است.

۷-۳- تضمین جبرانی: حمایت از انتظار در مواقع ایراد خسارت به شهروندان

تضمین جبرانی، مبتنی بر جبران خسارت وارده به شهروند از طریق پرداخت غرامت است و بر اساس آن، آسیب های شخصی که در پی نقض تصمیمات و اعلامات سابق به واسطه اتخاذ تصمیمات جدید، ضمن از دست دادن انتظارات معقول خویش، متحمل لطمات مادی و ضرر و زیان اقتصادی شده است، باید جبران شود (اسکانبرگ، ۲۰۰۳) ^{۴۲}. در این صورت با اعتراض شهروند، دادرسی پس از احراز وقوع ضرر و زیان ناشی از لغو، عدول یا انصراف از تصمیم و اعلام سابق، هزینه جبران خسارات مربوطه جهت بازگشت زیان دیده به وضعیت پیش از زیان را، تعیین و به مقام تصمیم گیرنده تحمیل می کند.

این شیوه حمایت بر این استدلال استوار است که گرچه دولت در خصوص اداره امور و خدمات عمومی و تعیین و تغییر سیاست ها و خط مشی های اجرایی از اختیار نامحدودی برخوردار است و در این زمینه، جز در موارد استثنایی نمی توان مانعی برای آن ایجاد کرد، اما در عین حال، از آنجاکه خود مردم از نتایج تصمیمات و اعلامات دولت در اداره امور و خدمات عمومی منتفع می شوند، باید به طور برابر و بدون تبعیض، تأمین و تأدیه هزینه های حوادث و اشتباهات احتمالی ناشی از اعمال تصمیمات و اعلامات اداری را نیز شخصاً بر عهده بگیرند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، صص ۱۴۲-۱۴۱). بر مبنای این اندیشه، به فرض نقض تصمیم یا اعلام سابق از طریق اتخاذ تصمیم یا اعلام جدید، امکان ابطال تصمیم یا اعلام دوم وجود ندارد، ولی از آنجاکه آزادی عمل مقامات اداری در اعمال صلاحیت های اختیاری و لغو یا انصراف از تصمیمات سابق تا آنجاست که به ایراد ضرر و زیان مادی و اقتصادی شهروندان نینجامد، لذا در فرض اینکه اتخاذ تصمیمات ثانویه جدید، شهروند مخاطب متکی به تصمیم سابق را دچار ضرر و زیان قطعی کند و رابطه مستقیم علی و معلولی بین خسارات وارده با تصمیم یا اعلام جدید دولت نیز توسط

⁴² - Schonberg. 2003. Pp. 167-168

متضرربه اثبات برسد، مرجع صالح قضایی در راستای حفظ حقوق شهروندی و احترام به انتظارات مشروع، میزان غرامت لازم راعیین، وتأدیه آن را به مقام اداری تصمیم گیرنده، تکلیف می کند.

البته باید توجه داشت که ادارات، اغلب از اختیارات ذاتی وسیعی برای لغو تصمیمات مبتنی بر صلاحیت های اختیاری قانونی ومطلوب برخوردارند وآثاروتبعات ناشی ازاعمال این اختیارات وسیع نیز که می تواند موجب ایراد لطمات شدیدی به انتظارات شهروندان شود، معمولاً قابل تقویم وارزیابی مالی نیست واغلب با سازوکار پرداخت غرامت، جبران نمی شود.

به علاوه، نمی توان انتظار داشت که پرداخت غرامت برای عمل قانونی اداره، به سهولت قابل تحصیل باشد؛ زیرا اگر افراد بتوانند هرزمان که اخذ تصمیمی قانونی به زیان ایشان باشد، مدعی دریافت غرامت شوند، چه بسا نظام تصمیم گیری کارگزاران ومقامات عمومی، مختل وهدف اصلی ازتصمیم بی اثر شود. با این حال، اگر درپی اتخاذ یک تصمیم قانونی به منظور تأمین وتحقق منافع عمومی، ضرورزیان فاحش و قابل ملاحظه ای به فرد یاگروه محدودی از شهروندان وارد شود، رعایت انصاف واحترام به خود مختاری فردی و حاکمیت قانون ایجاب می کند که نوعی از غرامت، قابل دسترس باشدوبه متضررپرداخت گردد. این رویکرد، تلویحاً دریکی از آرای مشهور اخیردیوان عدالت اداری نیز قابل شناسایی است دراین خصوص می توان به «قضیه فیلم سینمایی سنتوری» اشاره کرد. مطابق این قضیه، سازندگان فیلم سینمایی سنتوری ضمن اقامه دعوی علیه معاونت سینمایی وزارت فرهنگ وارشد اسلامی دردیوان عدالت اداری، خواستار لغو ممنوعیت اکران فیلم وتصدیق، تعیین وپرداخت خسارات وارد شدند. ایشان مدعی بودند که پس از صرف مبالغ هنگفتی برای این تهیه فیلم، با بررسی وتأیید هیأت نظارت وارزیابی، پروانه نمایش دریافت کرده اند. اما در نهایت گرچه طبق برنامه ازپیش اعلام شده توسط معاونت سینمایی وزارت فرهنگ وارشد اسلامی مقرر بود که این فیلم از تاریخ ۱۳۸۶/۰۵/۰۲ دسراسرسینماهای کشور به نمایش درآید و به این جهت، مبالغ بسیاری هم برای تبلیغ فیلم یاد شده هزینه شده بود، ناگهان چند روز پیش از موعد اکران عمومی، بنا به دستور معاونت سینمایی وزارتخانه، از نمایش فیلم جلوگیری شد. سازندگان فیلم، خواهان منع دستور نمایش وتصدیق، تعیین وپرداخت غرامت برای خسارات ناشی از اقدام مذکور شدند. معاونت سینمایی وزارت فرهنگ وارشد اسلامی در دفاعیه خویش اظهارداشت که این معاونت به عنوان اقدامی پیشگیرانه، با توجه به آثاروتبعات ناخوشایند احتمالی فیلم، با استناد به اختیارات مندرج در ماده (۴) «آیین نامه نظارت برصدور مجوز اکران ونمایش فیلم» که بنا به ضرورت های سیاسی وفرهنگی، مجوز جلوگیری از نمایش فیلم را می دهد، طی اتخاذ تصمیم ثانویه، مانع از نمایش عمومی فیلم سنتوری شده است.

شعبه سوم دیوان عدالت اداری پس از رسیدگی، ضمن تأکید بر صلاحیت اختیاری معاونت سینمایی وزارت فرهنگ وارشداسلامی درآیین نامه مورد استناد، تقاضای لغو منع نمایش فیلم را رد کرد، اما درخصوص بخش دیگر خواسته خواهان درمورد تصدیق وتعیین خسارات ناشی از لغو مجوز نمایش سابق، نظر به اینکه بر اساس محتویات پرونده، برای تهیه، تولید وتبلیغ فیلم مورد بحث، مبالغ بسیاری توسط خواهان هزینه شده بود تا موفق به دریافت پروانه مالکیت ونمایش گردد، وباعنایت به اینکه اقدام معاونت سینمایی وزارتخانه درممانعت از اکران عمومی فیلم، موجب ورود خسارات هنگفت مالی به خواهان شده بود؛ شکایت شکات را در حد تصدیق ورود خسارت جدی به آنان در نتیجه تصمیم معاونت سینمایی مبنی بر منع اکران فیلم سنتوری، موجه تشخیص دادومستنداً به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رأی به ورود شکایت، صادرواعلام نمود. این مسئله که دیوان عدالت اداری مطابق با صلاحیت های قانونی جاری خود، هنوز اختیار تعیین میزان غرامات قابل پرداخت را ندارد، نقضی است (امامی واستوارسنگری، ۱۳۸۸، ص ۳۷۹)^{۴۳}. که رفع آن حتماً به تقویت حمایت جبرانی مؤثرتر از انتظار مشروع شهروندان خواهد انجامید. اما نکته مهم در این رأی آن است که دیوان عدالت اداری، ظاهراً با پذیرش مسئولیت به پرداخت غرامت برای «جبران خسارت جدی» وارده به گروه معین تولیدکنندگان فیلم (واین مرتبه، بدون اشاره به

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

نتیجه گیری

انتظارات مشروع، همان توقعات و خواسته های معقول شهروندان ناشی از اتکای به تصمیمات، اعلامات، برنامه ها و سیاست های مقامات و مراجع اداری در محدوده ی صلاحیت های اختیاری است که در صورت لغو، عدول یا انصراف از تصمیمات یا اعلامات مورد نظر، زایل شده و از بین می رود. از این رو، رعایت انصاف و عدالت ایجاب می کند که انتظارات یاد شده مورد توجه و حمایت حقوقی قرار گیرد. این مفهوم، ماهیتاً هنجار عقلی مبتنی بر اتکا به تصمیمات و اعلامات اداری رسمی یا غیر رسمی که از طریق ورود با عالم حقوق در قالب آرای قضایی و بر اساس استنادات مکرر قضات در دادرسی های اداری به عنوان یک «اصل کلی حقوقی» پذیرفته شده است. از آنجا که بیشترین کاربرد این اصل در روابط متقابل شهروندان با دولت و در چارچوب حقوق اداری است، باید آن را در زمره ی یکی از «اصول کلی حقوق اداری» محسوب کرد. گرچه این اصل با حق مکتسب، شباهت هایی دارد، اما با کمی تأمل در ساختار و محتوای هر دو، تفاوت آنها با یکدیگر مشخص می شود. به طور خلاصه، «تکلیف» و «اختیار» عناصر اصلی در تفکیک حق مکتسب و انتظار مشروع هستند و موجب تمیز امتیازات ناشی از قراردادهای خصوصی و قانون در عرصه اجرای صلاحیت تکلیفی با امتیازات مشتق از تصمیمات و اعلامات مقامات اداری در چارچوب اعمال صلاحیت های اختیاری می شوند. انتظار مشروع، بر مبنای پاس داشت اصول انصاف و خود مختاری فردی، به حمایت از توقعات و خواسته های معقول شهروندان می پردازد. رعایت انصاف و خود مختاری فردی به دودلیل حمایت حقوقی مؤثر از انتظارات را ایجاب می کند: از این سو، بی اعتنایی به انتظارات ممکن است به کسانی که با اتکای به آن برای خود برنامه ریزی کرده اند، لطمات جبران ناپذیری وارد کند. و از سوی دیگر، رعایت و احترام به انتظارات، محور و موضوع اصلی استقرار نظم، امنیت و ثبات حقوقی و در نهایت، موجب تکریم استقلال فردی است. به علاوه، حمایت از انتظار مشروع، ضمن ارتقای سطح اعتماد عمومی به مقامات اداری، به تدریج مقبولیت عام و کارایی ایشان را نیز افزایش می دهد. وضعیت های موجد انتظارات مشروع از یکدیگر قابل تفکیک هستند و شیوه ی حمایت حقوقی مؤثر در هر یک از آنها مجزاست. در این راستا، لغو تصمیمات فردی نهایی، عدول از اعلامات عمومی نهایی، انصراف از تصمیمات و اعلامات عمومی در موارد خاص، و خودداری از رعایت تصمیمات و اعلامات عمومی به جهت تغییر سیاست ها و خط مشی های کلان اداره و حکومت، به عنوان چهار وضعیت محل اعمال این اصل شناخته شده اند. تاکنون در نظام های مختلف حقوقی، سه شیوه تضمین شکلی در مواقع نقض آیین ها و رویه های اداری، تضمین ماهوی در مواقع تفویض منافع و امتیازات شهروندی و تضمین جبرانی در مواقع ایراد خسارت به شهروندان، به مثابه طرق حمایت از انتظار مشروع به کار گرفته شده است. در شیوه اول، رعایت انصاف رویه ای در فرآیند تصمیم گیری مورد توجه قرار گیرد. در طریقه دوم، ضمن قیاس تصمیم و اعلام جدید با اعمال و اقدامات سابق، میزان حفظ توازن بین منافع فردی و عمومی در فرآیند اخذ تصمیمات و اعلامات اداری مربوطه ارزیابی می شود و درجه تأثیر گذاری تصمیم ثانویه بر منافع و امتیازات پیشینی مخاطبین، ملاک دادرسی قرار می گیرد. در روش آخر نیز پرداخت غرامت برای ضرر و زیان ناشی از اتکای شهروند به تصمیمات و اعلامات اداری لغو شده، ابزار حمایت از انتظار مشروع محسوب می شود. در این میان، مطالعه و تحلیل برخی قضایای مطروحه در دیوان عدالت اداری ایران نشان می دهد که گرچه تاکنون اصل «انتظار مشروع»، صراحتاً مبنای استدلال قضات و دادرسان این مرجع نبوده و اتفاقاً در برخی موارد که محل اعمال این اصل بوده، یا سهواً به «حق مکتسب» استناد شده و یا دعوی اصلاً مورد پذیرش دیوان قرار نگرفته است، اما با عنایت به دلالت تلویحی برخی از استدلالات انجام شده در قضایای مربوطه مبنی بر پذیرش انواع مختلف

سازوکارهای تضمین حقوقی احترام به انتظارات مشروع، به نظر می‌رسد به مدد تشریح تفاوت‌های موجود میان این اصل و حق مکتسب توأم با تصریح و تعریف قانونی آن، بستری لازم برای پذیرش و اعمال صریح این اصل به مثابه ابزاری برای کنترل قضایی اعمال دولت، در رویه قضایی نهادهای مربوطه در ایران فراهم شود. برای این منظور، پیشنهاد راهبردی اولیه این است که ضمن شناسایی و تعریف صریح این اصل در قالب قوانین مادری همچون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون دیوان عدالت اداری:

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

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

سوم، اینکه اتکای شهروندان به اعلامات، حداقل در معنای کلیه اظهارات، وعده‌ها، تضمینات و بیانات شفاهی رسمی مقامات اداری به عنوان نوعی از اعمال اداری، در قوانین و مقررات پیش‌گفته، شناسایی و تعریف شود و حتی اتکای به آن دسته از آنها که ممکن است موجب انتظار معقول برای شهروندان مخاطب باشند، تحت پوشش حداقلی از حمایت‌های حقوقی (دست کم به صورت پرداخت غرامت) قرار گیرد. در پایان باید اذعان داشت که اصل انتظار مشروع در صورت اجرای صحیح و توأم با اعمال حمایت‌های مختلف حقوقی (و به ویژه با توسعه شیوه حمایت ماهوی)، در مقام یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت، در حقیقت ساز و کاری جدی است که در کنار فرآیند دموکراتیزه شدن حکومت و حفظ و حراست از حقوق بشر، نظام حقوقی را به سمت پذیرش نظریه «مسئولیت مطلق» دولت سوق می‌دهد و از این طریق، زمینه تأمین و تضمین حقوق شهروندان را بیش از پیش فراهم می‌کند.

منابع

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۸)، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ پنجم.
۲. بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، انتظارات مشروع و حمایت از آن در حقوق اداری با تأکید بر آرای قضایی، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق پردیس قم دانشگاه تهران.
۳. راسخ، محمد (۱۳۸۱)، حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه ارزش، تهران: طرح نو، چاپ اول.
۴. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۵)، فرآیند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله اندیشه‌های حقوقی مجتمع آموزش عالی قم سال سوم، شماره نهم.
۵. زارعی، محمد حسین و مسیح بهنیا (۱۳۸۷)، انتظارات مشروع در حقوق عمومی، سخنرانی درسومین نشست تازه‌های حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۶. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰)، (ب)، «اختیارات فوق‌العاده عالی‌ترین مقامات اجرایی»، راهبرد، شماره بیستم.

۷. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، جزوه حقوق اداری تطبیقی.
۸. عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳)، فساد اداری، تهران دفتر پژوهش‌ها و فرهنگی، چاپ اول.
۹. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب سال (۱۳۸۳).
۱۰. قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال (۱۳۸۵).
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)، حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، تهران نشر دادگستری، چاپ پنجم.
۱۲. هایک، فردریش فون (۱۳۸۲)، قانون، قانونگذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی نژاد، تهران: طرح نو، چاپ اول.
۱۳. هداوند مهدی (۱۳۸۶)، نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۱۴. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری (درپرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
15. craig. paul. (1992) legitimate Expectaion A conceptual Analysis .the law ouarerly Review . vol . 108
16. craig paul. (1996). Substantive legitimate Expectations in Domestic and Community law .the Cambridge law journal vol 55
17. clayton Richard . (2003) Legitimate Expectations. Policy and Principle. Of Consistency. The Cambridge Law Journal. Vol 62
18. French. Simon.(2006). How Legitimate are Legitimate Expectations. Law Institute Journal. Vol . 80.
19. Hadfield . Brigid . (1988). judicial Review and the Concept of Legitim ate Expectations. Northern Ireland Legal Guarterly. Vol. 39. No.2.
20. Jones . David Philip . (1987) A Comment on Legitimate Expectations and The Dutv to Give Reasons in Administrative Law. Alberta Law Review. Vol. 25.
21. Knight. Dean.R. (2004). Estoppel in public Law: The Protection in Legitimate Expectations . a thesis for degree of Master of Laws. The University of British Columbia.
22. Kumaralingam. Amirthalingam. (2003). Reasonable Reliance to Legitimate Expectations. Oxford University commonwealth Law Journal. Vol. 3.
23. Kuusikko. Kirsi. (2001) . Advice . Good Administration and Legitimate Expectations: some Comparative Aspects. European public Law .vol .7.
24. Macphereson. Paula A .(1996). Legitimate Expectation and Its Application to Administrative policy . A thesis for degree of Master of Laws . University of Ottawa.
25. Sales. Philip & Steyn. Karen. (2004). Legitimate Expectations in English public Law: An Analysis. Public Law .
26. Schonberg. Soren. (2003). Legitimate Expectations in Administrative Law . (2 ed). London: Oxford University press.
27. Sharpston. Eleanor.(1990). Legitimate Expectations and Economic Reality. Vol I5.
28. steele . Lain . (2005). Substantive Legitimate Expectations: striking the Right Balance? The Law Guarterly Review . vol. 121.

29. Tate. Pamela . (1989). Coherence of Legitimate Expectations and The Foundation of Natural Justice. Monash University Law Review . vol .14.
30. Thomas. Robert. (2000). Legitimate Expectations and proportionality in Administrative Law . (2 ed) . London: Hart Publishing.