

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران با

رویکردی تطبیقی به نظام‌های حقوقی انگلستان و فرانسه

فاطمه افشاری*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۷ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۲۴

DOI: 10.22096/LAW.2020.109327.1468

چکیده

اشتباه حکمی مقام اداری به معنای جهل به قانون است؛ یعنی اینکه مقام اداری درک نادرستی از قانون دارد یا تفسیری مغایر هدف قانون‌گذار ارائه می‌دهد، اما مسئله مهم نحوه نظارت قضایی بر وقوع آن است. در حقوق انگلستان، در رویکرد سنتی تنها اشتباهات حکمی خارج از صلاحیت و اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه از میان انواع اشتباه درون صلاحیت قابل نظارت قضایی بودند؛ ولی در رویکرد نوین، اشتباه حکمی در مفهوم موسع خروج از اختیار به‌عنوان یکی از موجبات نظارت قضایی قرار گرفته، تفکیک میان اشتباهات صلاحیتی و غیر صلاحیتی نسخ شد و تمام اشتباهات حکمی نظارت‌پذیرند. در حقوق فرانسه نیز تمام اشتباهات حکمی مقام اداری نظارت‌پذیرند. در حقوق اداری ایران، امکان نظارت قضایی به‌موجب اشتباه حکمی، به‌صراحت پیش‌بینی نشده است، اما به نظر می‌رسد می‌توان از دو مبنای «قانونی بودن» و «خروج از حدود اختیارات» پیش‌بینی شده در قانون، برای نظارت بر آن بهره برد؛ گرچه در خصوص صلاحیت هیئت عمومی و شعب، حکم واحدی نمی‌توان صادر نمود. در این پژوهش،

Email: afshari399@jri.ac.ir

* استادیار گروه حقوق عامه، پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران.



۱۶۶ حقوق تطبیقی / دوره هشتم / شماره يك / پیاپی ۱۵ / صص ۱۶۵-۱۹۶

با بهره‌برداری از حقوق انگلستان و فرانسه در نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری، قوانین و رویه قضایی ایران بررسی شده است و برای تحقق شناسایی این مفهوم و نظارت قضایی بر آن، راهکار برآمده از نظام‌های حقوقی دیگر ارائه می‌گردد تا امکان نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران به‌طور کامل فراهم گردد.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی؛ اشتباه حکمی؛ مقام اداری؛ حقوق اداری ایران؛ حقوق انگلستان؛ حقوق فرانسه.

مقدمه

یکی از مفاهیم نظارت قضایی، نظارت دادگاه‌ها، اعم از دادگاه‌های عمومی یا دادگاه‌های اداری بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت است^۱ که با هدف صیانت از قانون، به عنوان سلاح شهروندان در برابر دولت نسبت به سوء استفاده از قدرت، نوعی کنترل مضاعف بر اعمال دولتی محسوب می‌شود و با تأکید بر احترام به کثرت‌گرایی و مشارکت شهروندان، به نحوی «دموکراسی قضایی»^۲ را در نسل نوین حقوقی پدید آورده است.^۳

لرد دیپلاک در تقسیم‌بندی خود از موجبات (دلایل) نظارت قضایی در انگلستان، سه دسته «غیر قانونی بودن»، «معقول بودن» و «آئین نامناسب» را برمی‌شمارد^۴ که غیر قانونی بودن خود شامل ۱. معنی مضیق خروج از حدود اختیارات یا فقدان صلاحیت به معنی فاصله گرفتن از محدوده‌های تعریف شده به وسیله قوانین؛ ۲. اشتباهات حکمی و (در مواردی خاص) اشتباهات موضوعی؛ ۳. معنی موسع خروج از حدود اختیارات به معنی اقدام در جهت یک هدف پنهانی، به حساب آوردن عوامل غیر مرتبط یا به حساب نیاوردن عوامل مرتبط و مقید کردن اختیار‌گزینشی می‌گردد.^۵

در نظام حقوقی فرانسه موجبات نظارت قضایی بر عمل اداری شامل دو دسته است: ۱. قانون‌مداری بیرونی؛^۶ و ۲. قانون‌مداری درونی^۷ که قانون‌مداری درونی^۸ خود دربردارنده: ۱. منحرف کردن اختیار (سوء استفاده از اختیار)؛^۹ و ۲. نقض قانون^{۱۰} که شامل تفسیر اشتباه

۱. نک: هداوند، ۱۳۸۷: ۱۶.

2. Judicial Democracy.

3. See: Manfredi & Rush, 2013: 35.

4. See: Le Suer & Sunkin, 1997: 469 & Alder, 2002: 368.

5. See: Le Suer & Sunkin, 1997: 469 & Alder, 2002: 368.

6. External Legality.

7. Internal Legality.

۸. در این حالت، تصمیم اتخاذ شده مورد نظارت قضایی قرار می‌گیرد تا اطمینان شود که تصمیم‌گیرنده از اختیارات

وآگذار شده فراتر نرفته و مرزهای درونی صلاحیت را نقض ننموده است. قانون‌مداری درونی نه تنها داشتن اختیار برای

تصمیم‌گیری را دربر می‌گیرد، بلکه شامل تشریفاتی نیز می‌گردد که چگونگی و فرآیند تصمیم‌گیری معتبر را معین می‌کنند

(See: Bell and Others, 1998: 181) و برای تشخیص غیرقانونی بودن، محتوای تصمیم باید واریسی شود

(See: Lombrard & Dumont, 2009: 441).

9. Détournement De Pouvoir.

10. Violation de la loi.

۱۶۸ حقوق تطبیقی / دوره هشتم / شماره یک / پیاپی ۱۵ / صص ۱۶۵-۱۹۶

(اشتباه حکمی)،^۱ اشتباه موضوعی^۲ و ارزیابی نادرست موضوع^۳ است.^۴ طبق تقسیم‌بندی فوق، اشتباه حکمی در هر دو نظام حقوقی انگلستان و فرانسه یکی از موجبات نظارت قضایی به شمار می‌رود.

برخلاف حقوق انگلستان و فرانسه، با وجود شناسایی نهاد دیوان عدالت اداری در راستای حمایت از حقوق و آزادی‌های مردم در برابر نهادهای اداری، مبانی نظارت قضایی نه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و نه در قانون دیوان عدالت اداری تصریح نشده است؛ ولی در اصل فوق‌الذکر، عبارت «احقاق حقوق» به نحو عام به‌کاررفته است که می‌تواند ظرفیت لازم برای توسعه دلایل مبنای نظارت قضایی بر اعمال اداری در ایران را فراهم نماید. همچنین، ماده ۱۲ و ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری به مواردی همچون «قانونی بودن» و «خروج از حدود اختیارات» و «سوءاستفاده از اختیارات» و... اشاره نموده است که بر اساس آن می‌توان موجبات نظارت قضایی در حقوق ایران را شامل: الف. مخالفت با قانون؛ ب. عدم صلاحیت مرجع مربوط؛ پ. تجاوز از اختیارات؛ ت. سوءاستفاده از اختیارات؛ ث. تخلف در اجرای قوانین و مقررات؛ ج. خودداری از انجام وظایف دانست.^۵ البته با توجه به اینکه در آموزه‌های حقوقی، تخلف در اجرای قوانین و مقررات، «نوع خاصی از اعمال برخلاف قانون» قلمداد شده است که «ویژگی آن را می‌توان در عدول و تخطی از کیفیات اجرایی یک حکم یا قاعده قانونی معین خلاصه کرد.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۴۸) و همچنین خودداری از انجام وظایف، مخالفت سلبی با نصوص و مصدحات قانونی دارد؛^۶ بنابراین می‌توان گفت مبانی نظارت قضایی در حقوق ایران به‌نوعی مشابه با موجبات نقض تصمیمات و اعمال اداری در حقوق فرانسه هستند که عبارت‌اند از: تجاوز از صلاحیت، عدم رعایت تشریفات، سوءاستفاده از قدرت و نقض قانون‌مداری.^۷

1. Misinterpretation erreur de droit.
2. Error of fact, faits matériels en tant qu'ils sont exacts.
3. Erroneous classification of fact, Qualification juridique des faits.
4. See: Bell & Others, 1998: 181.

۵. نک: نجابت‌خواه، ۱۳۹۱: ۶۱.

۶. نک: بسیونی‌عبدالله، ۲۰۰۶م: ۶۲۶.

۷. نک: طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۱۰۱.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۶۹

مقامات اداری در اعمال صلاحیت قانونی و انجام وظایف خود، باید به طور مداوم طبق قانون معتبر قابل اجرا عمل کنند.^۱ عمل نکردن به طور مداوم بر طبق قانون قابل اجرا، شرط لازم برای ارتکاب یک اشتباه حکمی است.^۲ همان گونه که بیان شد، اشتباه حکمی یکی از مصادیق نقض قانون مداری و در تقسیم بندی جزئی تر، از اجزای قانون مداری درونی به شمار می رود که در این حالت، با وجود آنکه تصمیم توسط شخص مجاز و به شیوه مجاز اتخاذ شده، به این دلیل غیرقانونی است که در محتوای تصمیم دچار اشتباه شده است.

اکنون پرسش پژوهش حاضر آن است که نظارت قضایی بر اشتباه حکمی در حقوق اداری ایران بر چه مبنایی و چگونه انجام می شود؟ در آموزه های حقوق اداری ایران، تاکنون سخنی از اشتباه به میان نیامده و بحثی در این باره نشده است، اما به نظر می رسد با بررسی نظام های حقوقی انگلستان و فرانسه و مبتنی بر آن، می توانیم اشتباه حکمی مقام اداری را یکی از موجبات نظارت قضایی در حقوق اداری ایران بدانیم که مقام اداری دچار نقض قانون شده و از محدوده اختیارات خود فراتر رفته است. همچنین با بررسی نحوه نظارت قضایی بر اشتباه حکمی در نظام های حقوقی انگلستان و فرانسه، می توان الگوی مطلوبی برای نحوه نظارت در نظام حقوقی ایران ارائه نمود.

در این پژوهش، برای بررسی الگوی مطلوب قابل اعمال در حقوق ایران، پس از بررسی مفهوم ابتدایی اشتباه حکمی، با روش تحقیق تطبیقی و با مدل مطالعه توصیفی-تحلیلی، نخست به بررسی نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در نظام حقوقی انگلستان، سپس فرانسه و در انتهای بحث در حقوق اداری ایران خواهیم پرداخت.

۱. تحدید مفهومی اشتباه حکمی مقام اداری

اشتباه حکمی یکی از مهم ترین مبانی نظارت قضایی است که امکان نظارت بر آن تقریباً مورد اتفاق نظر است.^۳ اشتباه حکمی^۴ در برابر اشتباه موضوعی،^۵ اشاره به «معنای قانون» دارد و

1. Common law.

2. See: Cane, 2011: 181.

3. See: Endicott, 2011: 66.

4. Error of law.

5. Error of fact.

عدم توجه به آن غیر قانونی بودن را به ارمغان می‌آورد.^۱ مقام اداری باید پاسخ «درست» را در معنای قانون دریابد.^۲ اشتباه حکمی در جایی بروز می‌کند که به‌زعم مقام ناظر قضایی، مقام عمومی یا تصمیم‌گیرنده اداری، نسبت به قانون «جهل» داشته یا آن را «به‌خوبی» نفهمیده باشد. همچنین این مسئله در زمانی بروز می‌کند که مقام اداری تفسیری از قانون ارائه دهد که به عقیده مقام ناظر، خلاف هدف قانون‌گذار از تصویب آن قانون شمرده می‌شود.^۳ یا آنکه از خود، پرسشی اشتباه در خصوص اعمال یک مفهوم حقوقی پرسیده است.^۴ یا اینکه مقام اداری، قدرتی را که به وی بخشیده شده است به اشتباه تفسیر نماید و بر طبق فهم اشتباه خود، از حدود اختیارات تجاوز نماید.^۵ پس می‌توان گفت این نوع اشتباهات زمانی روی می‌دهند که مقام اداری در رسیدگی به موضوعات مطروحه در نزد وی برای تصمیم‌گیری، از قواعد حقوقی تفسیر ناصحیحی را ارائه می‌کند و معنای نادرستی از این قواعد را مبنای تصمیم‌گیری خود قرار می‌دهد؛^۶ به عبارت دیگر اشتباهات حکمی در مواردی رخ می‌دهند که عوامل و موجبات عینی یا حقوقی تصمیم وجود دارند، ولی مقام یا مرجع تصمیم‌گیرنده در تفسیر یا استنباط و یا استنتاج آن دچار اشتباه می‌شود.^۷ که موجب تضییق حق یا توسعه تکلیف برای شهروندان می‌گردد.^۸

در اشتباه حکمی، تأکید اصلی مقام ناظر قضایی بر «کشف قصد» پارلمان در میزان صلاحیت مقام اداری و نیز معنایی است که پارلمان به اصطلاحات مندرج در مواد قانونی داده است تا اگر مقام اداری با دادن معنایی خلاف منظور قانون‌گذار از حدود صلاحیتش خارج شد، مداخله کرده و پرونده را مورد نظارت قضایی قرار دهد.^۹ در این باره مداخله دستگاه قضایی بدین نحو صورت می‌گیرد که معنای صحیح الفاظ حقوقی در قانون را کشف کرده^{۱۰} و نظر خود در

1. See: Cane, 2011: 248.
2. See: Yilmaz, 2013: 16.
3. See: Goddard QC, 2016: 68.
4. See: Halliday, 2004: 137.
5. See: Ewing & Bradley, 1997: 777.
6. See: Carroll, 2011: 263 & Endicott, 2011: 39.

۷. نک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۵.

8. See: Lewis & Middel Temple, 2004: 223.

۹. نک: هداوند، ۱۳۸۹: ۲ / ۵۴۲-۵۴۳.

10. See: Barnett, 2007: 759.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۷۱

خصوص تفسیر درست از قانون را جایگزین نظر مقام اداری می‌کند.^۱ برخی با نقد این دخالت، معتقدند قدرت تصمیم‌گیری به مقام اداری احاله شده^۲ و مداخله قضایی در این موارد، می‌تواند تجاوز در بررسی ماهیت دعوا و جایگزین کردن تفسیر مقام قضایی به جای تفسیر مقام اداری تصمیم‌گیرنده قلمداد شود؛ اما موافقان این نظر در پاسخ اظهار می‌دارند، نباید نادیده گرفت که حاکمیت قانون، اقتضای آن را دارد که چنانچه مقام تصمیم‌گیرنده، درک نادرستی از قانون ارائه نمود، بتوان آن را جبران کرد.^۳ در واقع، دخالت مرجع قضایی از آن رو صورت می‌گیرد که با ارائه تفاسیری معقول از قانون، اراده قانون‌گذار در هنگام وضع قانون مورد تأیید و حمایت قضایی قرار گیرد؛ و نه اینکه تنها، تفسیر شخصی قاضی جایگزین تفسیر مقام اداری شود.^۴ در اینجا به دادگاه‌ها و محاکم، اختیار داده می‌شود در پرونده‌هایی که ابهام در تفسیر وجود دارد، در خصوص مفهوم مورد نظر قانون‌گذار تصمیم‌گیری کند. در این خصوص، دادگاه می‌تواند معانی مرتبط با رویه را ارائه دهد.^۵ همچنین اگر تفسیرهای مقامات اداری، غیرمنطقی مبتنی بر نظر شخصی باشد، به دلیل اشتباه و مغایرت تفسیر ایشان از استانداردهایی که دستگاه اداری به کار می‌برده، تصمیم توسط مقام قضایی نقض خواهد شد.^۶

اما مفهوم دیگر که باید تشریح گردد، مقام اداری است. مقام اداری شخصی است که به موجب صلاحیت خود، اعمال اداری انجام می‌دهد. اعمال اداری در مفهوم عام، عمل قوه مجریه در مقابل عمل تقنینی و قضایی را در بر دارد و در مفهوم خاص، در برابر اعمال سیاسی^۷ قرار دارد. عمل اداری در مفهوم خاص، اقدام در چهارچوب سیاست‌ها و وظایف تعیین شده و با ابزارهایی از جمله امتیازات قانونی و قوه قهریه، در راستای تأمین نظم عمومی و ارائه خدمات تعریف می‌شود. البته باید توجه داشت که قوه مجریه هم به انجام اعمال اداری اقدام کرده و هم کارهای سیاسی را بر عهده دارد و دستگاه واحدی عهده‌دار هر دو کار است. رئیس‌جمهور و وزرا هم

1. See: David & Anne, 2009:14 & Endicott, 2011: 42.

2. See: Cane, 2011:248.

3. See: Alder, 2002: 397.

4. See: Richardson, 1996: 357.

5. See: Cane, 2011: 248.

6. See: Endicott, 2011: 41 & 42.

۷. عمل سیاسی به معنای تعیین اصول و خط‌مشی‌ها و برنامه‌ریزی است که در روابط قوه مجریه با دیگر قوا یا با دولت‌های خارجی اعمال می‌گردد.

۱۷۲ حقوق تطبیقی / دوره هشتم / شماره يك / پیاپی ۱۵ / صص ۱۶۵-۱۹۶

مقام سیاسی و هم عالی‌ترین مقام اداری و مسئول نظم عمومی در کشور و اداره خدمات عمومی هستند. از سوی دیگر، در کنار کارکنانی که به عمل اداری در قوه مجریه اقدام می‌کنند از مادون تا مافوق، قوه مقننه و قوه قضاییه نیز افزون بر وظایف خاص تقنینی و قضایی، در امور اداری خود، اعمال اداری انجام می‌دهند.^۱

۲. نظارت قضایی بر اشتباه حکمی در نظام حقوقی انگلستان

اهمیت اشتباه حکمی در حقوق اداری انگلستان و امکان نظارت قضایی بر آن،^۲ بدین دلیل است که تصمیم مقام اداری و تشخیص او یا تفسیری که از متن قانون برای توجیه اعمال خود ارائه می‌کند بر زندگی شهروندان تأثیرگذار است. بدون تردید، تصمیم‌گیری، مهم‌ترین کار مدیران ارشد است که اشتباه در آن به سهولت امکان‌پذیر است. در حوزه حقوق اداری انگلستان، اشتباه حکمی یکی از سه زمینه اصلی برای نظارت قضایی بر اعمال اداری می‌باشد^۳ که در تمام موارد، قابل نظارت قضائی است.^۴

عنوان «اشتباه حکمی» در حقوق انگلستان دارای سابقه‌ای پیچیده است. در این کشور، ارتباط تاریخی عمیقی میان اشتباه حکمی و صلاحیت وجود دارد.^۵ مبنای نظارت قضایی بر «صلاحیت» وقوع اشتباه حکمی، تجاوز نهادهای عمومی از دستور قانونی و خروج از حدود صلاحیت است. توسعه مفهوم خروج از حدود اختیارات، با افزودن مفاهیم دیگر همچون اشتباه حکمی در دایره خود، گستره اختیارات نظارتی را افزوده و زمینه نظارت قضایی مؤثرتر را فراهم نمود. در اینجا مسئله این است که آیا به نهاد عمومی، قدرت اعمال صلاحیت‌های قانونی بخشیده شده است؟ برای نمونه، یک مقام محلی که وظیفه تأمین آب سالم بر عهده اوست، آیا صلاحیت قانونی اضافه کردن فلوراید، به منظور بهبود بهداشت دهان و دندان جمعیت را نیز دارد؟^۶

۱. نک: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۶-۸.

2. See: Alder, 2002: 364.

3. See: Yardley, 1986: 77 & Endicott, 2011: 39.

4. See: Barnett, 2007: 759.

5. See: Halliday, 2004: 137.

6. See: Halliday, 2004: 137.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۷۳

با توسعه مفهوم اشتباه حکمی، این امر به عنوان یک مبنای مستقل نظارت قضایی به شمار می‌رود؛^۱ زیرا به نظر می‌رسد ملاحظات نامربوط یا اقدام مغرضانه جزء مبنای اشتباه حکمی‌اند. در این زمان، مفهوم «صلاحیت»، در ارائه تحلیل حذف شده و دیگر مسئله «صلاحیت» در امکان نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مطرح نیست.^۲ این در حالی است که در دوره قبل، میان اشتباه حکمی درون صلاحیت و خارج از صلاحیت تمایز قائل می‌شدند.^۳ دادگاه باید هر مصداق اشتباه حکمی را که در پاسخ مقامات اداری به پرسش‌ها پیدا می‌کند، تصحیح نماید. چه این اشتباه در صلاحیت تکلیفی مقامات رخ دهد و چه در صلاحیت اختیاری ایشان^۴ که در ادامه با تفکیک رویکرد کلاسیک و نوین، به شرح آن خواهیم پرداخت.

۱-۲. اشتباه حکمی در رویکرد کلاسیک

پیش از سال ۱۹۶۹ م، در تقسیم بین تصمیمات قابل نظارت اداره، دو نوع اشتباه حکمی درون صلاحیت (غیر صلاحیتی) و خارج از صلاحیت (صلاحیتی) از یکدیگر تفکیک و دادگاه عالی در مراحل نظارت قضایی، بین این دو دسته مسائل تفاوت قائل می‌شد. دلیل تمایز میان این دو نوع از موضوعات، ریشه در حقوق اساسی دارد. از یک سو، اصل حاکمیت قانون محدودیت‌هایی بر نهادهای اداری تحمیل می‌کند تا صلاحیت آن‌ها را مشخص کند و در محدوده اختیارات خود رفتار کنند. در نتیجه دادگاه‌ها برای نظارت بر تصمیماتی که خروج از حدود اختیار در آن رخ داده، آزاد هستند. از سوی دیگر، اصل حاکمیت پارلمان است که دادگاه‌ها را محدود به نظارت بر قانونی بودن اقدامات اجرایی، به ویژه در مورد شروط خارجی می‌کند و دادگاه حق دخالت در محدوده صلاحیت و تشخیص صلاحیت مقام اداری را ندارد.^۵ در ذیل دو نوع اشتباه درون صلاحیت و خارج از صلاحیت و مصادیق هر یک با محوریت مبحث نظارت قضایی بررسی می‌شود:

1. See: Halliday, 2004: 137.

2. See: Feldman, 2014: 1.

3. See: Halliday, 2004: 137.

4. See: Endicott, 2011: 307-309.

5. See: Kunnecke, 2007: 32-34.

۱-۲-۱. اشتباه حکمی درون صلاحیت

اشتباه حکمی درون صلاحیت^۱ در جایی رخ می‌دهد که در آن، نهاد عمومی، مثلاً دادگاه اداری، در جایی که دارای صلاحیت قانونی برای اعمال قانون در موضوعات مشخصی است، قاعده حقوقی را بد تفسیر می‌کند یا معنای نادرستی از قاعده حقوقی ارائه می‌دهد؛^۲ ولی همچنان داخل صلاحیتش باقی می‌ماند.^۳

دیدگاه کلاسیک در جایی است که تصمیم‌گیرنده در حکم اشتباه می‌کند، اما دارای صلاحیت قانونی است، مرتکب خروج از اختیار^۴ نشده^۵ و به دلیل اصل حاکمیت پارلمان^۶ قابل نظارت از طریق روش نظارت قضایی نیست، به جز در موارد «اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه».^۷ در دیگر موارد، اشتباه یادشده تنها می‌توانست از طریق درخواست تجدیدنظر جبران شود^۸ که شامل عدم صلاحیت،^۹ تجاوز از صلاحیت^{۱۰} و قصور یا امتناع در اعمال صلاحیت^{۱۱} است.

اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه، استثنای بر اشتباهات درون صلاحیت به شمار می‌رود که این نوع از اشتباه، قابل نظارت است.^{۱۲} آموزه اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه،^{۱۳} یک مبنای نظارت پیشرفته اولیه در قرن هفدهم انگلستان به شمار می‌رود^{۱۴} که بر پایه آن، قضات

1. *Intra vires* (Non-jurisdictional). نام اشتباه غیر صلاحیتی نیز در خصوص آن به کار می‌رود.

2. See: Carroll, 2011: 332.

3. See: James & Longley, 1999: 157.

4. *Ultra vires*.

5. See: Carroll, 2011: 333.

6. See: Kunneck, 2007: 32-34.

7. Error of law on the face of the record.

8. See: Carroll, 2011: 333 & James & Longley, 1999: 157.

۹. تصمیم‌گیرنده بر اثر اشتباه، در بخشی از تصمیم خود با وجود فقدان صلاحیت، خود را صالح فرض نموده و تصمیم بگیرد. (See: Ian, 2013: 79 and 87).

۱۰. تصمیم در محدوده صلاحیت عمومی تصمیم‌گیرنده است، اما در بخشی از تصمیم، تصمیم‌گیرنده از محدوده صلاحیت خود خارج می‌شود.

See: Barnett, 2007: 759; KD Ewing & Bradley, 1997: 777 & Martin & Turner, 2007: 130.

۱۱. این مورد، فقدان یا تجاوز از صلاحیت نیست، بلکه عدم اجرای مناسب صلاحیت است (See: Ian, 2013: 76 & 79).

12. See: Ian, 2013: 80.

۱۳. معادل فارسی حاضر، برای نخستین بار توسط دکتر هداوند در کتاب حقوق اداری تطبیقی استفاده شده است.

14. See: Lewis & Middel Temple, 2004: 223 & Ian, 2013: 79.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۷۵

توانایی حکم دادن در موضوعاتی را که این اشتباه در آن رخ داده، داشتند.^۱ این مبنای قدیمی نظارت تا اواسط قرن نوزدهم و در زمانی که مراتب فعلی دادگاه‌های انگلیس تأسیس نشده بود، به کار می‌رفت و اعتبار تصمیماتی را که در آن یک اشتباه حکمی در سوابق یک رسیدگی خاص وجود داشت، به چالش می‌کشید.^۲ در حقوق انگلستان، معمولاً سازمان‌های اجرایی، دادگاه‌های اختصاصی اداری و هیئت‌های بازرسی و رسیدگی مکلف‌اند تصمیمات خود را در سابقه ثبت کنند؛ گرچه قانون ثابت و خاصی در این خصوص وجود ندارد، اما در مواردی مانند ماده ۱۰ قانون دادگاه‌های اختصاصی اداری و هیئت‌های اداری، این امر الزامی شده است.^۳ آموزه اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه به دادگاه اجازه می‌دهد که با مطالعه متن سوابق ثبت‌شده، اگر اشتباه حکمی قابل تشخیص باشد، تصمیم اتخاذشده را ابطال نماید.^۴ سوابقی که نگهداری می‌شود شامل سند یا اسنادی است که جریانات و اقدامات موضوع را در بر داشته باشد؛ صورت دعوای طرفین و حکم داوری است که شامل شواهد و دلایل مبنای تصمیم و جریانات پیشین است و محکمه واقعاً وجود آن‌ها را لازم بداند و در یک دستور یا تصمیم رسمی محکمه‌ای درج شده باشند. همچنین باید توجه داشت سابقه نه تنها دستورات رسمی را در بر می‌گیرد، بلکه همه اسنادی را که مشخص شود برای تصمیم اساسی و بنیادی هستند نیز شامل می‌شود.^۵

این آموزه به این نکته توجه دارد که مقام اداری افزون بر آنکه باید در محدوده صلاحیت خود عمل کند، لازم است بر طبق یک تفسیر درست از قانون نیز رفتار کند.^۶ این آموزه بیان می‌دارد، حتی اگر تصمیم‌گیرنده در محدوده صلاحیت خود عمل کرده باشد، ولی مرتکب این اشتباه شده باشد، قضات حکم به معیوب بودن تصمیم می‌دهند؛^۷ به بیان دیگر در اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه، مقام اداری از محدوده اختیارات خارج نمی‌شود و در حدود صلاحیت خود تصمیم می‌گیرد، اما برخی تفسیرهای نادرست از یک مقرر قانونی، از ظاهر سابقه یک تصمیم منعقدشده نمایان می‌شود که به همین سبب، دادگاه به نقض تصمیم جایز و در محدوده صلاحیت

1. See: Barnett, 2007: 859; Alder, 2002: 37 & Carroll, 2011: 333.

2. See: Carroll, 2011: 333.

3. See: Alder, 2002: 370.

4. See: Barnett, 2007: 859; Alder, 2002; James & Longley, 1999: 157 & Kunnecke, 2007: 41.

5. See: Ian, 2013: 79 & 80.

6. See: Barnett, 2007: 859.

7. See: Barnett, 2007: 859; Alder, 2002: 371; James & Longley, 1999: 157 & Kunnecke, 2007: 41.

فراخوانده شده است.^۱ در این دیدگاه، گاهی رویه صحیح و نگهداری دقیق سوابق، در اولویت بالاتری نسبت به خود آن موضوع قرار می‌گرفت.^۲

۲-۱-۲. اشتباه حکمی خارج از صلاحیت

اشتباهاتی که توسط یک نهاد درباره حوزه صلاحیت آن واقع می‌شود، هنگامی که اختیار آن را ندارد، اشتباه خارج از صلاحیت^۳ است؛ این اشتباه برخلاف اشتباه درون صلاحیت است که اشتباه، درون حوزه صلاحیت وی واقع می‌شود. در موقعیت‌های مختلف، موضوعاتی که باید تشخیص داده شوند و حکمی که باید تعیین شود، می‌تواند معلول مجموعه‌ای پیش شرط باشد که باید پیش از انجام وظیفه ممکن‌الاجرا یا اعمال اختیار، وجود داشته باشد؛ برای نمونه در موضوع تعیین اجاره منصفانه يك «خانه مسکونی مبله»^۴، «مسکونی» و «مبله بودن» مسائل مرتبط با موضوع صلاحیتی است؛ چراکه این موضوعات به‌عنوان شرط مقدم برای اجرای صلاحیت محکمه هستند. بنابراین، اگر مفاد حکم محکمه، اجاره منصفانه‌ای را برای «خانه مسکونی غیر مبله» یا «ساختمانی غیر از يك خانه مسکونی» در بر داشته باشد، آن محکمه يك اشتباه مرتکب شده است.^۵ همه اشتباهات خارج از صلاحیت برخلاف اشتباهات درون صلاحیت، قابل نظارت قضایی هستند.^۶ باید توجه داشت در مصداق حاضر، «اجاره تعیین شده» برای خانه مسکونی مبله، مصداقی از موضوعات درون صلاحیت و اختیار مقام اداری است و اگر در این موضوع اشتباهی رخ دهد، قابل نظارت قضایی نیست.^۷

۲-۲. اشتباه حکمی در رویکرد نوین

رویکرد نوین بر اشتباه حکمی از آنجا در انگلستان آغاز شد که دادگاه تجدیدنظر و مجلس اعیان بر دیدگاهی که تمایز منطقی یا عملی بین اشتباهات درون صلاحیت و خارج از صلاحیت را ترسیم می‌کرد، شک و تردید کردند. بر این اساس، مفهوم اشتباه حکمی درون صلاحیت مقام

1. See: Hawke & Parpworth, 1996: 182.

2. See: Carroll, 2011: 333.

3. Jurisdictional.

4. See: Barnett, 2007: 761.

5. See: Ian, 2013: 79.

6. See: Taggart, 1997: 282.

7. See: Ian, 2013: 79.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۷۷

قضایی به سرعت به سمت منسوخ شدن حرکت کرد و به تدریج، دیدگاه نوینی پدید آمد که بر طبق آن، هر اشتباه حکمی محاکم اداری، مقامات اداری و یا دادگاه‌های پایین‌تر (برای نمونه دادگاه‌های بخش و دادگاه شهرستان) باید به عنوان اشتباه صلاحیتی در نظر گرفته شود. منطق دیدگاه فوق این بود که پارلمان نمی‌تواند نهادهایی را در نظر بگیرد که دارای اقتدار باشند و نتایج قطعی درباره معنای درست قانون ارائه دهند؛ از این رو جایی که ادعا می‌شود یک دادگاه اداری یا دیگر مقامات فوق‌الذکر به جز دادگاه عالی، اشتباه حکمی مرتکب شده‌اند، اشتباهات صلاحیتی در نظر گرفته شده و از طریق نظارت قضایی بررسی می‌شود؛ زیرا دادگاه‌ها فرض می‌کنند که مجلس قصد ندارد به دادگاه‌های پایین‌تر و یا مقامات اداری، صلاحیت تعیین مسائل حکمی را اعطا کند؛ بنابراین اگر مقام اداری صلاحیت دار، قانون قابل اعمال بر موضوع را اشتباه بگیرد، قابل نظارت قضایی خواهد بود.^۱

در رویه قضایی انگلستان، تمایز میان اشتباه حکمی صلاحیتی و غیر صلاحیتی، از نظر عملی در نتیجه تصمیم مجلس اعیان در قضیه آنیسمینیک علیه کمیسیون غرامات خارجی (۱۹۶۹)^۲ از بین رفت.^۳

این دعوا به تفسیر ناصحیحی از معیار جبران خسارت قربانیان جنگ سوئز، میان اعراب و رژیم اشغالگر قدس در سال‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۶۷ مربوط می‌شد. پژوهش‌خواه این پرونده یک شرکت بریتانیایی بود که صاحب ملک معدنی در مصر بود. ملک، در طول بحران سوئز توسط دولت مصر توقیف شده بود. بریتانیا پس از جنگ، مبلغ ۲۷/۵ میلیون پوند از دولت مصر بابت جبران خسارت اتباع و شرکت‌های بریتانیایی دریافت کرده بود. تعیین مطالبات از آن پول به موجب قانون، به یک کمیسیون خاص ارجاع شده بود. کمیسیون جبران خسارت‌های خارجی^۴ موظف بود تا این مبلغ را بر اساس دستورالعمل تعیین جبران خسارت‌های خارجی مصوب ۱۹۵۹، میان اشخاصی که اقامه دعوا کرده‌اند، توزیع کند.

1. See: Carroll, 2011: 333 & 387.

2. Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission (1969).

3. See: Ian, 2013: 82; Barnett, 2007: 759; Alder, 2002: 372; Sellick, 2010:163; Aronson, 2015: 8; James & Longley, 1999:157.

4. FCC.

این دستورالعمل مقرر می‌کند که خسارتی قابل وصول تلقی می‌شود که شخص متقاضی در معاهده، به‌عنوان صاحب ملک یا قائم‌مقام وی^۱ باشد و شخص صاحب ملک یا قائم‌مقام وی باید در تاریخ‌های معین، دارای تابعیت بریتانیایی باشند. شرکت بریتانیایی آنیسمینیک، از جمله شرکت‌هایی بود که مدعی خسارت به یکی از شرکت‌های تابعه خود شد که در خلال جنگ توقیف شده و بعدها به یک شرکت مصری واگذار شده بود. کمیسیون، مطالبات پژوهش‌خواه برای جبران خسارت را رد کرد و حکم داد که اگرچه نام پژوهش‌خواهان در معاهده وجود دارد، اما ملک مورد درخواست به يك سازمان مصری^۲ فروخته شده است که سازمان مذکور، به‌عنوان قائم‌مقام آنیسمینیک، ملیت بریتانیایی ندارد؛ بنابراین پژوهش‌خواهان به‌موجب دستورالعمل هیئت، محق جبران خسارت نیستند.

مجلس اعیان حکم داد که کمیسیون به دلیل تفسیر غلط از عبارت «قائم‌مقام»، مرتکب اشتباه صلاحیتی شده است. از آنجا که دعوا، توسط مالک اصلی اقامه شده است، مسئله تابعیت قائم‌مقام مطرح نیست؛ بنابراین موضوعی که کمیسیون به آن پرداخته داخل در صلاحیت وی نبوده و فراتر از صلاحیت خود اقدام نموده است. کمیسیون با بی‌توجهی، در گزارش خود، در خصوص ملیت سازمان تدو^۳ تصمیم گرفته است. پژوهش‌خواهان پرونده حاضر، به‌عنوان صاحبان اصلی املاک، مجبور نبودند که هم ملیت بریتانیایی خود و هم قائم‌مقام خود را اثبات کنند.^۴ مجلس اعیان مقرر داشت که اگر محکمه تالی در مواردی که صلاحیت پیگیری دارد، در نتیجه بد تفسیر کردن قانون، در موردی تصمیم بگیرد که صلاحیت رسیدگی به آن را ندارد، مرتکب تجاوز از اختیار شده است؛ بنابراین مفاد تصمیم وی باطل و بی‌اعتبار است.^۵

پرونده حاضر، رویکرد کلاسیک بر اشتباه صلاحیتی را گسترش داد تا حدی که اشتباه حکمی بر روی مفهوم صلاحیت اعمال نفوذ کرده و اشتباه حکمی، درون محدوده تجاوز از حدود اختیارات قرار گرفت؛ بدین مفهوم که هر اشتباه حکمی، تصمیم را مشمول اصل خروج از حدود

1. Standing.

2. TEDO.

3. TEDO.

4. See: Ian, 2013: 82; Carroll, 2011: 264; Alder, 2002: 371-372; Hawke & Parpworth, 1996: 182; Herling & Lyon, 2004: 95.

5. See: Barnett, 2007: 759.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۷۹

اختیارات قرار می‌دهد.^۱ در واقع، هر اشتباه حکمی در مفهوم مضیق آن به تجاوز از صلاحیت می‌انجامد.^۲ از سوی دیگر پس از آنیسمینیک، همه اشتباهات حکمی، صلاحیتی فرض شده و قابل نظارت قضایی هستند و دیگر هیچ نیازی یا در واقع هیچ محلی برای اعمال مفهوم قدیمی اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه، به عنوان استثنا در اشتباه حکمی درون صلاحیت برای اعمال نظارت وجود ندارد؛ بنابراین می‌توان گفت با وقوع آن، یک توسعه مهم نظارت قضایی در حقوق انگلستان ایجاد شد.^۳

تفسیر ارائه شده در قضیه آنیسمینیک، مانند انقلابی در مبانی نظارت قضایی انگلستان، تحولی عظیم در این زمینه ایجاد کرد و تا پانزده سال بعد، به طور صریح و ضمنی در برخی پرونده‌های بعدی تأیید شد. اگر بخواهیم سیر تاریخی پرونده‌های مؤید بعد از آنیسمینیک را بیان کنیم در این موارد قابل خلاصه است: لرد دیپلاک^۴ در سال ۱۹۷۴ در خصوص اثری که آنیسمینیک در مهجور کردن تمایز میان اشتباهات حکمی در صلاحیت و غیر صلاحیتی داشته، بیانیه‌ای فرا قضائی صادر کرد؛ در سال ۱۹۸۱ تمایز میان اشتباه حکمی صلاحیتی و غیر صلاحیتی به دلیل اهداف عملی نسخ شد، اما تنها در بخش محاکم اداری نه دادگاه‌های تالی؛^۵ در سال ۱۹۸۳ لرد دیپلاک پیشنهاد کرد که تمایز میان اشتباه در دادگاه‌های تالی نیز مانند دادگاه‌های اداری نسخ شود؛^۶ در سال ۱۹۸۴ هر محدودیتی در ارتباط با دادگاه‌های تالی تا حدی که هنوز در انگلستان وجود دارد، از بین رفته بود.^۷

تصمیم آنیسمینیک و آرای صادره پس از آن، شش نتیجه در رویه قضایی انگلستان به همراه داشت: ۱. تمایز میان دو آموزه تجاوز از حدود اختیارات و اشتباه درون صلاحیت به دلایل و اهداف عملی از بین رفت؛ ۲. به دلایل عملی، هر اشتباه حکمی حتا در صورت فقدان يك حق قانونی برای نظارت یا پژوهش، علی الظاهر، نظارت‌پذیر است؛ ۳. تمایز میان اشتباه حکمی

1. See: Yardley, 1986: 77-81; Carroll, 2011: 333; Rose-Ackerman & Lindseth, 2010: 451; Hawke & Parpworth, 1996: 183; Barnett, 2007: 759.

2. See: Alder, 2002: 372; Ian, 2013: 82; Herling & Lyon, 2004: 112.

3. See: Aronson, 2015: 8-9; Williams, 2008: 1; Tolley, 2003: 429; Rose-Ackerman & Lindseth, 2010: 451; Kunnecke, 2007: 42; Sellick, 2010: 163.

4. Diplock.

5. See: Racial Communications 1981.

6. See: O'Riaily v Mackman 1983; R v Hull University Visitor ex p page 1992.

7. R v Greater Manchester Corner ex p Tal 1984.

۱۸۰ حقوق تطبیقی / دوره هشتم / شماره یک / پیاپی ۱۵ / صص ۱۶۵-۱۹۶

صلاحیتی و اشتباه حکمی غیر صلاحیتی از بین رفت؛ بنابراین تمامی اشتباهات در مرحله تصمیم‌گیری یا قانون‌گذاری باید به‌عنوان اشتباهات حکمی در نظر گرفته شود؛^۴ تنها مسئله مهم تفاوت میان اشتباه حکمی و موضوعی است؛^۵ با توجه به امکان رسیدگی به تمام اشتباهات حکمی، مفهوم اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه، به‌عنوان استثنای قابل نظارت‌پذیر بودن اشتباهات درون صلاحیت، دیگر برای نظارت قضایی لازم نبود؛^۶ وقوع اشتباه حکمی، تصمیمات مرتبط با آن را باطل می‌کند و اگر تصمیم باطل شود، نمی‌تواند هیچ اثر قانونی داشته باشد.^۳

۳. نظارت قضایی بر اشتباه حکمی در نظام حقوقی فرانسه

در گستره حقوق اداری فرانسه، شورای دولتی برای بار اول در سال ۱۸۵۹^۴ اقدام به نظارت قضایی بر اشتباه حکمی نمود؛^۵ بنابراین می‌توان ادعا کرد اشتباه حکمی جدیدترین دلیل برای نظارت بر عمل اداری در نظام حقوقی این کشور است. اشتباه حکمی (تخلف از قانون)، تمام قانون‌شکنی‌هایی را در بر دارد که در محدوده دسته‌بندی عدم صلاحیت، نقض مادی یا سوءاستفاده از اختیار نیستند. با این وصف، تخلف از قانون، مفهومی پرمحتوا تلقی می‌شود؛ زیرا قانون‌شکنی‌های بسیار مختلفی را درون خود جای می‌دهد که می‌توان همه آن‌ها را تحت عنوان اشتباه حکمی گنجانند؛ از این‌رو به اشتباه حکمی، لقب «هزار بیشه» داده شده است.^۶ در ادامه، انواع اشتباه حکمی شامل نقض مستقیم قواعد حقوقی، اشتباه حکمی در مفهوم مضیق و اشتباه حکم ناشی از عدم صلاحیت منفی و نحوه نظارت قضایی بر آن، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

1. R v Hull University Visitor ex p page 1992.

2. See: Ian, 2013: 83; Barnett, 2007: 759; Alder, 2002: 370 & Feldman, 2014: 1.

۳. با وجود حفظ آموزه اشتباه حکمی در مفهوم موسع، مجلس اعیان در پرونده دادستان علیه کمیسیون انحصارها و ادغامها به نفع حمل‌ونقل یورک شیر جنوبی در سال ۱۹۹۳

(R v Monopolies and Mergers Commission ex parte South Yorkshire Transport Ltd (1993)) به دیدگاه اشتباه حکمی

صلاحیتی بازگشت:

See: Barnett, 2007: 760; Martine & Turner, 2007: 130; James & Longley, 1999: 158 & James & Longley, 1999: 158.

4. Bouchers de Lyon 30 June 1859.

5. See: Gondouin & Inserguet-Brisset & VanLang, 2002: 107.

6. See: Leberton, 2007: 480.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۸۱

۳-۱. نقض مستقیم قواعد حقوقی

این نوع اشتباه حکمی که قانون شکنی در موضوع تصمیم نیز خوانده می شود، در مواردی است که سازوکار تصمیم مورد اعتراض به سلسله مراتب حقوقی ضربه می زند؛^۱ به عبارت دیگر هنگامی که مقام اداری در رفتار خود به قانون توجهی نکند، چنان که گویا اصلاً قانونی وجود ندارد، نقض قانون مستقیم محقق شده است.^۲ مقامات اداری در تصمیم گیری خود نمی توانند قوانینی بالادست را نادیده بگیرند؛ زیرا با عدم توجه به قوانین بالاتر، اصل قانون مداری مقامات اداری نقض خواهد شد؛^۳ بنابراین هر تصمیم یا اقدام اجرایی مقامات اداری که به صورت مستقیم در تعارض، تداخل، نادیده گرفتن یا موجب نقض متون دارای ارزش قانون اساسی، معاهده بین المللی، قانون،^۴ اصل کلی حقوقی، رأی دادگاه، عمل اداری یک جانبه^۵ یا رویه قضایی باشد، از مصادیق نقض مستقیم قواعد حقوقی است.^۶

در این زمینه باید توجه داشت، همان طور که مقام اداری و قاضی باید قانون، معاهده و قانون اساسی را رعایت کند، لازم است رویه قضایی و اصول حقوقی را نیز مورد توجه قرار داده و نادیده نگیرد. شناخت رویه قضایی به خصوص در مورد قضات دادگاه های اداری بسیار با اهمیت است. این امر نشان دهنده اعتبار رویه قضایی و تأثیر آن بر تصمیم دادگاه است؛ به نحوی که می توان گفت بی اطلاعی از رویه قضایی می تواند به یک اشتباه حکمی منجر گردد، به ویژه هنگامی که تغییری اساسی در رویه قضایی به وجود می آید.^۷ همچنین رعایت اصول کلی حقوقی نیز لازم است. از میان اصول کلی حقوقی، دو اصل «آزادی» و «برابری» به طور مستقیم مرتبط با شهروندان، کارمندان دولت و کاربران خدمات عمومی هستند. همچنین در شورای دولتی اصول کلی حقوقی شامل حق دفاع در مقابل نهادهای اداری و دادگاه های دولتی، حق درخواست تجدیدنظر در برابر آرای دادگاه ها و عطف به ماسبق نشدن اعمال

1. See: Leberton, 2007: 481.

2. See: Rivero & Waline, 2002: 250 & Tifine, 2014: 9.

3. See: Lombrard & Dumont, 2009: 441.

۴. مثال پرونده ۱۹۹۶ LambdaCE در رابطه با نقض ماده ۴۳۲-۱۳ آیین حقوق جزا.

۵. مثال تصمیم دادگاه نیس ۲۰۰۴ و نقض ماده ۱۱۱-۲ آیین شهرسازی Prefet des Alpes Maritimes.

6. See: Leberton, 2007: 480 & Lombrard & Dumont, 2009: 441.

7. See: Sriwannapneek, 2012: 189.

اداری در نظر گرفته می‌شود که تصمیم و مصوبه مقام اداری باید در تعارض با آن‌ها نبوده و اصول مذکور رعایت گردد.^۱

۲-۳. اشتباه حکمی در مفهوم مضیق

این اشتباه حکمی در صورتی پیش می‌آید که مقام اداری تصمیم خود را مبتنی بر تفسیر اشتباه از قواعد حقوقی یا با استناد به قوانین غیر قابل اجرا گرفته است. در این نوع از اشتباه، محتوا و سازوکار تصمیم صحیح است، اما حکم مورد استفاده در تصمیم، فاقد مبنای قانونی بوده یا به اشتباه تفسیر شده است.^۲

در فرض تفسیر اشتباه قوانین، تصمیم مقامات اداری مبتنی بر قواعد حقوقی قابل استفاده است، اما مقام اداری در میزان صلاحیت خود مبتنی بر قانون دچار اشتباه می‌شود.^۳ به بیان دیگر، مبنای قانونی در آن مصداق قابل اجراست و مقام اداری با تکیه بر معیار یا قانون صحیح تصمیم می‌گیرد، ولی قانون را بد تفسیر می‌کند.^۴ تفسیر نادرست مقام اداری در مفهوم یا حدود قاعده حقوقی، اعم از نوشته مانند قانون یا غیررسمی مانند برخی از اصول کلی حقوقی، به اشتباه حکمی می‌انجامد.^۵ این در حالی است که در هر نظام حقوقی تابع حکومت قانون، مقام اداری باید صلاحیت خود را به درستی شناخته و قوانین را به طور صحیح تفسیر کند؛ بنابراین اشتباه در تفسیر قانون، به ابطال تصمیم متخذه منجر خواهد شد.^۶ گرچه در نظام حقوقی فرانسه، نقض تصمیم سازمان دولتی به دلیل تفسیر اشتباه، در صورتی است که دو شرط محقق گردد: یکم اینکه، مقام اداری از قبل علم به قانون داشته باشد و دوم اینکه، قاضی در ارزیابی خود نظر دهد که مقام اداری تفسیر اشتباه ارائه نموده است.^۷ در رویه قضایی حقوق فرانسه و به ویژه آرای شورای دولتی این کشور، مصادیق بی شماری از صدور آرا بر مبنای تفسیر اشتباه قوانین را توسط مقامات اداری می‌توان یافت؛ برای نمونه در پرونده آگنسن،^۸ استانداری به اشتباه تصور می‌کرد

1. See: Sriwannapruet, 2012: 213.

2. See: Leberton, 2007: 481.

3. See: Leberton, 2007: 481.

4. See: Gondouin & Inserguet-Brisset & VanLang, 2002: 107; Lombrard & Dumont, 2009: 441 & Tifine, 2014: 9.

5. See: Dupuis & Guédon & Chrétien, 2000: 581.

6. See: Morton, 1988: 90.

7. See: Rivero & Waline, 2002: 250.

8. Association 'Les Amis De ST Augnsin (1985).

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۸۳

که دارای صلاحیت اختیاری برای رد تقاضای ثبت یک مؤسسه خیریه است، درحالی که به موجب قانون، مؤسسه مزبور به محض آنکه تشریفات مربوط به اعلام تأسیس مؤسسه عمومی را تکمیل نماید، حق ثبت شدن دارد؛ از این روی رد تقاضای ثبت آن مؤسسه توسط استاندار، به دلیل اشتباه در تفسیر قانون، ابطال شد.^۱

اما در فرض فقدان مبنای قانونی، مقامات اداری با بی توجهی به حوزه اجرای قانون،^۲ مبتنی بر قواعد حقوقی غیر قابل استفاده و غیر قابل اجرا تصمیم گیری نموده اند.^۳ به دلیل استفاده از استاندارد غیر قابل اجرا، تصمیم مقام اداری فاقد مبنای قانونی بوده است و قابل اجرا نیست.^۴ قاعده حقوقی بنا بر چهار دلیل می تواند غیر قابل استفاده باشد:^۱ قانون هنوز متداول و رایج نیست؛ مانند لایحه ای که نتیجه آن نامشخص است، اما مقام اداری در تصمیم خود، در تاریخی که هنوز نتیجه قانون نامشخص است از آن استفاده نموده است.^۲ قانون وجود دارد، ولی به دلایلی دیگر متداول و رایج نیست؛^۳ قانون دیگر وجود ندارد و لغو شده است؛ مانند لغو قانونی که رد ترفیع دادرسی یا قاضی را تنها در صورتی اجازه می دهد که او مجبور به جابجایی به شهر دیگر شود.^۴ قانونی که تصمیم بر مبنای آن گرفته شده، به دلیلی مانند عدم انطباق آن با معیار بالاتر که برخی آن را به عنوان مصداق مجزا از موارد اشتباه حکمی می دانند،^۵ غیر قانونی باشد؛^۶ مانند پرونده کیادو^۷ که در آن، تصمیم بنا بر بخشنامه وزارتی گرفته شده بود، درحالی که وزیر صلاحیت آن را نداشت.^۸

1. See: Morton, 1988: 90.

۲. برای دیدن آرای دیگر در این موضوع نک: CE Barel 1954؛ CE Universités de Paris Dauphine 1990؛ (Dupuis & Guédon & Chrétien, 2000: 581; Leberton, 2007: 481 & Tifine, 2014: 9).

3. See: Dupuis & Guédon & Chrétien, 2000: 581.

4. See: Leberton, 2007: 481; Tifine, 2014: 9 & Rivero & Waline, 2002: 250.

۵. نک: رأی شورای دولتی در مورخه هفتم ژوئای ۱۹۷۶.

6. See: Gondouin & Inseguet-Brisset & VanLang, 2002: 107.

7. CE Ass. Azibert et de Boisdeffre 1987.

8. See: Leberton, 2007: 481.

9. CE Societe Papeteries Menett 1965.

10. See: Leberton, 2007: 482 & Tifine, 2014: 9.

11. See: Leberton, 2007: 482.

12. CE Dame Obrego 1994.

13. See: Tifine, 2014: 9.

14. See: Tifine, 2014: 482.

15. CE Claudio 1980.

16. See: Leberton, 2007: 482.

۳-۳. اشتباه حکمی ناشی از محدود کردن صلاحیت

عدم صلاحیت در حقوق انگلستان، بر پایه نظر برخی حقوق دانان در مبحث سوء استفاده از اختیار جای می‌گیرد، اما در حقوق فرانسه، مبحث عدم صلاحیت به عنوان مبنای مجزایی برای نظارت قضایی است. این مفهوم، در شکل مثبت تجاوز از حدود صلاحیت و شکل منفی^۱ محدود کردن صلاحیت اعطا شده قانونی بروز می‌نماید. برخی از حقوق دانان فرانسوی معتقدند محدود کردن صلاحیت بدین مفهوم که مقامات اداری تمام صلاحیت قانونی خود را مورد توجه قرار ندهند و بخشی از آن را اعمال نمایند، به اشتباه حکمی خواهد انجامید. به خصوص اگر مقامات اداری با داشتن صلاحیت اختیاری، طبق صلاحیت تکلیفی^۲ عمل کنند.^۳ در این موارد، با وجود اینکه قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که با در نظر گرفتن شرایط وابسته به هر مورد تصمیم بگیرد، خودش تصمیم می‌گیرد تا این اختیار را محدود کند. وی این محدودیت را برای مصادیقی که خود تشخیص می‌دهد، تنظیم می‌کند و در آن موارد، قوانین عمومی را بدون تشخیص شرایط خاص اجرا می‌کند.^۴ مصداق آن را می‌توان در رأی شورای دولتی مورخ ۲۰ ژوئن ۲۰۰۳ در درخواست شماره ۲۴۸۲۴۲ ستیلینویک دید که شورا اظهار نمود: درباره حکم مربوط به تصمیم مجازات قاضی، باید در نظر گرفت که وزیر دادگستری هنگامی که به‌طور عمومی اعلام کرده است که مطابق با نظر شورای عالی قضایی رفتار خواهد کرد، از صلاحیت ارزیابی خود منصرف شده و بنابراین، دلایل و دامنه نظر این نهاد را از آن خود کرده است. در این شرایط، وزیر دادگستری میزان صلاحیت خود را نادیده گرفته است. وی صلاحیت اختیاری خود را که قانون به او اعطا نموده، استفاده نکرده و در حدود صلاحیت تکلیفی حکم داده است؛ بنابراین تصمیم وی همراه اشتباه حکمی است.^۵

۴. نظارت قضایی بر اشتباه حکمی در حقوق اداری ایران

برای بحث در نظارت قضایی مبتنی بر اشتباه حکمی در حقوق اداری ایران، ناچار به بررسی منابع حقوق اداری ایران هستیم. مهم‌ترین منابع برای بررسی شناسایی مفهوم ذکر شده و نحوه

1. Incompétence négative

2. Compétenceliée.

3. See: Tifine, 2014: 3 & 12.

4. See: Rivero & Waline, 2002: 250.

5. See: Tifine, 2014: 9.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۸۵

نظارت بر آن، نخست قانون و در گام دوم، رویه قضایی مراجع مرتبط با حقوق اداری است. بی‌شک، نخستین نهاد در این زمینه، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی اداری برای نظارت بر اعمال و تصمیمات دولت و کارکنان آن است. در قوانین دیوان عدالت اداری از آغاز تاکنون، صراحتاً عنوان اشتباه و نظارت قضایی مستقل بر مبنای آن شناسایی نشده است و به دلیل عدم صراحت، رویه قضایی مستقل به دلیل اشتباه مقام اداری نیز تاکنون در حقوق اداری ایران ایجاد نشده و زوایای آن مورد شناسایی قرار نگرفته است؛ ولی از عباراتی از قوانین مذکور، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی و نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری را می‌توان استنباط کرد که در ادامه به بررسی قوانین و رویه قضایی می‌پردازیم.

۴-۱. پویش تاریخی نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری در قانون دیوان عدالت اداری
ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ اولین ماده در بیان حدود صلاحیت دیوان است. در بند سوم این ماده، رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی توسط دیوان را مورد بحث قرار داده است. در بیان جهات رسیدگی فوق، عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات و همچنین مصوبه خلاف قانون ذکر شده است. در توضیح ارتباط این عنوان با اشتباه باید بگوئیم، در تقسیم‌بندی مبانی نظارت قضایی در نظام حقوقی انگلستان و حقوق آلمان، یکی از جهات و مبانی نظارت قضایی، تجاوز از اختیارات است^۱ و همان‌گونه که ذکر شد، در حقوق نوین انگلستان، تعریف موسع و جدیدی از آموزه خروج از حدود اختیارات ارائه شده است که اشتباه مقام اداری را نیز در بر دارد.^۲ همچنین بر اساس دسته‌بندی موجبات نظارت قضایی، غیرقانونی بودن یکی از مبانی نظارت قضایی است که اشتباه مقام اداری در ذیل آن می‌گنجد.^۳ همچنین در حقوق فرانسه، اشتباه مقام اداری ذیل عنوان تخلف از قانون‌مداری درونی قرار می‌گیرد.^۴ اگر این تقسیم‌بندی‌ها را در حقوق داخلی ایران نیز وارد نماییم، عنوان کلی تجاوز از اختیارات و غیرقانونی بودن در مواد فوق‌الذکر، شامل مصادیق بیشمار می‌گردد که یکی از مصادیق آن نیز اشتباه مقام اداری است. بر این اساس، در صورت وقوع اشتباه توسط مقام

۱. نک: هداوند، ۱۳۸۹: ۲ / ۵۳۶ - ۵۳۹ و ۷۸۲: ۳۰۰ Stott & Felix, 1997.

2. See: Coles & Reynolds, 2008: 114 & Alder, 2002: 371.

3. See: LeSuer & Sunkin, 1997: 469 & Alder, 2002: 368.

4. See: Lombard & Dumont, 2009: 441.

اداری در صدور آیین‌نامه یا هر نوع مقرر دولتی یا اشتباه در اعمال و تصمیمات، امکان نظارت مقام قضایی بر اشتباه وی وجود دارد.

در قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵، صلاحیت میان هیئت عمومی و شعب دیوان تفکیک و صلاحیت‌ها با دقت بیشتری بیان شد و در ماده ۱۹ این قانون، در بیان صلاحیت هیئت عمومی، در رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی، یکی از جهات نظارت، تجاوز از حدود اختیارات بیان شد. در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و همچنین گزارش اخیر کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در طرح اصلاح موادی از این قانون (۱۳۹۸/۴/۱۹) که در دستور کار صحن علنی است، به‌طور مشابه در مواد ۱ و ۱۲ این قانون، با عباراتی مشابه در بیان صلاحیت هیئت عمومی دیوان، عنوان خروج از اختیارات و خلاف قانون (تخلف از قوانین) بیان شده است که عبارات فوق در دو قانون مذکور، بیانگر صلاحیت این مرجع در ابطال مصوبات دولتی در صورت اشتباه مقام اداری در وضع مقررات دولتی با صلاحیت صریح قانونی دیوان در این نوع نظارت مبتنی بر قانون موجود است؛ ولی پرسش آن است که آیا افراد می‌توانند از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران که به دلیل اشتباه مقام اداری صادر شده است بر طبق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، نزد شعب دیوان اقامه دعوا نمایند و خواستار رسیدگی شوند؟ به این پرسش می‌توان چند پاسخ داد:

پاسخ یکم مبنی بر قبول رسیدگی به شکایت از اشتباه مقام اداری توسط شعب دیوان با این استدلال است که در ماده ۱۰ به‌طور اعم رسیدگی به شکایات و تظلمات بیان شده و سبب شکایت تصریح نشده است. به همین دلیل به نظر می‌رسد سبب شکایت می‌تواند هر امری باشد که شامل اشتباه مقام اداری نیز می‌شود. از سوی دیگر در صدر ماده ۱۱ این قانون آمده است: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده...» و در گزارش اصلاحی قانون نیز ذکر شده است: «در صورتی که در نتیجه تصمیمات و اقدامات خلاف شرع، قانون و مقررات واحدهای مربوط و مراجع تصمیم‌گیرنده یا اهمال و کوتاهی از انجام وظایف قانونی، خسارتی بر اشخاص وارد شود»، اولاً، تضییع حقوق اشخاص به‌طور مشترک در مواد ۱۰، ۱۱ و ۱۲ استفاده شده است و در مواردی نیز که اشتباه مقام

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۸۷

اداری موجب تضييع حقوق اشخاص گردد، ديوان، صالح رسيدگي به آن است؛ ثانياً در متن قانون و طرح مذکور به طور عام، به تصميمات و اقداماتى اشاره شده است که موجب ورود خسارت مي گردد و تنها موارد صلاحيت هيئت عمومي را ذکر نکرده است؛ بر همين اساس مي توان گفت در ماده ۱۰ و ۱۱ نیز مصداق اقدام و تصميم موجب تضييع حقوق اشخاص، مي تواند اشتباه مقام اداری باشد و شعب ديوان، صلاحيت رسيدگي به اين امر را دارند.^۱ دليل سوم آنکه، چه ماده ۱ و چه ماده ۱۲ در بيان جهات نظارت قضايي، مخالفت با قانون يا خروج از حدود اختيارات را بيان مي کند؛ يعنى قائل به اين است که خروج از حدود اختيارات مي تواند جهت مستقل باشد. با توجه به عدم ذکر سبب در ماده ۱۰ و عموميت ماده ۱ با بيان صلاحيت ديوان در رسيدگي به شکايات از مأموران، واحدهای دولتي و آيين نامه های دولتي خارج از حدود اختيارات، هر مصداق خروج از اختيار و تخلف از قانون مي تواند موجب شکايت از تصميم مقام اداری نزد شعب ديوان گردد که يکي از اسباب نیز مي تواند اشتباه مقام اداری باشد.

اما پاسخ دوم آن است که در ماده ۱ اين قانون نیز يکي از جهات رسيدگي، خروج مقامات تصويب کننده آيين نامه دولتي از حدود اختيارات است که خود تأکيد ديگري بر صلاحيت هيئت عمومي در رسيدگي به اشتباه مقام اداری در تصويب مقررات دولتي و امکان ابطال آن است و صلاحيت شعب ديوان در رسيدگي به اشتباه مقام اداری برداشت نمي شود. همچنين به دليل عدم صراحت در ماده ۱۰ بر خروج از حدود اختيارات و به تبع آن، اشتباه مقام اداری، شعب نمي توانند به اين امر رسيدگي نمايند و اگر قانون گذار قصد داشت تا شعب، واجد اين صلاحيت باشند اين امر را به صراحت ذکر مي کرد.

اين پاسخ مي تواند اين گونه مورد نقد و پاسخ قرار گيرد که عبارت موجود در قانون فعلی (مصوب ۱۳۹۰) در بند ۱ ماده ۱۲، قبل از قانون سال ۱۳۸۵ ديوان، در ذيل بند ۱ ماده ۱۱ قانون ديوان مصوب سال ۱۳۶۰ آمده بود و به نوعی جهات نظارت قضايي بر تصميمات، اقدامات و مقررات را بيان مي کرد. در سال ۱۳۸۵، به شکلي غير صحيح، صلاحيت هيئت عمومي ديوان و شعب ديوان از يکديگر تفکيک شد، اما در ذيل بند ۱ ماده ۱۰، دوباره آن جهات نظارت قضايي

۱. نک: افشاری، ۱۳۹۳: ۲۶.

مورد اشاره قرار نگرفت؛ از این روی به نظر می‌رسد گرچه قانون‌گذار در ماده ۱۲ به جهات نظارت قضایی خاصی اشاره کرده است، اما با توجه به ماده ۱ که عبارت «خروج از حدود اختیارات» در آن مقرر شده و شامل تصمیمات، اقدامات و مقررات است و با توجه به اینکه اشتباه مقام اداری از مصادیق خروج از حدود اختیارات است، می‌توان قائل به این شد که در ارتباط با تصمیمات و اقدامات موردی نیز اشتباه مقام اداری می‌تواند یکی از جهات نظارت قضایی دیوان در شعب قرار بگیرد.

۴-۲. نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در رویه دیوان عدالت اداری

با توجه به شناسایی مبنای تجاوز از اختیارات و غیرقانونی بودن برای نظارت قضایی در قانون دیوان عدالت اداری، در شماری از آرای هیئت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری نیز به صورت استناد صریح یا ضمنی به اشتباه مقام اداری اشاره شده است؛ گرچه اشتباه به طور مستقل مبنای صدور رأی دیوان نبوده، اما به نظر می‌رسد با توجه به عنوان عام قانونی تجاوز از حدود اختیارات، می‌توان این مسئله را با تشریح نظریه وارد عرصه حقوق اداری کرد و بتوان به طور صریح نیز در رویه بر مبنای مستند قانونی موجود بدان استناد نموده و اشتباه را مبنای صدور حکم قرار داد.

نمونه‌ای از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در آن به طور ضمنی به اشتباه حکمی اشاره شده، تفسیر ماده ۴ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶ در رأی شماره ۷۹ مورخ ۷۹/۳/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که طبق نظر هیئت عمومی دیوان، مفید الزام واحدهای دولتی به اصلاح تشکیلات تفصیلی خود از طریق حذف پست‌های بلا متصدی و تقلیل پست‌های پشتیبانی (اداری و خدماتی) موضوع بندهای الف و ب ماده مذکور است. دیوان طبق تفسیر خود معتقد است، درک مقام اداری از این ماده تعمیم و تسری آن به مشاغل اصلی و تخصصی و فنی واحدهای دولتی، از جمله پست سازمانی تکنیسین نقشه برداری، اشتباه مقام اداری بوده و فاقد مجوز قانونی است؛ گرچه بر عنوان اشتباه مقام اداری در این رأی تصریح نشده، اما به دلیل تفسیر نادرست از قانون توسط مقام اداری که مصداق اشتباه حکمی است، اقدام به صدور رأی نموده و تصمیم را ابطال نموده است.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۸۹

مورد دیگر اشتباه مقام اداری در درک مفهوم قانونی که موجب تجاوز از حدود اختیارات شده و به موجب آن، مصوبه و اقدام مقام اداری ابطال شد، ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر در وضع عوارض است. در رأی دیوان^۱ بر این نکته تأکید شده که اگرچه قانون‌گذار در قانون تجمیع عوارض شهرداری‌ها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، قائل به صلاحیت وضع عوارض محلی یا افزایش نرخ آن‌ها برای شوراهای اسلامی شهرها در ازای خدماتی که توسط شهرداری‌ها به شهروندان ارائه می‌شود، شده است، ولی تسری این قاعده حقوقی تحت عنوان «هزینه تبلیغات محیطی» نسبت به تابلوهایی که بر سر در اماکن تجاری و اداری نصب می‌شود و «علی القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً متضمن تبلیغاتی درزمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه‌کننده خدمتی نیست تا ذی‌حق به دریافت بهای آن باشد»، از مصادیق اشتباه حکمی مرجع تصمیم‌گیرنده است و خارج از حدود اختیارات وی به شمار می‌آید.^۲

در آرای شعب دیوان عدالت اداری نیز می‌توان مواردی یافت که به اشتباه مقام اداری اشاره شده و در مواردی به‌طور ضمنی مبتنی بر آن، رأی صادر شده و در مواردی نیز در استدلال‌ات تنها بر اشتباه اشاره شده است. با توجه به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری، می‌توان مواردی از اشتباه حکمی در رأی مراجع مذکور یا اشتباه مقام اداری و صدور رأی مرجع بر مبنای آن را دید که درخواست رسیدگی از دیوان شده است. از مصادیق این آراء، آرای صادره توسط کمیسیون‌های شهرداری است که به دلیل اشتباه در حدود صلاحیت رخ داده و در واقع نوعی تجاوز از صلاحیت است

۱. نک: دادنامه شماره ۴۰۷-۴۰۶، مورخ ۱۳۸۷/۶/۳، کلاس ۵۲/۸۷ و ۵۳/۸۶.

۲. همچنین نک: دادنامه شماره ۵۳، مورخ ۱۳۸۷/۲/۱، کلاس ۳۹۱/۸۶، به موضوع درخواست ابطال بخشنامه شماره ۷۱۱۰، مورخ ۱۳۸۶/۲/۳ سازمان امور مالیاتی؛ رأی مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۲، به شماره دادنامه ۱۴۶ با موضوع ابطال ردیف ۳ ذیل بند ۲ بخشنامه شماره ۳۲۹۸۵/۶/۳۸-۵/۱۷، معاون پشتیبانی و توسعه منابع انسانی استانداری خراسان رضوی مبنی بر احراز تکفل فرزند توسط مادر با حکم دادگاه برای بهره‌مندی از کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد؛ دادنامه شماره ۲۰۳ (۱۳۸۷/۴/۲)، به کلاس ۳۲۸/۸۵ با موضوع انتقال یا مأموریت مستخدمان دولت.

۱۹۰ حقوق تطبیقی / دوره هشتم / شماره يك / پیاپی ۱۵ / صص ۱۶۵-۱۹۶

که در مفهوم موسع و سنتی اشتباه در انگلستان^۱ می‌گنجد. در ذیل دو نمونه از این آرا که نمونه‌های مشابه بسیاری نیز دارد، بیان می‌کنیم:

از مصادیق اشتباه در رأی توسط مرجع اختصاصی اداری، دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۰۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ شعبه ۳۲ دیوان است که به حکم تخریب کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اعتراض شده است. دیوان با بررسی جوانب، نوع تخلف را دیوارکشی دانسته است که دیوارکشی در مسیر طرح، اقدام عمرانی محسوب نشده و مشمول ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نمی‌شود. کمیسیون مذکور بدون توجه به مورد و به‌طور اشتباه رأی به تخریب داده است؛ درحالی‌که مورد مذکور در صلاحیت تعیین‌شده قانونی کمیسیون نیست. در پرونده دیگر به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۷۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۲ نیز که شعبه ۳۲ در خصوص صدور حکم تخریب صادر کرده است، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به دلیل قرار گرفتن مستحدثات ملک در بستر رودخانه، حکم تخریب صادر نموده است. دیوان، قرار گرفتن مستحدثات ملک در بستر رودخانه را از اسباب صدور حکم تخریب ندانسته و در واقع از رأی مذکور می‌توان استنباط کرد که دیوان معتقد است که کمیسیون در این زمینه دچار اشتباه در فهم قانون از محدوده صلاحیت خود شده و با تفسیر اشتباه از صلاحیت خود، تجاوز از حدود صلاحیت نموده است. کمیسیون، مصادیقی را در حدود صلاحیت خود فرض نموده که در محدوده صلاحیتش نیست.^۲

نتیجه‌گیری

اشتباه حکمی در برابر اشتباه موضوعی، حالتی است که مقام عمومی نسبت به قانون «جهل» داشته یا آن را «به‌خوبی» نفهمیده باشد یا تفسیری از قانون ارائه دهد که خلاف هدف قانون‌گذار از تصویب آن قانون شمرده می‌شود و با تفسیر ناصحیح خود، معنای نادرستی از این قواعد را مبنای تصمیم‌گیری خود قرار می‌دهد.

1. See: Barnett, 2007: 759; Ian, 2013: 82 & Alder, 2002: 372.

۲. همچنین نک: پرونده رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۱۰۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۲؛ شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۱۸۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۳۰ شعبه ۳۲ دیوان عدالت اداری؛ شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۷۰۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰؛ شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۴۹۸۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ شعبه ۲۹ دیوان.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۹۱

رویکرد کلاسیک بر اشتباه حکمی در حقوق انگلستان، با تقسیم انواع اشتباه حکمی بر درون صلاحیت و خارج از صلاحیت، اشتباهات درون صلاحیت را غیر قابل نظارت می‌دانستند، مگر اشتباه حکمی نمایان از ظاهر سابقه که با مطالعه متن سوابق ثبت شده، اشتباه حکمی قابل تشخیص بود و دادگاه می‌توانست تصمیم اتخاذ شده را ابطال نماید؛ اما اشتباهات خارج از صلاحیت که مقام اداری با اشتباه خود از حدود اختیار قانونی تجاوز می‌نمود، قابل نظارت بودند. پس از قضیه آیسمنیک در سال ۱۹۶۹ این تفکیک میان اشتباهات صلاحیتی و غیر صلاحیتی نسخ شد و همه اشتباهات حکمی نظارت پذیر به شمار رفته و همه اشتباهات حکمی در مفهوم موسع خروج از اختیار قرار می‌گیرند. در حقوق فرانسه تمام اشتباهات حکمی شامل نقض مستقیم قواعد حقوقی و بی‌توجهی به قانون، تفسیر اشتباه قوانین، فقدان مبنای قانونی تصمیم مقام اداری به دلیل عدم اعتبار قانون؛ و اشتباه حکمی ناشی از عدم صلاحیت منفی به معنای محدود کردن صلاحیت اختیاری، نظارت پذیرند.

در حقوق اداری ایران، نظارت قضایی به موجب اشتباه حکمی در میان موجبات نظارت قضایی به صراحت پیش‌بینی نشده است؛ اما در مواد ۱ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری دو مبنای مهم «قانونی بودن» و «خروج از حدود اختیارات» ذکر شده که اولاً اشتباه، ذیل عنوان نقض قانونی بودن در مبنای نظارت قضایی قرار دارد و ثانیاً در مفهوم موسع خروج از اختیار، اشتباه ذیل آن قرار می‌گیرد؛ بنابراین برای نظارت بر اشتباه، از این عناوین کلی می‌توان بهره برد و مبتنی بر اشتباه حکم صادر نمود. همچنین به نظر می‌رسد با توجه به گستردگی مصادیق مبانی نظارت، لزومی بر تصریح تمامی مصادیق از جمله اشتباه نیست؛ گرچه تصریح قانونی با توجه به نظام حقوق نوشته در کشور ما خالی از فایده نیست، چنان که در مواد ۱ و ۱۲ قانون، صلاحیت مذکور برای هیئت عمومی در ابطال مصوبات دولتی تصریح شده، اما با توجه به عدم تصریح صلاحیت شعب، برخی با دلایلی مانند معیار مشترک گرفتن از ماده ۱۲، واژه کلی شکایت و عدم ذکر سبب شکایت در ماده ۱۰ و تفسیر موسع از خروج از اختیارات که اشتباه مقام اداری را نیز در بر دارد، رسیدگی به اشتباه را در صلاحیت شعب نیز می‌دانند.

به دلیل عدم شناسایی صریح اشتباه مقام اداری در منابع حقوق اداری ایران و عدم ذکر آن در جهات نظارت قضایی، در آرای هیئت عمومی دیوان، ابطال مصوبه مبتنی بر این مبنا به دلیل تفسیر اشتباه، فهم غلط مفاد قانون و ... وجود دارد؛ اما با عنوان اشتباه حکمی مقام اداری ابطال صورت نگرفته، بلکه این ابطال به دلیل خلاف قانون بودن یا خروج از حدود اختیارات انجام شده است. گرچه عنوان نقض قانون بالاتر شامل قانون عادی، قانون اساسی که از مصادیق اشتباه حکمی در حقوق فرانسه است با عناوین مستقل در حقوق کشورمان شناسایی شده و مبتنی بر این دلیل، حکم ابطال مصوبات مغایر مبتنی بر این مبنا صادر می‌شود. در شعب دیوان نیز با توجه به عدم شناسایی صریح و ضمنی این نهاد جهت نظارت در صورت وقوع اشتباه در قانون، نمی‌توان رأی صریحی مبتنی بر اشتباه حکمی مقام اداری در میان آرای شعب دیوان یافت، اما در برخی آرا بدان استناد شده و رأی، تحت تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم اثبات اشتباه قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد تشریح دقیق دکترین حقوقی در این خصوص، زمینه اصلاح قانون دیوان و ورود دیوان در خصوص دعاوی مذکور و نظارت قضایی بر اشتباه مقام اداری به طور مستقل و صدور حکم برای آن را فراهم می‌نماید و انواع اشتباه حکمی شامل تفسیر نادرست خلاف هدف قانون‌گذار؛ فهم نادرست از قانون؛ نقض مستقیم قانون یا تصمیم بالاتر و استناد به قوانین منسوخ، وضع نشده، تأیید نشده یا غیرقابل اجرا و استفاده، تعطیل کردن صلاحیت مقام اداری را تحت نظارت دیوان قرار داده و دیوان مبتنی بر آن حکم صادر نماید.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۹۳

کتابنامه

الف- کتب و مقالات

الف-۱: فارسی

- افشاری، فاطمه (۱۳۹۳)، «مرجع صالح رسیدگی به سوء استفاده از اختیارات مقام اداری (بررسی موردی تخلف اخفا و معدوم نمودن اسناد و مدارک دولتی توسط مقام دولتی)»، فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضایی، دوره ۳، شماره ۶، صص ۱۷-۳۱.
- پژوهشگاه قوه قضاییه (۱۳۹۲)، نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری تطبیقی، چاپ دوم، تهران: سمت.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران: سمت.
- نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۱)، روش‌های جبرانی قضایی در حقوق اداری انگلستان و ایران، پایان‌نامه مقطع دکتری حقوق عمومی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، حقوق اساسی، دوره ۷، شماره ۹، صص ۷-۵۶.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.

الف-۲: عربی

- بسیونی عبدالله، عبدالغنی (۲۰۰۶)، القضاء الاداری، الطبعة الثالثة، الاسكندرية: منشأة المعارف.

الف-۳: لاتین

- Alder, John (2002). *General principles of constitutional and administrative law*, 4th Edition, New York: Palgrave.

- Aronson, Mark (2015). "Variable error of law standards?", draft for H Wilberg and M Elliott, *In: The Scope and Intensity of Substantive review*, England: Hart Publication, Oxford.
- Barnett, Hilaire (2007). *Constitutional and administrative law*, 6th Edition, England: Milton Park, Routledge, Cavendish.
- Bell, John & Others (1998). *Principles of French Law*, New York: Oxford University Press.
- Cane, Peter (2011). *Administrative Law*, 5th Edition, New York: Oxford University Press.
- Carroll, Alex (2011). *Constitutional and administrative law*, London & New York: Pearson Longman.
- Coles, Joanne & Jane Reynolds (2008). *Key facts: Constitutional and administrative law*, 2nd Edition, London: Holder Arnold.
- David, Philip Jones & Anne S. de Villars (2009). *Principles of Administrative Law*, Toronto: Carswell.
- Dupuis, Georges; Marie-José Guédon & Patrice Chrétien (2000). *Droit Administratif*, 7th Edition Paris: Armand Colin.
- Endicott, Timothy (2011). *Administrative law*, London: Oxford.
- Ewing, Keith D & Anthony Wilfred Bradley (1997). *Constitutional and Administrative Law*, 12th Edition, London & New York: Pearson Longman.
- Gondouin, Geneviève; Véronique Inseguet-Brisset & Agathe Van Lang (2002). *Dictionnaire de droit administratif*, 3rd Edition, Paris: Armand Colin.
- Halliday, Simon (2004). *Judicial Review and Compliance with Administrative Law*, UK: Hart.
- Hawke, Neil & Neil Parpworth (1996). *Introduction to Administrative Law*, London-Sydney: Cavendish.
- Herling, David & Ann Lyon (2004). *Briefcase on Constitutional and administrative Law*, 4th Edition, London: Cavendish.
- Ian, Ellis Jones (2013). *Essential administrative law*, Tehran: Khorsandi.
- James, Rhonda & Diane Longley (1999). *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, London-Sydney: Routledge_Cavendish.
- Kunnecke, Martina (2007). *Tradition and change in administrative law - An Anglo- German Comparison*, Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Leberton, Gilles (2007). *Droit Administratif General*, Paris: Dalloz.
- LeSuer, Andrew & Maurice Sunkin (1997). *Public Law*, London: Longman.

نظارت قضایی بر اشتباه حکمی مقام اداری در حقوق اداری ایران... / افشاری ۱۹۵

- Lewis, Clive & Barrister Middel Temple (2004). *Judicial remedies in public law*, London: Sweet & Maxwell.
- Lombrard, Martine & Gilles Dumont (2009). *Droit Administratif*, Paris: Dalloz Détournememt De Pouvoir.
- Loschak, D. (1981). *Le principe de légalité*, Paris: Mythe et mystification, AJ.D.A.
- Manfredi, Christopher & Mark Rush (2013). *Judging Democracy*, Toronto: University of Toronto.
- Martin, Jacqueline & Chris Turner (2007). *Constitutional and administrative law*, Keycases, London: Hodder Education.
- Morton, F.L (1988). "Judicial Review in France: A Comparative Analysis", *the American Journal of Comparative Law*, Vol. 36, No. 1, pp. 89-110.
- Richardson, Elizabeth C. (1996). *Administrative Law and Procedure*, USA: Delamar.
- Rivero, Jean & Jean Waline (2002). *Droit Administratif*, 19th Edition, Paris: Dalloz.
- Rose-Ackerman, Susan & Peter L. Lindseth (2010). *Comparative Administrative Law*, Cheltenham and Massachusetts: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Sellick, Joanne (2010). *Key Facts constitutional & administrative law*, London: Hodder Education.
- Stott, David & Alexandra Felix (1997). *Principles of Administrative Law*, London-Sydney :Cavendish Publishing Ltd.
- Taggart, Micheal (1997). *The Province of Administrative Law*, England: Hart.
- Tolley, Michael C. (2003). "Judicial Review of Agency Interpretation of Statutes: Deference Doctrines in Comparative Perspectives", *the Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 3, pp. 421-440.
- Williams, Rebecca (2008). *When is an Error not an Error? Reform of Jurisdictional Review of Error of Law and Fact*, Pembroke College, England: Oxford.
- Yardley, D.C.M. (1986). *Principles of Administrative Law*, 2nd Edition, London: Butterworths.
- Yilmaz, Muslum (2013). *Domestic judicial review of trade remedies, Experience of the most active WTO members*, England: Cambridge University.

ب- وبسایت(های) اینترنتی

- «Droit administratif français-Deuxième Partie-Chapitre 2», Pierre Tifine (2014). Available at: <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-dministratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/>.
- «Error of Law and the Effects of Flawed Administrative Decisions and Rules», David Feldman (2014). Available at: <http://www.law.cam.ac.uk/ssm/>.
- «Les Principes generaux du droit administratif francais et thalandaï, Halarchivesouvertes.fr», Paleerat Sriwannapruek (2012). Available at: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00719580>.
- «Review for Error of Law: Some Comments», David Goddard QC (2016). Available at: chambers.co.nz/.../David%20Goddard%20QC%2.