

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(الف)



دانشگاه سمنان
دانشکده علوم انسانی
گروه حقوق

پایان نامه

برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی

عنوان :

**رویه دیوان عدالت اداری در کنترل سوء استفاده از
اختیارات دولت در وضع مقررات**

استاد راهنما:

دکتر روح ا... مؤذنی

استاد مشاور :

دکتر مرتضی نجابت خواه

پژوهشگر :

سید عماد صدوری

اردیبهشت ۱۳۹۳

(ب)

اظهار نامه دانشجو

اینجانب : سید عماد صدوری دانشجوی دوره کارشناسی ارشد رشته ی حقوق گرایش :عمومی دانشکده علوم انسانی دانشگاه سمنان گواهی می نمایم که تحقیقات ارائه شده در این پایان نامه توسط شخص اینجانب انجام شده و صحت و اصالت مطالب نگارش شده مورد تایید می باشد و لذا موارد استفاده از کار دیگران محققان به مرجع مورد استفاده شده اشاره شده است . بعلاوه گواهی می نمایم که مطالب مندرج در پایان نامه تا کنون برای دریافت هیچ نوع مدرک یا امتیازی توسط اینجانب یا فرد دیگری در هیچ جا ارائه نشده است و در تدوین متن پایان نامه چارچوب (فرمت) مصوب دانشگاه را بطور کامل رعایت کرده ام.

امضاء دانشجو :

تاریخ :

کلیه حقوق مترتب بر نتایج مطالعات این پایان نامه متعلق به دانشگاه سمنان است و بدون اجازه کتبی دانشگاه سمنان به شخص ثالث قابل واگذاری نیست ، همچنین استفاده از اطلاعات و نتایج موجود در پایان نامه بدون ذکر مرجع مجاز نمی باشد .

تقدیم

به مادر و پدر عزیزم که در رشد و اعتلای من از هیچ زحمتی فروگذار نکردند و با صبر و حمایت های بی دریغشان سختی های راه را ، بر من هموار کردند.

و تقدیم به همه عزیزانی که دعای خیرشان بدرقه راهم بود.

من لم یشکر المخلوق، لم یشکر الخالق

حمد و سپاس یکتای بی همتا را ، که لطفش بر ما عیان است، ادای شکرش را هیچ زبان و دریای فضلش را هیچ کران نیست و اگر در این وادی هستیم، همه محبت اوست.

الهی ای مهربانتر از ما به ما، از تو می خواهیم همه کسانی را که ذره ای در انجام این امر مرا یاری نموده اند، در سایه لطف و محبت بی کرانت، سلامت، شادکام و موفق بداری.

از پدر و مادر عزیز ، دلسوز و مهربانم که آرامش روحی و آسایش فکری فراهم نمودند تا با حمایت های همه جانبه در محیطی مطلوب ، مراتب تحصیلی و نیز پایان نامه کارشناسی ارشد را به نحو احسن به اتمام برسانم تشکر می نمایم.

به رسم سپاس از مساعی، همکاری و نقطه نظرات استاد ارجمند جناب آقای دکتر مودنی و جناب آقای دکتر نجابت خواه کمال تشکر را دارم.

شکر خدا که هر چه طلب کردم از خدا بر منتهای همت خود کامران شدم

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۷	فصل اول: مبانی نظری کنترل قضایی مقررات گذاری دولت
۸	گفتار اول: مقررات دولتی
۸	بند اول: اهمیت مقررات دولتی
۹	بند دوم: انواع مقررات دولتی
۱۰	الف) آیین نامه اجرایی قانون
۱۰	ب) آیین نامه جایگزین قانون
۱۱	ج) آیین نامه مستقل
۱۱	د) تصویب نامه
۱۲	ه) بخش نامه
۱۳	و) دستورالعمل
۱۳	ز) مصوبه
۱۴	بند سوم: دلایل اعطای صلاحیت وضع مقررات به قوه مجریه
۱۴	الف) کاهش وظایف اجرایی قوه مقننه
۱۵	ب) تخصصی بودن و فنی بودن برخی از امور
۱۵	ج) در اختیار داشتن ابزار حقوقی
۱۵	د) دلایل سیاسی

بند چهارم: تفاوت آیین نامه دولتی با قوانین	۱۶
الف) تفاوت آیین نامه با قانون	۱۶
ب) تفاوت آیین نامه با قوانین تفویضی	۱۷
بند پنجم: مراجع وضع مقررات در قوه مجریه	۱۸
الف) هیات وزیران	۱۸
ب) حدود اختیارات وزرا در تدوین آیین نامه	۱۹
ج) سایر مراجع وضع آیین نامه	۱۹
گفتار دوم: ضرورت و چارچوب کنترل قضایی مقررات دولتی	۲۴
بند اول: مفهوم و رویکردهای کنترل قضایی	۲۴
الف: مفهوم شناسی	۲۶
ب: رویکردهای کنترل قضایی	۲۶
۱) رویکرد صلاحیت بنیان	۲۶
۲) رویکرد اثر بنیان	۲۷
۳) رویکرد فرآیند بنیان	۲۷
۴) رویکرد کارکرد بنیان	۲۷
بند دوم: بنیان های کنترل قضایی	۲۸
الف) اصل حاکمیت قانون	۲۸
۱. برداشت های کلی	۲۹
۲. رویکرد انگلیسی	۳۰

۳. رویکرد فرانسوی ۳۱
- ب) انصاف آیینی ۳۱
- ج) اداره خوب ۳۲
- د) حمایت از حقوق بنیادین شهروندان ۳۳
- بند سوم: الگوهای نظارت قضایی ۳۴
- الف) تفکیک بر اساس ساختار ۳۴
- ب) تفکیک بر اساس معیار صلاحیت ۳۶
- گفتار سوم: ساختار و حدود کنترل قضایی حاکم بر مقررات دولتی در ایران ۳۸
- بند اول: دستگاه های نظارت کننده بر مقررات دولتی در ایران ۳۸
- بند دوم: حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی ۴۰
- الف) صلاحیت از حیث اعمال تصدی و اعمال حاکمیت ۴۰
- ب) صلاحیت دیوان از حیث مقررات ۴۳
- ج) از حیث قواعد اصولی ۴۴
- بند سوم: جهات ابطال مقررات دولتی در دیوان ۴۹
- بند چهارم: ترتیب رسیدگی در دیوان ۴۹
- فصل دوم: مفهوم و دامنه سوء استفاده دولت در وضع مقررات ۵۲
- گفتار اول: چارچوب مفهومی سوء استفاده از اختیارات در حقوق ایران و کامن لا ۵۳
- بند اول: مفهوم ۵۳
- بند دوم: سوء استفاده از اختیارات در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۵۵

۵۶	----- بند سوم: سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن لا
۵۸	----- گفتار دوم: جهات و موجبات سوء استفاده از اختیارات در رویه دیوان عدالت اداری
۵۸	----- بند اول: خروج از حدود اختیارات و بکارگیری صلاحیت های قانونی دیگر
۶۰	----- الف: ورود مقام اداری به حوزه تقنین
۶۷	----- ب: ورود مقام اداری به حوطه قضاء
۷۱	----- ج: مداخله مقام اداری در حوزه صلاحیت دیگر مراجع
۷۳	----- د: استتکاف از انجام وظیفه یا اعمال اختیارات قانونی
۷۵	----- ه: تجاوز از حدود اختیارات
۷۶	----- بند دوم: تعقیب اهدافی غیر از هدف قانون گذار
۷۹	----- بند سوم: رعایت تناسب در توجه به عوامل مرتبط و عدم توجه به عوامل غیر مرتبط در تصمیم گیری
۸۷	----- بند چهارم: نامعقول بودن
۹۱	----- نتیجه گیری
۹۴	----- فهرست منابع

بسمه تعالی

رویه دیوان عدالت اداری در کنترل سوء استفاده دولت در وضع مقررات دولتی

چکیده

وضع و تدوین قانون از ویژگی های جوامع متمدن است که در حکومت های دموکراتیک همچون سایر شئون ، از آن ملت است که با برگزیدن نمایندگان آگاه و با تجربه این حق را به آن ها واگذار می کنند. اختیار قوه ی قانونگذاری که اختیاری مطلق و همه جانبه است می تواند در مواردی به دلیل مسائل فنی و پیچیدگی های خاص حاکم بر اعمال اداری و اجرایی به قوه ی اجرایی کشور واگذار گردد. در نظر گرفتن حق قاعده سازی عام برای قوه ی مجریه که می تواند برای همه ی افراد مشمول آن ایجاد حق و تکلیف می کند امری بسیار خطیر و مهم می باشد چرا که قوه ی مجریه که حل و فصل مسائل و مشکلات جامعه را بر عهده دارد از جهت وسعت امکانات و منابع ، قدرتمند ترین قوه ی کشور بوده و در این تجمع قدرت در قوه ی اجرایی کشور ، با پیوند خوردن قدرت قانون گذاری به آن ، لزوم وجود کنترل قضایی قاعده سازی های عامی که توسط دولت صورت می پذیرد را فراهم می آورد.

از سوی دیگر حکومت اصل تفکیک قوا و قداست اصل حاکمیت قانون ایجاب می کند که مسئولین اجرایی در طریق اعمال اختیارات محدود خود، در تدوین مقررات از ورود به قلمرو اقتدارات ویژه قوه مقننه به طور جدی پرهیز نمایند که این موضع خطرناک راه را برای ورود کنترل قضایی باز می کند تا با کنترل و نظارت بر تصمیم سازی های دولت ، عدم انحراف دولت از مسیر صحیح را تضمین نماید.

در جمهوری اسلامی ایران براساس اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی ، دیوان عدالت اداری وظیفه ی کنترل قضایی اعمال دولتی را بر عهده گرفته است که در این میان رسیدگی به مقرراتی اجرایی عام دولت بر عهده ی هیأت عمومی دیوان نهاده شده است و با توجه به موضوع تحقیق حاضر، ما به دنبال روشن کردن نوع نگاه دیوان عدالت اداری در کنترل سوء استفاده و خروج از اختیارات دولت در تنظیم مقررات اجرایی ، موضوع بند الف ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری هستیم، که در این مسیر به آرای دیوان عدالت اداری استناد خواهیم جست.

واژگان کلیدی:

آیین نامه های دولتی، اصل حاکمیت قانون، سوء استفاده از اختیارات، کنترل قضایی، خروج از حدود

صلاحیت

مقدمه

الف) بیان مسئله:

بقا و استحکام هر جامعه و نیل به اهداف آن در گرو حاکمیت قواعد خاص آن است که در اجتماعات بشری، بر مبنای حفظ بقا و استقرار عدالت و نظم عمومی استوار می باشد. لذت حیات و برخورداری از آزادی ها و مواهب طبیعی و وصول به آرزوهای مادی و آرمان های معنوی طبیعی ترین و شریف ترین عواملی هستند که حکمت زیست و تلاش آدمی را توجیه می کند و از مهمترین وجوه تمایز او با سایر موجودات است.

استفاده از این حقوق در جهان متمدن اختصاص به شخص یا گروه خاصی ندارد و حق همه ی افراد است. بنابراین ضرورت رعایت حقوق دیگران، قلمرو اعمال آن را محدود می سازد و همین محدودیت معقول و مشروع است که اصل عدالت را تبیین و لزوم استقرار آن را در جامعه اجتناب ناپذیر می نماید و همین محدودیت به نوبه ی خود ضامن بقا و تحقق اهداف عالیه آن است. از سوی دیگر گسترش اجتماعات و پیچیدگی روابط میان انسان ها ایجاب می کند که زندگی تحت نظم خاصی باشد که با توجه به ظرایف و حساسیت های موجود در بخش های مختلف، این روابط در هر مورد به قواعد خاص خود نیازمند است.

پس وضع و تدوین قانون برای اداره ی امور جامعه و تعیین تکلیف اشخاص در زندگی خصوصی و اجتماعی از ویژگی های یک جامعه ی متمدن است که در حکومت های دموکراسی همچون سایر اقتدارات حاکمیت از آن ملت است. اما شرکت مستقیم یک ملت در تهیه و تدوین قوانین مختلف با توجه به تنوع و پیچیدگی امور حقوقی و ظرایف و حساسیت آن و تفاوت فاحش و انکار ناپذیر در سطح دانش و معلومات و تجربه و تخصص هر یک از احاد ملت امری غیرممکن و دشوار است که مستلزم ورود افراد آگاهی است که مورد اعتماد جامعه باشند تا با استفاده از امکانات علمی و تجربه ی خود در هر مورد قوانین متناسب با نیازهای جامعه وضع کنند. این افراد نمایندگان برگزیده مردم هستند که اداره ی ملت را در تعیین سرنوشت خویش بر اساس ارزش های عادلانه و مترقی با وضع قوانین متناسب با خصوصیات اقلیمی و نیاز های جامعه تحقق می بخشند و در استفاده از این حق محدودیتی ندارند و با اختیاری که دارند می توانند آن را در برخی از موارد به قوه ی مجریه تفویض نمایند. یعنی مقامات اجرایی به حکم قانون یا به ضرورت ایفای مسئولیت های قانونی و اداری ناگزیر به وضع ضوابط و مقرراتی می باشند که البته در هر کشور با توجه به قانون اساسی و قوانین اداری حاکم، آیین های خاصی برای قاعده سازی های عام دولت وجود دارد. بررسی اختیارات دولت نیازمند توجه به نقش دولت در جامعه طی دوران گذشته می باشد که منتهی به تقسیم دولت به دولت حداقلی یا دولت ژاندارم و دولت رفاه می گردد.

دولت حداقلی یا دولت ژاندارم دولتی است که فعالیت های آن محدود به انجام اختیارات حکومتی یعنی اختیارات قانون گذاری، اجرایی و دادگستری می باشد. دولت ژاندارم که با نگرش لیبرالی نقش

دولت مطابقت دارد باید دولتی بی طرف و نقش آن عمدتاً حفظ نظم عمومی باشد، امنیت شهروندان و اموال آن‌ها را تامین و فعالیت‌های خود را صرفاً به پلیس و ارتش، روابط خارجی و دادگستری محدود نماید و در واقع نگرش آن فرد گراست.

ب) اهمیت بحث:

نگرانی از عملکرد دولت و تلاش در جهت مهار و نظارت بر آن، آموزه‌ای کلیدی است که از پیش از انقلاب فرانسه تا زمان حاضر بر آن تاکید شده است. بر اساس این برداشت دولت محصول قراردادی بین افراد است و حیات آن وابسته به توافق اعضاست. اعضای که اصالت واقعی متعلق به آن‌هاست. ثانیاً نقش دولت در جامعه حداقلی است و بر این اساس، اصل بر عدم مداخله دولت است و هرگونه مداخله از سوی دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی مردم باید با اجازه قانون و با استناد به منابع حقوقی توجیه شود که این مهم عمدتاً از راه نظارت قضایی بر قانونی بودن اعمال اداره تضمین می‌گردد زیرا دولت در برابر تمام اعمالش مسئولیت داشته و باید پاسخگو باشد. از این منظر حقوق اساسی ابزار کنترل قدرت مقامات سیاسی را به روش‌های مختلفی کنترل و مهار می‌کند، اول آن را در هم می‌شکند، تا اجزا متکثر آن چه در سطح عمودی و چه در سطح افقی همدیگر را کنترل کرده و مراقب هم باشند (اصل تفکیک قوا و کنترل سیاسی) آن‌گاه دولت را ملزم به اعتراف و شناسایی حقوق بنیادین می‌کند تا مردم بتوانند این حق‌ها و آزادی‌ها را مطالبه کنند و دولت به آن‌ها احترام بگذارد (اعلامیه‌های حقوق) و در نهایت دولت در مقام خدمتگذار قانون ظاهر می‌شود و با نفی حکمرانی شخصی کارگزاران عمومی ملزم به تبعیت از قواعد حقوقی عام و کلی از قبل تعریف شده توسط نمایندگان ملت می‌گردند. کنترل اداره و دست و پا کردن ابزارهای حکومت‌کننده از فرد در مقابل آن و دلوپسی از تعرض و تجاوز دولت از حدود صلاحیت‌ها و اختیاراتش از مباحث مهمی است که همواره مورد بحث بوده و نقطه عطف حقوق اداری محسوب می‌شده است.

حال که دولت و سازمان اداری توانایی این را دارد که با وضع آیین‌نامه‌ها و قواعد عمومی برای افراد جامعه ایجاد حق و تکلیف کند و بیم این می‌رود که دولت از این اختیار خود در جهت تضییع و سوء استفاده بهره‌بردار باید برای این مسئله چاره‌ای اندیشیده شود تا چنین اتفاقی روی ندهد.

اهمیت کنترل قضایی در این‌جا کاملاً روشن می‌شود که برای کنترل اختیاراتی که دولت در دست دارد و با آن‌ها می‌تواند به افراد صدمه وارد کند از طریق قوه‌ای جداگانه به آن رسیدگی شود و همواره مردم و عموم شهروندان بتوانند با اقامه‌ی دعوی از حقوق خود صیانت کرده و همواره دستگاه قضایی را حامی حق و حقوقشان بدانند چرا که در کنترل قضایی به برکت وجود تفکیک قوا بدون جانب‌داری و کاملاً بی‌طرفانه به حقوق مردم رسیدگی می‌شود و در صورتی که دولت یا دستگاه اداری تخطی کرده باشد تصمیم او ابطال و جبران خسارت می‌گردد. با وجود کنترل قضایی یا به زعم عده‌ای بازنگری قضایی اعمال اداری به عنوان کلیدی‌ترین ابزار حقوق اداری بیش از سایر مباحث باید مورد بررسی قرار بگیرد و آمادگی لازم را برای تحولی عمیق در جهت انطباق خود با نیازهای جدید جامعه امروز داشته باشد. کنترل قضایی به گونه‌ای توسعه یافته است که علاوه بر حفظ

نقش خود در کنترل قانونی بودن اعمال اداری و تقویت این نقش به دلیل حضور مداخله جویانه تر دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی، سعی می کند شیوه ها و روش هایی را بیافریند که بتواند منصفانه و معقول بودن تصمیمات اداری را نیز تضمین کند زیرا دولت ها بمنظور اجرای تکالیف خود که معمولاً منفعت جمعی را تضمین می کنند گاهی در تعارض با حقوق و منافع خصوصی قرار می گیرند و خواه ناخواه با حقوق افراد جامعه که اشخاص خصوصی هستند اصطکاک پیدا می کنند که به حکم عدالت نمی توان به آن ها بی اعتنا بود. از سوی دیگر بازنگری قضایی به عنوان مهمترین ابزار تضمین کننده حاکمیت قانون شرط لازم برای استقرار حکمرانی خوب است و که با بسط و تعمیق مفاهیم و فنون آن، این وظیفه تحقق می یابد. ولی در عین حال نظارت قضایی در پرتو مفاهیم جدید در حوزه حکمرانی و باز تعریف نقش و جایگاه دولت، مستلزم برخی تحولات نیز می باشد. مدون سازی قواعد عام حقوق اداری و تثبیت فرآیند ها و آیین های اداری در کنار توسعه مفهوم قانونی بودن و ایجاد زمینه های جدید برای کنترل اعمال اداری، از بارزترین جلوه های چنین تحولی است. حکومت اصل تفکیک قوا و قداست اصل حاکمیت قانون ایجاب می کند که مسئولین اجرایی از طریق اعمال اختیارات محدود خود، در تدوین مقررات از ورود به قلمرو اقتدارات ویژه قوه مقننه و یا تعدی و تجاوز به اصول احکام موضوعه جداً پرهیز نمایند و از انشاء قواعد مخالف متن و روح قوانین اجتناب کنند که این موضع خطرناک راه را برای ورود کنترل قضایی باز می کند تا با کنترل و نظارت بر تصمیم سازی های دولت، عدم انحراف دولت از مسیر صحیح را تضمین نماید که این مهم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۷۳ بر عهده دیوان عدالت اداری نهاده شده است. از جمله محدودیت هایی که قوه مجریه در این بین با آن مواجه است سوء استفاده از اختیارات می باشد که در بند الف ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد تاکید قرار گرفته است. سوء استفاده از اختیارات به عنوان یکی از عناصری که می تواند موجبات ابطال مقررات گذاری های عام دولت را فراهم کند در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تا به حال مورد تعریف قرار نگرفته است که به این دلیل برای روشن شدن مفهوم سوء استفاده از اختیارات از نظام حقوقی کامن لا و آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری بهره جسته ایم.

در واقع دلیل برگزیدن این موضوع از این جهت بوده است که بحث سوء استفاده از اختیارات بعنوان یکی از مسائلی شناخته می شود که همواره مورد اختلاف نظر قرار داشته است و در بسیاری از موارد به دلیل ماهیت خاص سوء استفاده از اختیارات عده ای آن را محرز دانسته و عده ای آن را مردود دانسته اند چرا که سوء استفاده از اختیارات به نوعی بار و عنصر معنوی را به همراه دارد که باید احراز گردد و با توجه به اینکه این احراز عنصر معنوی کار مشکلی می باشد عده ای اثبات آن را کار مشکلی می دانند و از این جهت آن را مورد انتقاد قرار می دهند که البته آن چنان که گفته شد در این پایان نامه ما با بهره گیری از حقوق کامن لا به بررسی این موضوع پرداخته ایم.

ج) سوالات

در این پایان نامه در پی پاسخ به این پرسش های اصلی هستیم که سوء استفاده از اختیارات مقامات اداری چیست؟ و جهات و اسباب قضایی که دیوان عدالت اداری جهت احراز سوء استفاده در وضع مقررات اجرایی احراز می نماید کدامند؟

و یا به عبارت دیگر با این فرضیه که قانون اساسی ایران کنترل قضایی اعمال و مقررات اجرایی را مورد پیش بینی قرار داده است. در این راستا ابزار و جهات قانونی و موجه کنترل قضایی کدامند؟ و دیوان عدالت اداری به چه نحوی و در کدام زمینه ها از سوء استفاده از اختیارات جهت ابطال مصوبات دولت استفاده می نماید؟

و در بخش سوالات فرعی، با توجه به اینکه مقررات گذاری دولت به عنوان یکی از محورهای اصلی این پایان نامه می باشد، به سوالاتی پاسخ داده ایم که از آن جمله میتوان به موارد زیر اشاره نمود:

مبانی مقررات گذاری دولت چیست؟ چه اصول و مبانی بر مقررات گذاری دولت حاکم است؟ کنترل قضایی مقررات گذاری های دولت چیست؟ چه رویکردهایی در کنترل قضایی مقررات گذاری های دولت وجود دارد؟ بنیاد های کنترل قضایی مقررات گذاری های دولت چیست؟ و از چه الگوهایی تشکیل شده است؟

د) پیشینه بحث

در خصوص پیشینه این موضوع نیز باید گفت که پیشینه و تاریخچه موضوع تحقیق (مطالعات و تحقیقاتی که در رابطه با این موضوع صورت گرفته و نتایج حاصل از آن) عمده تحقیقات و پایان نامه ها در خصوص سوء استفاده از اختیارات در سایر نظام های حقوقی بوده است که از مهمترین آن ها می توان به مقاله دکتر مرتضی نجابت خواه تحت عنوان "مفهوم سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن لا" اشاره کرد. اما در هیچ منبع داخلی یا خارجی به تفصیل به این موضوع در نظام حقوقی ایران اشاره نشده است که البته همانگونه که اشاره شد برای تبیین این موضع ما به آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری متوسل شده ایم که در سایر آثار بصورت ناقص به آن ها پرداخته شده است.

در واقع آن چه که در پیشینه این موضوع در تحقیقات و پژوهش های بعمل آمده به دست می آید عدم توجه مستقیم و خاص به بحث سوء استفاده از اختیارات است و در تحقیقاتی هم که به این موضوع پرداخته شده است بصورت مفصل به رویه ی دیوان عدالت اداری اشاره نشده است که البته در این پایان نامه پس از مطالعه ی قریب به ۶۰۰ رای از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۶۱ تا اواسط سال ۱۳۹۲ کلیه ی آرای که با سر فصل های مرتبط با سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن لا هم خوانی داشته است استخراج شده و این پایان نامه بر مبنای آرای دیوان عدالت اداری نگاشته شده است.

ه) پلان بندی

پایان نامه حاضر در دو فصل تنظیم شده است با توجه به اهمیت مقررات گذاری دولت و لزوم آشنایی خواننده با نوع کنترل قضایی مقررات گذاری دولت و به جهت درک موضوع اصلی پایان نامه در فصل اول به مبانی نظری کنترل قضایی مقررات گذاری دولت پرداخته شده است، در فصل دوم نیز با توجه به موضوع پایان نامه و توجه ویژه به مفهوم سوء استفاده از اختیارات ، به مفهوم و دامنه سوء استفاده دولت در وضع مقررات پرداخته شده است که در آن به مبانی سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی کامن لا و بررسی آرای دیوان عدالت اداری در این زمینه پرداخته شده است.

دلیل برگزیدن نظام حقوقی کامن لا در این تحقیق وجود اشتراک در مبانی و تعاریف ارائه شده از سوء استفاده از اختیارات در این نظام و آراء موجود در دیوان عدالت اداری بوده است ، چرا که مفاهیمی که از سوء استفاده از اختیارات در نظام حقوقی رمی ژرمنی برداشت می شود تا حدود زیادی با آراء دیوان عدالت اداری قابل جمع و تقسیم بندی نمی باشد لذا در بررسی صورت گرفته نظام حقوقی کامن لا را برگزیدیم.

نکته ی دیگری که در این بحث باید مورد توجه قرار گیرد بررسی عنوان سوء استفاده از اختیارات و زیر مجموعه های این مفهوم می باشد، در واقع در بررسی سوء استفاده از اختیارات ما به مفهوم وسیع کلمه و در دامنه ی گسترده ای که به این مفهوم پرداخته ایم که برخی از عناوین همچون نامعقول بودن را نیز در بر گرفته است.

فصل اول:

مبانی نظری کنترل قضایی مقررات گذاری دولت

در گذشته مقررات گذاری بر مبنای اصل تفکیک قوا در انحصار قوه مقننه بود اما با گذشت زمان و تغییر معادلات، نقش دولت از صرف مجری بودن خارج شد و بنا بر ضروریات و فنی و تخصصی بودن برخی از امور، مقررات گذاری توسط دولت به رسمیت شناخته شد و در حال حاضر به عنوان یکی از وظایف و حقوق دولت ها مطرح است که همواره مورد توجه حقوق اداری نیز بوده است. دولت در مقررات گذاری های خود باید با رعایت مبانی و اصولی که در حقوق اداری و اساسی برای آن در نظر گرفته شده است از آن ها پیروی کند که مهمترین آن اصول اصل حاکمیت قانون و لزوم احترام به قانون مافوق در مقررات گذاری ها می باشد.

بنابراین در فصل حاضر به موضوعات مرتبط با مقررات گذاری دولت می پردازیم تا برای خواننده روشن گردد که چرا و چگونه دولت به وضع مقررات دولتی می پردازد.

گفتار اول: مقررات دولتی

تغییر نقش دولت منجر به ورود او به عرصه ی قانون گذاری شد. دولت به عنوان متصدی امور اجرایی در هر حکومتی وظایف متعددی را بر عهده دارد که این امور نیازمند تخصص و توجه به امور فنی می باشد لذا قوه مقننه که به قانون گذاری در کلیات امور می پردازد از ورود به امور جزئی و اجرایی که نیازمند تخصص و وقت بسیار است پرهیز می کند و این وظیفه را برعهده ی خود قوه مجریه می گذارد تا به وسیله ی تصویب و وضع آیین نامه و مقررات گذاری های عام به تسهیل امور اجرای اقدام کند و در نتیجه به حصول نتیجه ی مورد نظر قانون گذار کمک کند. با توجه به این مطلب در این گفتار به مقررات دولتی و جوانب آن می پردازیم.

بند اول. اهمیت مقررات دولتی

بررسی اختیارات دولت نیازمند توجه به نقش دولت در جامعه طی دوران گذشته می باشد که منتهی به تقسیم دولت به دولت حداقلی یا دولت ژاندارم ، دولت رفاه و دولت تنظیمی یا مقررات گذار می گردد.

دولت حداقلی یا دولت ژاندارم دولتی است که فعالیت های آن محدود به انجام اختیارات حکومتی یعنی اختیارات قانون گذاری ، اجرایی و دادگستری می باشد. دولت ژاندارم که با نگرش لیبرالی نقش دولت مطابقت دارد باید دولتی بی طرف و نقش آن عمدتاً حفظ نظم عمومی باشد، امنیت شهروندان و اموال آن ها را تامین و فعالیت های خود را صرفاً به پلیس و ارتش، روابط خارجی و دادگستری محدود نماید و در واقع نگرش آن فرد گراست. (عباسی ۱۳۸۹، ۲۸)

عقاید مکتب لیبرالیسم که به مبنای آزادی فردی، سود پرستی انسان و آزادی کسب و کار بنا شده و نسبت به سرنوشت جامعه و رفاه اجتماعی بی توجه بود، نتایج بسیار نامطلوبی از لحاظ عدالت اقتصادی و اجتماعی به بار آورد. شرایط ایجاد شده از جمله وضع رقت بار کارگران، افکار عمومی را تحت تاثیر قرار داد. (رنجبری ۱۳۸۵، ۲۰)

بر اثر تحولات رخ داده در افکار، مکتب لیبرالیسم بی طرفی یا عدم مداخله ی دولت را در تامین آزادی کافی نمی داند و بر این پا فشاری می کند که فقط از راه تنظیم روابط اجتماعی و ساماندهی زندگی جمعی آن هم به یاری دولت می توان به این هدف دست یافت و لذا دولت باید به طور جدی به تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی همت گمارد تا بی عدالتی ها و نارسایی ها در جامعه کاسته شود. دولت رفاه دولتی است که نقش آن گسترده تر از فعالیت های مربوط حقوق و امتیازات حاکمیتی است و در این جهت باید از راه وضع مقررات لازم الاجرا فعالیت های قانونمندی را شکل دهد. از این جهت حکومت اصل تفکیک قوا و قداست اصل حاکمیت قانون ایجاب می کند که مسئولین اجرایی در طریق اعمال اختیارات محدود خود، در تدوین مقررات از ورود به قلمرو اقتدارات ویژه قوه مقننه و یا تعدی و تجاوز به اصول احکام موضوعه جدا پرهیز نمایند و از انشاء قواعد مخالف متن و روح قوانین اجتناب کنند. (طباطبایی موتمنی ۱۳۸۷، ۱۹۸)

بند دوم. انواع مقررات دولتی

حق تقنین مهمترین حق حاکمیت یک ملت در تعیین سرنوشت خود می باشد که به وسیله نمایندگان منتخب خود اعمال می کنند. استفاده از این حق علی الاصول محدودیتی ندارد عبارت دیگر وضع و انشا کلیه قواعد و احکام موجد حق و تکلیف در کلیه ی شوون جامعه حق قوه مقننه به نیابت از طرف ملت است. این قوه می تواند به اعتبار اختیاری که در این زمینه دارد در جمیع مسائل مربوط به امور داخلی و خارجی کشور و تنظیم روابط خصوصی و اجتماعی اشخاص حقیقی و حقوقی و تعیین حقوق و تکالیف آن ها با تمام خصوصیات و جزئیات مربوط به وضع قوانین پردازد و نحوه اجرای آن را معین کند اما به دلیل تخصصی بودن امر اجرا و لزوم تخصص در تدوین آیین نامه و دستورالعمل های اجرایی قوه مقننه امر تدوین و ایجاد آن ها را به قوه مجریه تفویض نموده است و معمولاً در موارد آخر قوانینی که در قوه مقننه به تصویب می رسد آن ها را به تصویب مقررات اجرایی قانون ملزم و موظف می نماید اما باید در این جا توجه شود که وضع مقررات توسط مقامات اجرایی همواره مبتنی بر اجرای دستور قانونگذار و اعمال حق تقنین او نیست بلکه در قوانین اساسی بسیاری از کشورهای جهان ضمن تاکید بر استقلال قوا و اختصاص حق تقنین برای قوه مقننه اختیار وضع آیین نامه و تصویب نامه را بطور مستقل برای قوه مجریه قائل شده است. (صدرالحفاظی ۱۳۷۲، ۴۲۲)

با توجه به آن چه که گفته شد و عدم امکان پیش بینی کلیه ی جوانب و مسائل بخصوص در زمینه کیفیت و نحوه اجرای آن و با توجه به عوامل و امکانات مادی و معنوی اجرایی تفویض اختیار وضع آیین نامه های اجرایی قوانین به مراجع و مقامات دولتی صورت می گیرد و از سوی دیگر اکثر اقدامات دولت بصورت اقدامات یک جانبه صورت می پذیرد و اعمال قراردادی نقش کمرنگ تری در زمینه اقدامات دولتی دارند. (طباطبایی مومنی ۱۳۸۷، ۲۷۷)

بعبارت دیگر دکترین "اداره خوب" یا "خوب اداره کردن" که به عنوان یک رویکرد جدید، بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تاثیر قرار داده است به صلاحیت اختیاری در فرآیند تصمیم گیری توسط مقامات اداری توجه خاصی نموده است که در آن مقامات اداری برای تصمیم گیری در مورد یک پدیده عمومی، با استفاده از صلاحیت اختیاری که قانون به آن ها تفویض کرده است، اجرای تصمیمات اتخاذ شده و همچنین حل و فصل اختلافات ناشی از تصمیمات موصوف، بایستی طی نمایند. (هداوند، نجابت خواه و دیگران ۱۳۸۹، ۳۸)

چنانکه گفته شد قوه مجریه باید قوانین را اجرا کند و بدین منظور دارای حق وضع مقررات دولتی است و از این راه به تکمیل و تبیین قوانین می پردازد. این قوه به دلیل داشتن وزارتخانه ها و سازمان های مختلف فنی و تخصصی، دارا بودن افراد متخصص و با تجربه و ارتباط و تماس بیشتر با مردم و نیاز ها و مسائل روزمره ی آن ها، حق گذاشتن تصویب نامه، آیین نامه، بخش نامه و... برای نحوه و کیفیت به اجرا درآمدن قوانین و تعیین جزئیات آن ها را دارد. (عباسی ۱۳۸۹، ۴۸)