

تأملی بر ایراد تراحم اصل انتظار مشروع با برخی از اصول حقوق اداری^۱

مسیح بهنیا*

چکیده

انتظارات مشروع، همان توقعات معقول شهروندان ناشی از اتکای به تصمیمات و اعلامات قطعی کارگزاران عمومی در چارچوب صلاحیت‌های اختیاری است که در صورت لغو، عدول یا انصراف از طریق تصمیمات و اعلامات جدید، زایل شده و از بین می‌رود. به‌رغم پذیرش این اصل در نظام حقوقی اغلب کشورهای پیشرفته، متأسفانه هنوز در برخی کشورها، اعمال این اصل در دعاوی اداری مزاحم اجرای تعدادی از سایر اصول سنتی حقوق اداری نظیر «اصل تفکیک قوا»، «اصل اداره قانونمند»، «اصل کارآمدی اداره»، «اصل عدم محدودیت در تصمیم‌گیری»، «اصل منع صدمه به اشخاص ثالث» و «اصل منع ایجاد توقعات غیر واقع» تلقی شده و به این جهت، از شناسایی آن خودداری گردیده است. این در حالی است که تأمل در استدلال‌های مربوط به تراحم انتظار مشروع با سایر اصول حقوق اداری، به خوبی نشان می‌دهد که رعایت این اصل، نه فقط مانع اجرای اصول یادشده نیست، بلکه بعضاً در تسهیل و تسریع اجرای آنها، مفید و مؤثر است. در این مقاله ضمن اشاره‌ای مختصر به محتوا و ماهیت انتظار مشروع به مثابه یک اصل حقوقی، ایراد تراحم آن با برخی از سایر اصول حقوق اداری، مورد بررسی، نقد و پاسخ قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: انتظار مشروع، تصمیمات و اعلامات اداری، نظارت قضایی، تفکیک قوا، اداره قانونمند، کارآمدی اداره.

^۱. تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۲/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۶/۱۲

* دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی پردیس قم (دانشگاه تهران)؛ عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بوئین‌زهره.

مقدمه

امروزه در بسیاری از کشورها به منظور حفاظت از منافع شهروندی و تسهیل ارائه خدمات عمومی، «صلاحیت‌های اختیاری»^۲ وسیعی به مقامات و مراجع اداری واگذار شده است. با این حال، برخی اوقات کارکرد مقامات عمومی در چارچوب اعمال این صلاحیت‌ها، نوعاً به قدری با انتظارات افراد ناشی از تصمیمات و اعلامات قطعی پیشین، متفاوت است که ناگزیر، برای رعایت انصاف و اعتماد عمومی به اداره، «اصل انتظار مشروع»^۳ و انواع حمایت از آن در حقوق اداری، به مثابه ابزاری برای کنترل قضایی اعمال دولت و حمایت از حقوق شهروندان، در محاکم و مراجع دادرسی، به کار گرفته می‌شود.

به طور کلی، انتظارات مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به ویژه مقامات دولتی در اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی اتخاذ شده در چارچوب صلاحیت‌های اختیاری، ایجاد می‌شود به نحوی که عدم توجه به آنها یا عدول و انصراف از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری مقامات ذیصلاح حکومتی می‌گردد.^۴ به این جهت، تضمین این قبیل انتظارات شهروندان، مستلزم نوعی حمایت حقوقی است. بدیهی است از طریق اعمال این اصل در دادرسی‌های اداری، به تدریج شهروندان می‌توانند شرایطی قابل پیش‌بینی را انتظار داشته و بر اساس آن، نسبت به برنامه‌ریزی قبلی و محاسبه نتایج فعالیت‌های خویش با درجه‌ای از قطعیت، اقدام کنند. بنابراین، اگر انتظارات شهروندان از سوی مقامات و کارگزاران عمومی مورد احترام قرار گیرد، چگونگی اعمال اختیارات توسط ایشان، برای عموم افراد ملت پیش‌بینی‌پذیر می‌گردد و آسیب‌پذیری شهروندان در مقابل انواع تصمیمات و اعلامات احتمالی خودسرانه مقامات مذکور، کاهش می‌یابد.^۵

به رغم اهمیت این اصل در حقوق اداری اغلب کشورهای پیشرفته، متأسفانه هنوز قضات و دادرسان اداری در برخی کشورها نظیر ایران و فرانسه، ضمن تردید در مفهوم انتظار مشروع به مثابه یک اصل، اعمال این تأسیس در دعاوی اداری را مزاحم اجرای برخی از اصول کلی شناخته شده حقوق و به ویژه حقوق اداری می‌دانند و به این جهت، بعضاً با جایگزین کردن قواعد و مفاهیمی همچون «حق مکتسب» یا «اصل لغو ناپذیری تصمیمات موجد حق»، ضرورت چندانی برای شناسایی این اصل در دادرسی‌های اداری قائل نیستند. این در حالی است که تأمل در بنیان استدلال‌های مربوط به تراحم انتظار مشروع با سایر اصول حقوق اداری، به خوبی نشان می‌دهد که احترام به این تأسیس، نه فقط در بسیاری موارد، مانع اجرای سایر اصول نیست، بلکه بعضاً در تسهیل و تسریع اجرای آنها، مفید و مؤثر است.^۶

با عنایت به مراتب مذکور و از آنجا که رفع ایراد تراحم انتظار مشروع با سایر اصول حقوق اداری، می‌تواند گام مؤثری در ایجاد بستر لازم برای پذیرش و کاربست این اصل در دادرسی‌های اداری داخلی باشد، در این مقاله ضمن اشاره ای مختصر به محتوا و ماهیت انتظار مشروع به مثابه یک اصل حقوقی، ایراد تراحم آن با برخی از سایر اصول حقوق اداری، مورد بررسی و نقد قرار می‌گیرد.

۱. محتوای انتظار مشروع

^۲. Discretionary Powers

^۳. Legitimate Expectations

^۴. Paul Craig, "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", *Law Quarterly Review*, Vol. 108, 1992, p. 81.

^۵. محمدحسین زارعی، «حقوق اداری تطبیقی»، (جزوه درسی منتشر نشده)، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی - واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۰، ص ۲۵.

^۶. محمدحسین زارعی و مسیح بهنیا (سخنرانی)، «انتظارات مشروع در حقوق عمومی»، سومین نشست تازه‌های حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، آبان ۱۳۸۷.

نخستین گام در تبیین محتوای انتظار مشروع، توجه به مفهوم «انتظار معقول»^۷ است. انتظار در صورتی معقول محسوب می‌شود که در فرض عدم تحقق آن در وضعیت مربوطه، هر شخص متعارفی که با پیگیری و پشتکار، ظهور آن را در شرایط و اوضاع و احوال موردنظر، توقع داشته، به آن توجه کند. اما همین انتظار، زمانی مشروع خواهد بود که علاوه بر معقولیت عام مذکور، نظام حقوقی نیز، معقول و متعارف بودن آن را پذیرفته باشد و به انحاء گوناگون به اعمال حمایت از آن پردازد.^۸

حسب توضیح فوق، به نظر می‌رسد که هر انتظار معقولی، لزوماً مشروع نیست. به بیان بهتر آن دسته از انتظارات و توقعاتی که از منظر عموم شهروندان واجد ارزش عقلانی هستند، صرفاً زمانی مورد توجه حقوقی نیز قرار می‌گیرند که نظام حقوقی ضمن به رسمیت شناختن آن‌ها، در هنگام تقویت یا تضعیف، به صور مختلف تضمین‌ها و حمایت‌هایی را برایشان پیش‌بینی کند.

بنابراین مشروعیت انتظار معقول به پذیرش آن از جانب نظام حقوقی (در قالب آراء قضایی) وابسته است به نحوی که نظام حقوقی، خود را متعهد و ملتزم به حمایت از این قبیل انتظارات بداند. بدیهی است در این صورت، ضمن ایجاد امکان دفاع حقوقی از انتظارات معقول شهروندان نسبت به حکومت، فرصت برابر برای همگان در جهت تعقیب اهدافشان، فراهم می‌شود و زمینه ارتقای همکاری اجتماعی و رشد و پویایی جامعه، مهیا می‌گردد.^۹

بدین ترتیب، نه تنها انتظار معقول هسته اصلی محتوای انتظار مشروع را تشکیل می‌دهد، بلکه اصولاً گستره و دایره شمول آن از انتظار مشروع، وسیع‌تر است؛ زیرا در حالی که هر انتظار مشروع، بر پایه یک انتظار معقول و متعارف شکل می‌گیرد، اما از آنجا که همه انتظارات معقول، تحت حمایت نظام حقوقی قرار نمی‌گیرند، هر انتظار متعارفی منجر به تحقق یک انتظار مشروع نمی‌شود.

در حقیقت، انتظار مشروع، تأسیسی است که نشان می‌دهد اعمال مقامات اداری حتی در چارچوب صلاحیت‌های اختیاری نیز به‌طور کلی تابع انصاف رویه‌ای و مستلزم حمایت حقوقی است و نباید دلخواهانه و خارج از چارچوب انصاف و عدالت اعمال شود. از این رو، مقامات و مراجع مذکور را می‌توان به واسطه تصمیمات، اعلامات و رفتار اداری‌ای که موجب زوال انتظارات مشروع شهروندان شده و یا مصداق سوء استفاده از قدرت تلقی می‌شود، متعهد و مسئول شناخت. با این حال، هنوز هم وجود تردید در خصوص ماهیت انتظار مشروع به مثابه یک «اصل»^{۱۰} موجد نگرش متفاوت کشورها در نحوه اعمال حمایت مؤثر حقوقی از این قبیل انتظارات شده است.

۲. انتظار مشروع به مثابه «اصل»

چنان‌که اشاره شد، انتظار مشروع نوعاً توقعات عامی است که با اتکای شهروندان به قطعیت و ثبات حقوقی تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی، در ارتباط با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات و مراجع دولتی ایجاد می‌شود و حمایت از آن به شرط عقلانی بودن، امری ضروری است. به بیان بهتر، تحقق انتظار معقول، لازمه نیل به انتظار مشروع است و معقولیت انتظار،

^۷. Reasonable Expectation

^۸. Brigid Hadfield, "Judicial Review and Concept of Legitimate Expectation", *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 39, 1988, p. 106.

^۹. احمد مرکزالمیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵)، ص ۱۹۶.

^{۱۰}. Principles

خود مستلزم آن است که تصمیم، اعلام یا رویه اداری مربوط، مطلوب و مورد توجه و اتکای شهروند مخاطب باشد، به نحوی که لغو یا ابطال آن موجب ضرر و زیان شهروند مذکور شود.^{۱۱}

از طرفی، «اصول»^{۱۲} کلی حقوق اداری به مثابه هنجارهایی که در رویه قضایی شکل گرفته و بر اداره و روابط آن با شهروندان و اشخاص خصوصی حکومت دارند، عمدتاً مسبوق به متون قانونی نبوده ولی در عین حال، دارای ارزش برابر با قانون هستند؛ لذا، برای اداره لازم‌الاحترام محسوب می‌شوند و رعایت آن‌ها در کلیه اعمال و اقدامات اداری - اجرایی توسط کارگزاران عمومی، امری اجتناب ناپذیر است.^{۱۳}

از این منظر، انتظار مشروع را نیز باید ماهیتاً یک «اصل» کلی حقوق اداری محسوب کرد؛ زیرا به مثابه هنجاری که در قالب رویه قضایی به صورت یک تأسیس حقوقی شناسایی شده، ابزار قضات برای کنترل اعمال و اقدامات کارگزاران عمومی در حیطه صلاحیت‌های اختیاری محسوب می‌شود؛ این تأسیس، از یک سو، محصول تحول اندیشه‌های حقوقی مرتبط با مفهوم اداره و نحوه تعامل و کنترل اعمال و رفتار آن با شهروندان است و از سوی دیگر، جنبه «فراگیر» و «عام‌الشمول» دارد و در بسیاری از عرصه‌های حقوقی قابل استناد است. به این جهت می‌توان آن را اصلی کلی در حوزه امور و خدمات عمومی به‌شمار آورد.

۳. تزامم انتظار مشروع با سایر اصول حقوقی

گرچه خاستگاه رسمی انتظار مشروع را باید رویه قضایی انگلستان دانست،^{۱۴} اما نظر به اهمیت آن در کنترل قضایی اعمال دولت، این اصل تنها مدت اندکی پس از شناسایی، مورد استفاده سایر کشورها با نظام‌های حقوقی متفاوت نیز قرار گرفت؛ با این حال، تاکنون کاربرد آن در حوزه حقوق عمومی، محدود به موضوعات معدودی بوده و حتی در برخی کشورها هنوز به‌طور رسمی، مورد شناسایی و استناد قرار نگرفته است. یکی از علل اصلی این موضوع، استدلال تعدادی از قضات و حقوقدانان مبنی بر طرح ایراد ایجاد مزاحمت این اصل برای اجرای صحیح پاره‌ای از اصول سنتی و پذیرفته شده حقوق اداری است.^{۱۵} مهم‌ترین این مباحثات، ادعای مزاحمت انتظار مشروع برای «اصل تفکیک قوا»،^{۱۶} «اصل اداره قانونمند»،^{۱۷} «اصل کارآمدی اداره»،^{۱۸} «اصل عدم محدودیت در تصمیم‌گیری»،^{۱۹}

^{۱۱}. Robert Thomas, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law* (London: Hart Publishing, 2000), p. 87.

^{۱۲}. رونالد دورکین، حقوقدان معاصر آمریکایی، در آثار و مطالعات خود، تفکیک حائز اهمیتی را میان «اصول»، «سیاست‌ها» و «قواعد»، ارائه داده است. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک.: به: صادقی، محسن، *اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه* (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۴).

^{۱۳}. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، *اصول حقوق اداری* (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹)، ص ۲۷.

^{۱۴}. مباحثات اولیه در خصوص شناسایی انتظار مشروع در اواسط دهه ۱۹۵۰ در آلمان رخ داد اما این اصل نخستین مرتبه توسط «قاضی دنینگ» در قضیه مشهور «اشمیت علیه اداره مهاجرت انگلستان» در سال ۱۹۶۹، به کار گرفته شد.

^{۱۵}. Paul Craig, "Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law", *Cambridge Law Journal*, Vol. 55, 1996, p. 294.

^{۱۶}. Separation of Powers Principle

^{۱۷}. Legal Administration Principle

^{۱۸}. Administration Efficiency Principle

^{۱۹}. Principle of No-Fettering

«اصل منع صدمه به اشخاص ثالث»^{۲۰} و «اصل منع ایجاد توقعات غیر واقع»^{۲۱} است. در این میان، استدلال منتقدان در برخی از این ایرادات، محل تأمل و مذاقه، و قابل پاسخگویی و نقد است.

۳-۱. انتظار مشروع و اصل تفکیک قوا

شاید نخستین و مشهورترین انتقاد مطرح درخصوص شناسایی و حمایت از انتظار مشروع، ایراد مداخله قضات در فرآیند تصمیم‌گیری اداری در پرتو استناد به این اصل است. در این زمینه منتقدان معتقدند گرچه مفهوم نظارت قضایی، بررسی قانونیت عمل اداره و نه کنکاش در محتوای آن است، اما توسل به اصل انتظار مشروع موجب می‌شود که قضات بعضاً در فرآیند رسیدگی، با خروج از محدوده نظارت قضایی، ضمن دخالت در امور اجرایی، آراء خود را جایگزین تصمیمات اداره کنند.^{۲۲} از این رو، حمایت از انتظارات، موجب دخالت بیشتر قوه قضائیه در کارکرد قوه مجریه شده و به عبارت دقیق‌تر، مانع رعایت اصل تفکیک قوا می‌شود.

ایراد تراحم اصل انتظار مشروع با اصل تفکیک قوا، گرچه به ظاهر قابل تصور است، اما به دلایل ذیل، قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد: اولاً، امروزه اکثر نظام‌های حقوقی - سیاسی، ضمن پذیرش اصل تفکیک قوا به عنوان ابزاری جدی برای جلوگیری از تجمع قدرت عمومی، با استفاده از نظام «کنترل و توازن قوا»،^{۲۳} بر آن هستند تا در عین توزیع قدرت میان قوای سه گانه، از همان قدرت‌های توزیع شده برای نظارت بر حسن جریان امور استفاده کنند و در حقیقت، قدرت را از طریق قدرت، کنترل نمایند.^{۲۴} یکی از جلوه‌های کنترل قدرت بوسیله قدرت، نظارت قضایی بر اعمال دولت است که مبتنی بر «اصل تفکیک مفهوم نظارت از دخالت»،^{۲۵} صورت می‌گیرد.^{۲۶} بر این اساس، قوه قضائیه بر مبنای حاکمیت قانون، از صلاحیت بررسی و کنترل تصمیمات و اعلامات دولت بهره‌مند است اما جز در شرایط استثنایی، صلاحیت جایگزینی تصمیمات و اعلامات اداری با آرای قضایی خویش (و یا به عبارت دقیق‌تر، دخالت در تصمیم‌گیری‌های دولتی) را ندارد.

در همین راستا، مطالعات تطبیقی نیز نشان می‌دهد که تاکنون حمایت از انتظارات مشروع منجر به جایگزینی تصمیمات و اعلامات اداری با آرای قضایی نشده است. به‌ویژه آن‌که می‌توان مداخله قضات به طریق مذکور را صرفاً به وضعیت‌هایی که طی آن عدم توازن جدی میان انتظارات با سایر ملاحظات ناظر بر خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلان اداره و حکومت وجود دارد، محدود و منحصر کرد.^{۲۷}

^{۲۰}. Principle of No-Harm to Third Parties

^{۲۱}. Principle of No-Making Unreal Expectations

^{۲۲}. Waldron, Jeremy, "The Core of the Case against Judicial Review", *Yale Law Journal*, Vol. 115, 1996, p. 1355.

^{۲۳}. Checks and Balances

^{۲۴}. مسیح بهنیا، «تفکیک قوا در عمل: نگاهی اجمالی به مدل‌های تفکیک قوا در سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۶، سال یازدهم، ۱۳۸۳، صص ۵۷-۵۸.

^{۲۵}. Principle of Separation of Review from Interference

^{۲۶}. در مفهوم «نظارت»، مقام ناظر در نقش ارزیاب و بررسی‌کننده امور، صرفاً موارد انحراف از وظایف، تکالیف و اختیارات قانونی را یادآور شده، ضمن تذکر، اصلاح آن را که در حیطه صلاحیت مقام نظارت شونده است، به خود وی می‌سپارد در حالی که در مفهوم «دخالت»، مقام ناظر علاوه بر ارزیابی عمل، در صورت کشف هرگونه انحراف از قانون، رأساً نسبت به تغییر، اصلاح و جایگزینی عمل، اقدام می‌کند؛ جهت مطالعه بیش‌تر در خصوص مفهوم «اصل تفکیک نظارت از دخالت»، ر. ک.: محمدحسین زارعی، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره چهارم و هشتم، تابستان ۱۳۸۴، ص ۲۸۲.

^{۲۷}. Schonberg, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 158, 159.

به عبارت بهتر، امروزه اغلب دادگاه‌ها، حتی در زمان احراز انحراف از قانون در تصمیمات و اعلامات دولتی، غیر از ممانعت از اجرا و نقض تصمیم یا اعلام مربوطه، اقدام دیگری انجام نمی‌دهند و آراء خود را جایگزین تصمیم اداره نمی‌کنند، بلکه مطابق رویه معمول، تصمیم یا اعلام غیرقانونی را به اداره عودت می‌دهند تا حسب صلاحیت شخصی خویش و با توجه به علل نقض تصمیم یا اعلام اول، رأساً نسبت به اتخاذ تصمیم یا اعلام جدید اقدام کند.

بنابراین حمایت از انتظار مشروع که اندکی دادگاه‌ها را به سوی کنکاش بیش‌تر در ماهیت دعوا سوق می‌دهد، در حقیقت سازوکاری است که ضمن تقویت نظارت دستگاه قضا بر اعمال دولت، به انجام هرچه بهتر وظایف قوه قضائیه کمک می‌کند و اجرای آن توأم با درک و اعمال صحیح اصل «تفکیک نظارت از دخالت»، به هیچ وجه مانع و مزاحم اصل «تفکیک قوا» نخواهد بود.

ثانیاً، امروزه مسئولیت مدنی و سیاسی دولت‌ها از طرق مختلفی نظیر کاهش میزان پاسخگویی به پارلمان و یا خصوصی‌سازی برخی از امور دولتی، در حال افول و کاهش است. از این رو، با صرفِ استناد به اصل قانونیت و قاعده خروج از صلاحیت در جهت کنترل قضایی اعمال دولت، به سختی می‌توان نظریه حقوق عمومی مدرن و رضایت‌بخشی را محقق ساخت.^{۲۸}

به عبارت دیگر، برای نیل به این مهم، توسل به اصول جدیدی در عرصه نظارت قضایی ضروری به نظر می‌رسد و در این راستا، انتظار مشروع قطعاً یکی از اصول نوپا، مفید و مؤثر است. در پرتو اعمال این اصل، کارگزاران عمومی همچنان تصمیمات و اعلامات اداری خویش را تحت نظارت دادرسان اداری و موجد مسئولیت و پاسخگویی می‌بینند و به این جهت، حتی‌الامکان از انجام اعمال و اقدامات خودسرانه، پرهیز می‌کنند.

۳-۲. انتظار مشروع و اصل اداره قانونمند

یکی دیگر از ایرادات مربوط به شناسایی و حمایت از انتظار مشروع، تزامم آن با اصل اداره قانونمند است. در این خصوص برخی نویسندگان حقوقی معتقدند اگر تصمیم یا اعلام اولیه که مورد اتکای شهروند قرار گرفته، غیرقانونی یا خارج از حیطه اختیارات قانونی مقام تصمیم‌گیرنده یا اعلام‌کننده باشد، حمایت حقوقی از آن فاقد توجیه خواهد بود؛ زیرا اصل «اداره قانونمند» اقتضا می‌کند که کارگزاران عمومی مطابق قانون و در حدود اختیارات قانونی عمل کنند. به این جهت، از آنجا که تأیید و تصدیق تصمیم یا اعلام غیرقانونی، باعث برخورد نابرابر با اشخاص در وضعیت‌های مشابه می‌شود، لذا حمایت از چنین تصمیم و اعلامی، خود ناقض اصل «رفتار برابر»^{۲۹} با شهروندان در مقابل قانون محسوب شده و فاقد توجیه به نظر می‌رسد.^{۳۰}

در پاسخ به این ایراد ابتدا باید بر این نکته تأکید کرد که حاکمیت قانون و آثار و توابع ناشی از آن، خود، مبنایی برای توجیه ضرورت وجود انتظار مشروع محسوب می‌شوند^{۳۱} و به این جهت، تزامم انتظار مشروع با اصولی نظیر اداره قانونمند یا رفتار برابر که از جمله سایر عواقب استقرار حاکمیت قانون هستند، علی‌القاعده قابل پذیرش نیست.

^{۲۸}. Craig, Paul, "Ultra Vires Principle and the Foundations of Judicial Review", *Cambridge Law Journal*, Vol. 57 (1), 1998, p. 65.

^{۲۹}. Equal Conduct Principle

^{۳۰}. Carol Harlow and Richard Rawlings, *Law and Administration* (London: Cambridge University Press, 2009), p. 122.

^{۳۱}. بر این اساس، لازمه خودآیینی افراد، برخورداری از قدرت برنامه‌ریزی پیشینی برای زندگی شخصی است، به نحوی که بتوانند با درجه‌ای از اعتماد و اطمینان، اطمینان، آثار و نتایج اعمال خویش و تا حدودی کارگزاران عمومی را پیش‌بینی کنند. به این ترتیب، قوانین و اعمال کلیه کسانی که قانون را اعمال می‌کنند، تابع شروط پیش‌بینی‌پذیری و اطمینان است. لذا حاکمیت قانون با تأکید بر اصول برابری شکلی و ثبات، مبنایی برای احترام به خواسته‌ها و توقعات مشروع

به علاوه، برخی از صاحب نظران حقوق اداری نظیر پل کریگ، حتی بر حمایت حقوقی از انتظارات ناشی از تصمیمات و اطلاعات غیرقانونی یا خارج از حیطه صلاحیت قانونی نیز تأکید دارند؛ به نظر وی، «اصل اداره قانونمند»، مطلق نیست و در اعمال آن باید اصول اولی و عالی انصاف و عدالت را نیز در نظر گرفت.^{۳۳} از این منظر، صدور مجوز برای اداره جهت رجوع از تصمیم غیرقانونی خود، ممکن است ناعادلانه و غیرمنصفانه باشد؛ زیرا با عنایت به مفاهیم، قواعد و احکام دشوار و پیچیده حقوق اداری مدرن، افراد به ندرت در موقعیتی قرار می گیرند که بتوانند به غیرقانونی بودن تصمیمات و اطلاعات اداری پی ببرند. از این رو اغلب فرض را بر قطعیت تصمیم یا اعلام مربوطه می گذارند.^{۳۳}

البته، بنیان این استدلال در ارتباط با «اعلامات اداری»،^{۳۴} محل تردید است؛ زیرا توصیه ها، وعده ها و قول های شفاهی کارگزاران عمومی در وضعیت های خاص، معمولاً تابع آیین و شیوه معینی نیست و چه بسا به سادگی موضوع نقض و انکار قرار گیرد. به این جهت، احتمال این که این قبیل اعمال اداری در مقایسه با تصمیمات رسمی مستند و مکتوب، غیرقانونی، خارج از حدود صلاحیت یا مغایر سیاست های کلان جاری اداره و حکومت تلقی شوند، به مراتب بیش تر است.

این واقعیت، هرچند توجیه اعمال حمایت حقوقی از انتظارات ناشی از توصیه ها، وعده ها و به طور کلی، اطلاعات اداری را تضعیف می کند، ولی در هر حال، به واسطه ضرورت احترام به اصول عالی انصاف و عدالت، لزوم اعمال حمایت (دست کم در سطح حداقلی) را از بین نمی برد. زیرا چنان که اشاره شد، اصولاً اغلب شهروندان قادر به تشخیص غیرقانونی بودن وعده ها یا مغایرت توصیه ها با سیاست های کلان جاری اداره و حکومت نیستند و الزام آن ها به کاوش و کشف صحت و سقم اعمال اداری مذکور، در هر مورد خاص، نه تنها توقعی ناممکن و غیرعملی است بلکه خلاف اصول انصاف و عدالت است.

از طرفی، باید توجه داشت که سیاست های کلان اداره و حکومت نیز اصولاً قواعدی دائمی و لایتغیر نیستند و به این جهت، تصور دوام و بقای همیشگی آن ها انتظار معقولی نیست.^{۳۵} به بیان بهتر، این قبیل سیاست ها نیز - گرچه احتمالاً با کندی و تأخیر زمانی بیش تر - همانند تصمیمات و اطلاعات اداری، قابل تغییر، اصلاح و تکمیل هستند. لذا، این استدلال که انتظار مشروع، نوعاً مزاحم اعمال «اصل اداره قانونمند» و مانع «رفتار برابر» با شهروندان است، فاقد توجیه به نظر می رسد.

۳-۳. انتظار مشروع و اصل کارآمدی اداره

برخی دیگر از نویسندگان حقوق اداری در مخالفت با شناسایی انتظار مشروع، این اصل را در تراحم با کارآمدی اداره می دانند؛ در اندیشه این منتقدان، حمایت از انتظارات، ضمن تأثیرگذاری منفی بر کارکرد تصمیم گیری کارگزاران عمومی، منجر به ناکارآمدی اداره خواهد شد. به زعم ایشان، اگر صرفاً به این دلیل که تصمیمات و اطلاعات اداری غیرقانونی و غیررسمی می تواند موجب انتظارات و توقعاتی برای شهروندان باشد، مقامات عمومی به پایبندی و رعایت آن ها و یا جبران خسارات احتمالی ناشی از انصراف از آن ها

شهروندان محسوب می شود. در کنار «حاکمیت قانون»، نظریاتی مانند «خودمختاری فردی»، «اتکای عمومی» و «اداره خوب» نیز، از دیگر مبانی انتظار مشروع به شمار می روند.

^{۳۳}. Craig, op. cit., p. 82.

^{۳۳}. Schonberg, op. cit., pp. 89- 90.

^{۳۴}. منظور از «اعلامات اداری»، کلیه اقدامات عمدتاً شفاهی، غیر رسمی و غیر قابل استناد (در محاکم) مقامات و مراجع اداری نظیر انواع اظهارات، وعده ها و توصیه هاست اعم از اینکه در چارچوب صلاحیت های قانونی مقام ابراز کننده باشد یا خیر.

^{۳۵}. Paula A. MacPherson, *Legitimate Expectation and Its Application to Administrative Policy*, a Thesis for Degree of Master of Laws, University of Ottawa, 1996, p. 74.

ملزم و متعهد شوند، در این صورت مقامات مذکور از بیم این که مبدا دائماً مسئول و پاسخگوی انتظارات احتمالی ناشی از این قبیل اعمالشان شناخته شوند، چه بسا به تدریج تمایل چندانی به اصلاح و تکمیل فرایندهای اداری موجود، تأسیس رویه‌های مناسب، و اتخاذ و اعلام راهکارها و توصیه‌های غیررسمی جدید، نخواهند داشت.^{۳۶}

وقوع چنین امری در طولانی‌مدت، علاوه بر کاهش اعتماد به نفس مقامات اداری، موجب تضعیف روحیه تبع و ابتکار در آنان خواهد شد و رخوت مقامات تصمیم‌گیرنده در ارائه خدمات عمومی را در پی خواهد داشت. بدیهی است این امر، برنامه‌ریزی پیشینی برای شهروندان را مشکل، و ثبات و اطمینان حقوقی جامعه به اداره را مختل خواهد کرد.

در مقام پاسخ به این انتقاد باید اذعان داشت که بر اساس مطالعات تطبیقی، حداقل در کشورهای اصلی مبدع و حامی انتظارات مشروع نظیر آلمان، انگلستان و استرالیا و حتی در کشورهایی که بعضاً برای تصمیمات و اعلامات اشتباه و خارج از صلاحیت قانونی، شیوه پرداخت غرامت را در پیش گرفته‌اند - از جمله فرانسه - تاکنون دلایل تجربی مهمی مبنی بر وجود چنین تأثیر رخوت‌زایی، کشف نشده است.^{۳۷} به این جهت، بعید به نظر می‌رسد که این دغدغه ذهنی منتقدان، بر مبنای مشکلات واقعی و عینی، ایجاد و مطرح شده باشد.

به علاوه، بدیهی است که عکس‌العمل کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات دولتی نسبت به اعمال اصلی که نتیجه آن ایجاد برخی محدودیت‌های قانونی در فرآیند تصمیم‌گیری است، به دلیل ترتیبات سازمانی و نهادی متفاوت، یکسان نخواهد بود. بنابراین عدم تمایل، سستی مورد ادعای منتقدان در مقامات و مراجع عمومی و در تمام فرآیندهای اداری، حکم و قاعده مطلق نیست. به بیان بهتر، انتظارات مشروع به مثابه یک اصل دارای محدودیت‌های روشن و معین، بعید است که مراجع و مقامات عمومی را کلاً یا به نحوی قابل ملاحظه از ارائه، اصلاح و تکمیل تصمیمات و اعلامات، منصرف کرده یا باز دارد. از این رو، انتظار مشروع نمی‌تواند مزاحم اصل کارآمدی اداره و مانعی در مسیر ارائه مستمر خدمات عمومی محسوب شود.

۳-۴. انتظار مشروع و اصل عدم محدودیت در تصمیم‌گیری

از دیگر موارد مخالفت با اجرای انتظار مشروع، ادعای تأثیر این اصل در ایجاد محدودیت شدید برای کارگزاران عمومی جهت اعمال وظایف قانونی به‌ویژه در حیطه صلاحیت‌های اختیاری است. در اندیشه منتقدان، با حمایت از توقعات یک فرد (یا گروهی از افراد جامعه) در موارد خاص، در عمل مسئولیت اداره نسبت به تصمیمات و اعلامات اداری بیش‌تر می‌شود و لذا، اداره از بیم

^{۳۶}. Paul Jackson, "Legitimate Expectations and Good Administration", *Law Quarterly Review*, Vol. 99, 1983, p. 495.

^{۳۷}. نخستین مرتبه، خطر عدم تمایل و سستی مقامات عمومی در اتخاذ تصمیمات و بیان توصیه‌های اداری در فرض حمایت از انتظار مشروع، در پی صدور رأی قضیه مشهور «هدلی بایرن علیه هیل» در سال ۱۹۶۴ در انگلستان مطرح شد. طی این رأی، دادگاه، مسئولیت مبتنی بر بی‌مبالائی (Negligence) بانک‌ها برای ورود زیان اقتصادی به مشتریان، ناشی از ارائه توصیه‌های خارج از صلاحیت‌های قانونی را پذیرفت. اما پس از آن، قضایای مشابه متعددی دیگری به‌وقوع پیوست که نشان داد هیچ دلیلی وجود ندارد که بانک‌ها از بیم رأی صادره مذکور، از اتخاذ تصمیم و ارائه چنین وعده‌ها و توصیه‌هایی خودداری کنند. برای بررسی بیش‌تر مطالعات تطبیقی در این خصوص، ر.ک.:

Knight, Dean R., *Estoppel in Public Law: The Substantive Protection of Legitimate Expectations*, a Thesis for the Degree of Master of Laws, University of British Columbia, 2004, and Also, Soren Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (London: Oxford University Press, 2003).

پاسخگویی شدیدتر، چه بسا ترجیح می‌دهد حتی از کاربرست صلاحیت‌های اختیاری خویش به سود «منافع عمومی غالب»^{۳۸} نیز، تا حدود زیادی ممانعت کند.^{۳۹} به عبارت دقیق‌تر، انتظار مشروع در تزامن با اصل «عدم محدودیت در تصمیم‌گیری» است. همچون موارد سابق، در صحت این ادعا نیز باید تردید کرد، زیرا در عمل، با حمایت حقوقی از انتظارات، صلاحیت‌های قانونی و اختیاری مقامات عمومی هرگز به‌طور کامل محدود نمی‌شود، بلکه کارگزار عمومی مکلف می‌شود در اتخاذ تصمیمات و ابراز اطلاعات جدید، توقعات و خواسته‌های معقول و متعارف ناشی از اقدامات گذشته خود را نیز مورد توجه قرار دهد و همچنان بر این مبنا، مختارانه و به‌طور آزاد تصمیم‌گیری کند.

به علاوه، اغلب مطالعات تطبیقی حقوقی - اجتماعی نشان می‌دهند که مقامات تصمیم‌گیرنده اداری، تابع محدودیت‌های مالی و عملی متعدد و متنوعی هستند. از این رو، خطر محدودیت‌های ناشی از اعمال اصول حقوقی، از جمله اصل انتظار مشروع، برای منافع عمومی را باید در مقام قیاس با این قبیل محدودیت‌ها، مورد ارزیابی قرار داد.^{۴۰} بنابراین، انتظار مشروع، موجب تحدید صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری نیست، بلکه بیش‌تر دادگاه‌ها را به محدود کردن اختیارات اداری، تا آنجا که الزامات ناشی از انصاف، اطمینان حقوقی و اعتماد به اداره ایجاب کند، رهنمون می‌سازد.

۳-۵. انتظار مشروع و اصل منع صدمه به (سایر شهروندان و) اشخاص ثالث

یکی دیگر از ایرادات مطرح در خصوص اعمال اصل انتظار مشروع، اثر احتمالی حمایت از انتظار یک فرد یا گروه خاص در ورود خسارت به منافع و امتیازات سایر شهروندان و اشخاص ثالث است؛ در این خصوص، منتقدان معتقدند که حمایت از انتظارات مشروع، به‌ویژه در مواقعی که رسیدگی به صورت موردی و صرفاً در ارتباط با انتظارات یک فرد یا گروه خاص انجام می‌شود، ممکن است موجب ایراد صدمه به سایر شهروندان و اشخاص ثالثی شود که به‌رغم برخورداری از وضعیتی مشابه، به دلایل مختلف، امکان رسیدگی به دعاوی آن‌ها وجود ندارد.^{۴۱}

برای مثال، فرض کنید که یک شهروند برای استخدام در یک شرکت دولتی، از مقامات عالی اداره، توصیه‌نامه‌ای دریافت کرده ولی متعاقباً، با توجه به عدول مقامات یادشده از توصیه‌نامه مذکور، ناگزیر در مراجع دادرسی اداری، اقامه دعوی کرده است. در این فرض، اگر انتظارات شهروند شاکی مورد حمایت قرار گیرد، معنای آن چیزی غیر از تضییع احتمالی منافع سایر شهروندان متقاضی استخدام در آن اداره به جهت اعمال تبعیض در برخورداری از فرصت‌های شغلی، نیست. در این صورت، حمایت از انتظار مشروع، نه تنها با «اصل منع صدمه به اشخاص ثالث» در تزامن است، بلکه در مفهومی مضیق‌تر، مانع اعمال «اصل برابری در استفاده از فرصت‌های شغلی»^{۴۲} نیز می‌شود.

این انتقاد نیز، صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا از یک سو، باید توجه داشت که در نتیجه حمایت از انتظار مشروع، منافع و امتیازات سایر شهروندان و اشخاص ثالث، همیشه و در همه موارد، به‌طور مستقیم مورد صدمه و آسیب قرار نمی‌گیرد.^{۴۳} برای مثال، حمایت از

^{۳۸}. Public Interests Priority

^{۳۹}. Schonberg, Opcit, pp. 155, 156.

^{۴۰}. Emil Sharpston, "Legitimate Expectations and Economic Reality", *European Law Review*, Vol. 15, 1990, p. 103.

^{۴۱}. S. James, "The Political and Administrative Consequences of Judicial Review", *Public Administration*, Vol. 74, 1996, p. 612.

^{۴۲}. Principle of Equality in Job Opportunities

^{۴۳}. Craig, "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", op. cit., p. 89.

انتظار یک مستخدم ناشی از اعلام انجام شده در خصوص تغییر وضعیت استخدامی وی به جهت طی مدارج تحصیلی بالاتر، بعید است که به طور مستقیم، موجد پیامدهای زیان بار مالی و تبعیضات استخدامی برای سایر مستخدمین اداره باشد.

از سوی دیگر، در مواقع نادری هم که امکان تحقق تراحم پیش گفته وجود دارد، مرجع نظارت قضایی که در صدد حمایت از انتظارات است باید با توسعه کاربرد اصول انصاف رویه ای، پیش از هر اقدامی، امکان ایراد صدمه به منافع اشخاص ثالث را نیز مدنظر قرار دهد و بر اساس استماع سخنان و ادعاهای ایشان، تصمیم گیری کند.^{۴۴} این کار، به ویژه در مواقعی که زیان دیدگان ثالث ناشی از حمایت از انتظار مشروع، معدود و معین هستند و احتمالاً به طور مستقیم صدمه خواهند دید، مهم و عملی است.

۳-۶. انتظار مشروع و اصل منع ایجاد توقعات غیرواقع

از دیگر ایرادات مطرح شده در خصوص شناسایی انتظار مشروع، احتمال گسترش و رواج توقعات و درخواست های دور از واقع از اداره، در نتیجه اعمال این اصل است. به زعم طراحان این ایراد، در تنظیم روابط اداره با شهروند، کاربست اصول حقوق و مدیریت باید به نحوی باشد که ضمن ارائه هر چه مناسب تر خدمات عمومی، موجد توقعات و خواسته های غیرواقعی و نامعقول نگردد. بدیهی است لازمه کاربرد اصول یادشده به نحو مذکور، شناخت کافی کارگزاران عمومی از علوم حقوق و مدیریت است و نیل به این مهم، جز در قالب ارائه آموزش های مستمر و دائمی، ممکن نیست.^{۴۵} اما در عین حال، مراجع و نهادهای عمومی، منابع مالی محدودی در اختیار دارند؛ به این جهت آموزش حقوقی و مدیریتی مأموران و کارگزاران عمومی به طور مستمر و مداوم، به ویژه در دیپارتمان های دولتی، یا اساساً ممکن نیست و یا به طور ناقص انجام می شود. از این رو، مطالعات تطبیقی نیز نشان می دهد که کارگزاران عمومی بعضاً در جریان رسیدگی به برخی از دعاوی، حتی از رعایت اصول ابتدایی حقوق اداری و مدیریت، غفلت کرده اند.^{۴۶}

در چنین اوضاع و احوالی، به زعم منتقدان، الزام مقامات تصمیم گیرنده اداری به شناسایی اصل انتظار مشروع و حمایت از آن در برخورد با سایر منافع و ملاحظات، در شرایطی که مراجع مذکور به لحاظ آموزش های حقوقی و مدیریتی و منابع مالی با «محرومیت ها و کاستی های جدی» مواجه اند و حتی از کاربست ساده ترین اصول حقوقی - مدیریتی عاجزند، نه فقط اقدامی واقع گرایانه نیست بلکه به سهولت موجب ایجاد خیل عظیمی از توقعات و خواسته های غیر واقعی و نامعقول شهروندان می شود. به این جهت، حمایت از انتظار مشروع، خود، موجد توقعات غیرواقع از اداره است.

گرچه استدلال یادشده در قیاس با سایر انتقادات مشابه، به ظاهر از مبانی توجیهی مناسب تری برخوردار است، اما در پاسخ به آن باید توجه منتقدان را به نکات ذیل جلب کرد:

اولاً، هدف کلی از اعمال نظارت قضایی، اصلاح فرآیند تصمیم گیری و ممانعت از خودسری احتمالی مقامات اداری است.^{۴۷} بر این اساس، دادگاه های اداری باید احترام به انتظارات مشروع شهروندان را یکی از اصول مهم کنترل قضایی قلمداد کنند، زیرا این اصل ضمن الزام کارگزاران عمومی به دقت نظر در تصمیمات و اطلاعات خویش، دولت را به ارائه آموزش های حقوقی - مدیریتی بیش تر برای مأموران به خدمت عمومی، ترغیب خواهد کرد.

^{۴۴}. Paul Craig, "Competing Models of Judicial Review", *Public Law*, 1999, p. 115.

^{۴۵}. Schonberg, op. cit., p. 128.

^{۴۶}. Ibid., p. 130.

^{۴۷}. Craig, "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", op. cit., p. 81.

در همین راستا مطالعات تطبیقی نیز نشان می‌دهد که طی سالیان اخیر در برخی از کشورها، توجه به این مهم بیش از پیش مد نظر قرار گرفته و منابع مالی افزون‌تری جهت ارائه برنامه‌های آموزشی به کارکنان و مأموران به خدمت عمومی، اختصاص یافته است.^{۴۸} با این وصف باید پذیرفت که در حقیقت، احترام به انتظار مشروع، خود، سازوکار مؤثری است برای ترغیب هرچه بیش‌تر حکومت‌ها به تحت آموزش قرار دادن مقامات اجرایی جهت ارائه هرچه بهتر خدمات عمومی؛ بدیهی است بدین ترتیب، سطح توقعات عامه از کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات دولتی نیز، به‌طور منطقی‌تر افزایش خواهد یافت.

ثانیاً، اعمال اصل انتظار مشروع هرگز منوط به ارزیابی امکانات اجرایی اداره نیست؛ مفهوم انتظارات، تابع رعایت انصاف رویه‌ای و اعتماد عمومی به اداره است و به این جهت، مقامات اداری باید از انتظارات ناشی از تصمیمات و اعلاماتشان، آگاه باشند و به آن احترام بگذارند. این امر موجب می‌شود تا هر مقام اداری که درصدد لغو یک تصمیم مطلوب یا رجوع از یک اعلام و تضمین ویژه است، به ندرت از توجه به این که ممکن است در نتیجه عمل وی، وضعیت حقوقی یا انتظارات مخاطب تحت تأثیر قرار گیرد، صرف‌نظر کند. بدیهی است بدین ترتیب، غالب توقعات ایجادشده شهروندان نیز، متعارف و منطبق با واقعیت خواهد بود. بنابراین، انتظارات مشروع نه تنها مانع رعایت اصل منع ایجاد توقعات غیرواقع نیست، بلکه به تحقق اصل یادشده کمک می‌کند.

نتیجه

چنان که گفتیم، انتظارات مشروع، همان توقعات و خواسته‌های معقول شهروندان ناشی از اتکاء به تصمیمات، اعلامات، برنامه‌ها و سیاست‌های کارگزاران عمومی در محدوده صلاحیت‌های اختیاری است که در صورت لغو، غدول یا انصراف، زایل شده و از بین می‌رود. این تأسیس که در حقیقت، هنجاری عقلی مبتنی بر اتکا به تصمیمات و اعلامات اداری رسمی و غیررسمی است، از طریق کاربست در آراء قضایی، وارد علم حقوق شده و از آنجا که از یک سو، بیش‌ترین کاربرد آن در روابط متقابل شهروندان با دولت و در چارچوب حقوق اداری است و از سوی دیگر، ماهیتی فراگیر و عام‌الشمول دارد، به‌مثابه یکی از «اصول کلی حقوق اداری» محسوب می‌شود.

گرچه بیش از چهار دهه از کاربرد این اصل در محاکم و مراجع دادرسی اداری سپری شده و کشورهای مختلفی به اهمیت و ضرورت پذیرش و اعمال آن پی برده‌اند، با این حال، هنوز به زعم برخی منتقدان، این اصل مانع و مزاحم اجرای پاره‌ای از اصول سنتی حقوق اداری است و به این جهت، باید در شناسایی آن تردید کرد. از این منظر احترام به انتظار مشروع، نه تنها از طریق دخالت قوه قضائیه در کارکردهای تخصصی قوه مجریه، مانع رعایت اصل تفکیک قواست، بلکه با تحدید اختیار تصمیم‌گیری کارگزاران عمومی، زمینه ناکارآمدی اداره را فراهم می‌کند و علاوه بر ایجاد توقعات غیر واقع در افراد، موجب بروز تبعیض ناروا در رفتار با شهروندان و صدمه و آسیب به منافع و امتیازات اشخاص ثالث، می‌شود.

این در حالی است که اندکی تأمل در آراء قضایی صادره در پرتو مطالعات تطبیقی به خوبی نشان می‌دهد که:

۱. انتظار مشروع به مثابه یکی از اصول کنترل قضایی، با هدف «نظارت بر اعمال دولت» و نه «دخالت در اعمال دولت» مورد استفاده محاکم اداری قرار گرفته است. بدیهی است اگر اعمال این اصل توأم با درک و اجرای صحیح اصل «تفکیک مفهوم نظارت از دخالت» باشد، به هیچ وجه مزاحمتی برای اصل «تفکیک قوا» ایجاد نخواهد شد.

^{۴۸}. برای مثال، دولت کانادا در خلال سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۲، بیش از پنج میلیون دلار را صرف آموزش حقوقی کارکنان ادارات فدرال کرد؛ جهت مطالعه

بیش‌تر در این خصوص، ر.ک.:

۲. با توجه به ناتوانی اغلب شهروندان در تشخیص غیرقانونی بودن وعده‌ها یا مغایرت توصیه‌ها با سیاست‌های کلان جاری اداره و حکومت، الزام آن‌ها به احراز صحت و سقم اعمال اداری، توقعی غیرممکن و مغایر اصول مقدم و عالی انصاف و عدالت است. از این رو، در مقابل «اصل اداره قانونمند» که خود همچون «انتظار مشروع» از پیامدهای حاکمیت قانون است، با رویکردی مبتنی بر اولویت رعایت انصاف و عدالت، حتی باید از انتظارات ناشی از تصمیمات و اعلامات غیرقانونی یا خارج از حیطه صلاحیت قانونی نیز حمایت کرد.

۳. عکس‌العمل کارگزاران عمومی در مقابل پذیرش و اعمال اصلی که نوعاً محدودیت‌هایی را در پی دارد، یکسان نیست؛ با این حال، تاکنون موردی جدی که طی آن، احترام به انتظار مشروع موجب عدم تمایل و رخوت احتمالی مقامات اداری در تصمیم‌گیری شده باشد، رخ نداده و از این رو، به صرف این که «شاید» حمایت از انتظار شهروند موجب تأخیر و سستی در تصمیم‌گیری شود، نمی‌توان مدعی مزاحمت این اصل برای اصل «کارآمدی اداره» شد.

۴. انتظار مشروع در کنار الزامات ناشی از انصاف، عدالت و اعتماد به اداره، کارگزار عمومی را ناگزیر می‌سازد تا پیش از اتخاذ هر تصمیم و ابراز هر اعلام اداری در چارچوب صلاحیت‌های اختیاری، آثار و نتایج ناشی از آن را مورد توجه قرار دهد و به نحوی عمل کند که منافع و امتیازات ناشی از اعمال اداری سابق، با کم‌ترین آسیب احتمالی مواجه شود. بنابراین، احترام به انتظار مشروع، موجب «اجرای منطقی» صلاحیت‌های اختیاری و نه «تحدید اختیاری بودن» صلاحیت‌ها است.

۵. حمایت از انتظار مشروع، همیشه و در همه موارد، موجب ایراد خسارت مستقیم به منافع و امتیازات سایر شهروندان و اشخاص ثالث، نیست؛ به علاوه، حتی در فرض وقوع چنین حالتی، مرجع نظارت قضایی که درصدد حمایت از انتظارات است، پیش از هر اقدامی، با استفاده از ساز و کارهای مختلف حقوقی می‌تواند مانع یا موجب کاهش خسارات احتمالی شود. بدین ترتیب ضمن رعایت اصل برابری، مزاحمت برای اعمال «اصل منع صدمه به اشخاص ثالث» نیز به حداقل می‌رسد.

۶. احترام به انتظار مشروع، از لوازم رعایت انصاف و عدالت و از ضروریات حفظ اعتماد و اطمینان عمومی به اداره است و هرگز به میزان امکانات اجرایی اداره وابسته نیست. به عبارت بهتر، این اصل، ابزار مناسبی است برای ترغیب حکومت‌ها به تحت آموزش قرار دادن مقامات اجرایی جهت انجام هرچه بهتر امور و خدمات عمومی؛ از این رو، در پرتو احترام به انتظار مشروع، توقعات افراد از کارگزاران عمومی نوعاً به نحو منطقی‌تری افزایش خواهد یافت و این مهم، خود، موجب تسهیل رعایت «اصل منع ایجاد توقعات غیر واقع» خواهد شد.

در پایان باید یادآور شد که رعایت و احترام به انتظارات، یکی از محورهای اصلی استقرار نظم، امنیت و ثبات حقوقی در جامعه است و می‌تواند زمینه تأمین و تضمین حقوق شهروندان را بیش از پیش فراهم کند؛ به علاوه، اعمال این اصل، ضمن ارتقای سطح اعتماد عمومی به مقامات اداری، مقبولیت عام مراجع مذکور را نیز افزایش می‌دهد و از این منظر می‌تواند شکوفایی نظام اداری را در پی داشته باشد.

منابع و مأخذ

۱. بهنیا، مسیح، «تفکیک قوا در عمل: نگاهی اجمالی به مدل‌های تفکیک قوا در سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۶، سال یازدهم، ۱۳۸۳.
۲. زارعی، محمدحسین، «حقوق اداری تطبیقی»، (جزوه درسی منتشر نشده)، دانشگاه آزاد اسلامی، دانشکده حقوق واحد تهران مرکزی، ۱۳۸۰.
۳. زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح (سخنرانی)، «انتظارات مشروع در حقوق عمومی»، سومین نشست تازه‌های حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، آبان ۱۳۸۷.
۴. زارعی، محمدحسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره چهل و هشتم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۲۷۶-۲۸۶.
۵. مرکز مالیری، احمد، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۶. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.
7. Craig, Paul, "Competing Models of Judicial Review", *Public Law*, 1999.
8. Craig, Paul, "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", *Law Quarterly Review*, Vol. 108, 1992.
9. Craig, Paul, "Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law", *Cambridge Law Journal*, Vol. 55, 1996.
10. Craig, Paul, "Ultra Vires Principle and the Foundations of Judicial Review", *Cambridge Law Journal*, Vol. 57 (1), 1998.
11. Hadfield, Brigid, "Judicial Review and Concept of Legitimate Expectation", *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 39, 1988.
12. Harlow, Carol and Rawlings, Richard, *Law and Administration*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
13. Jackson, Paul, "Legitimate Expectations and Good Administration", *Law Quarterly Review*, Vol. 99, 1983.
14. James, S. "The Political and Administrative Consequences of Judicial Review", *Public Administration*, Vol. 74, 1996.
15. Knight, Dean R., *Estoppel in Public Law: The Substantive Protection of Legitimate Expectations*, a Thesis for the Degree of Master of Laws, University of British Columbia, 2004.

16. MacPherson, Paula.A. *Legitimate Expectation and Its Application to Administrative Policy*, a Thesis for Degree of Master of Laws, University of Ottawa, 1996.
17. Schonberg, Soren, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003).
18. Sharpston, Emil, "Legitimate Expectations and Economic Reality", *European Law Review*, Vol. 15, 1990.
19. Thomas, Robert, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law* (London: Hart Publishing, 2000).
20. Waldron, Jeremy, "The Core of the Case Against Judicial Review", *Yale Law Journal*, Vol. 115, 1996.

A Consideration on Disturbance Objection of Legitimate Expectation Principle with Some Administrative Law Principle

Abstract

Legitimate Expectations are the same as citizens' reasonable expectations which results from leaning to public officials' decisions and definite representations in discretionary powers framework are that can be ruined by a rejection or annulations through new decisions and representations.

Despite the acceptance of this principle in the law system of some developed countries, unfortunately in some other countries, using this principle in administrative claims is in disturbance of executing some of other administrative law traditional principles such as "Separation of Powers Principle", "legal Administration Principle", "Administration Efficiency Principle", "Principle of No-Fettering", "Principle of No-Harm to Third Parties" and "Principle of No-Making Unreal Expectations" and due to this reason, discovering its identity has been avoided. A consideration in related reasons to legitimate expectation disturbance with other administrative law principles, perfectly shows that observing this principle, not only is not an obstacle for executing mentioned principle, but also is profitable and suitable in facilitating and accelerating their execution.

This paper has been worked on investigating and criticizing the disturbance objection of legitimate expectation as a legal principle with some other administrative law principles.

Keywords: Legitimate Expectation, Administrative Decisions and Representations, Judicial Review, Separation of Powers, Legal Administration, Administration Efficiency.