



The Theory of Abuse of Authority in Modern Administrative Law

Mohammad Reza Vijhe * 

Associate Professor, Public
International Law, Allameh
Tabataba'i University, Tehran, Iran

1. Introduction

In order to make a decision, the administrative authority must act within the legal framework governing that decision. However, administrative acts are always susceptible to various issues, which judicial review seeks to address. These issues include incompetence, substantive violations of the law, procedural violations of the law (such as failure to adhere to necessary procedures), transgression of the limits of authority, and abuse of authority within legal systems. Among these violations, abuse of authority is undoubtedly the most challenging. Its form and nature complicate verification, so the judicial precedent of the Court of Administrative Justice is less inclined to verify or annul administrative acts based on allegations of abuse of authority. In this respect, the present research aimed to determine whether a clear concept of abuse of authority exists in modern administrative law and to define the criteria associated with it.

* Corresponding Author: mrezavijeh@atu.ac.ir

How to Cite: Vijhe, M. R., "The Theory of Abuse of Authority in Modern Administrative Law", *The Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 26, No. 84, (2024), 261-290.

Doi: [10.22054/QJPL.2024.76515.2939](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.76515.2939)

2. Literature Review

The literature on comparative administrative law and several articles have addressed the topic primarily from a descriptive perspective regarding this institution in various legal systems. In a rather different approach, the present study aimed to examine and critique similar concepts based on a specific understanding of abuse of authority. Furthermore, the study reviewed the relevant concepts to extract criteria for addressing abuse of authority and develop a unique theory that may differ from the corresponding concepts in private law and the concept of abuse of authority in other legal systems. This approach highlights the innovative aspect of the present inquiry.

3. Materials and Methods

The present study used a descriptive–analytical approach and library resources to collect and analyze the data.

4. Results and Discussion

An examination of the development of abuse of authority in legal doctrines and judicial precedents suggests that such a clear concept may not exist. Instead, the findings revealed that the concept of abuse of authority is often analyzed in relation to other concepts, contributing to its ambiguity. The results helped propose a comprehensive theory regarding the abuse of authority by administrative bodies, including its indicators and criteria. The first criterion is the discretionary power of the administrative authority. Abuse is particularly relevant in the context of discretionary power, as it is the administrative authority that must determine whether an administrative act serves the public interest—the decision in which the potential for abuse arises. The question also arises as to whether the malicious intent on the part of the administrative authority is a necessary condition for establishing abuse of authority. While the existence of general malice is typically assumed in cases of abuse of

authority, the abuse of administrative position requires evidence of both general and specific malice, as necessary conditions to be proven. Furthermore, if the administrative authority seeks to realize interests other than public interests with malicious intent, should there also be an intention to harm public interests? There is inherently an intent to harm, as pursuing benefits that do not align with the public interest is always associated with the intention to undermine the public good.

5. Conclusion


Abuse of authority is a complex and often vague concept within administrative law. To reach a full understanding of the concept, it is insufficient to rely solely on the existing components and criteria that define abuse of authority. A comprehensive explanation must also consider closely related concepts, such as the abuse of rights in Islamic jurisprudence and Iranian private law, as well as principles like reasonableness, legality, fairness, and procedural propriety. This includes analyzing situations where the administrative authority cites relevant versus irrelevant considerations, as well as instances of deviation in the exercise of authority and substantive errors.

By drawing on similar concepts from civil law and other legal systems, we can develop a robust theory that aligns with the indicators of modern public law. Moreover, it is important to examine the relationship between this theory and issues such as occupational abuse, along with related concepts like administrative aims and causes, while clearly delineating their distinctions. The foundational elements of this theory of abuse of authority appear to be the existence of administrative authority, malice, and the intent to harm. Notably, all these elements revolve around the concept of public interest- which serves as the cornerstone of modern administrative law-diverging from their traditional meanings. Consequently, it is feasible to formulate a comprehensive theory that facilitates the recognition of abuse of authority in various aspects of administrative acts and

positions. The proposed theory can also provide the necessary enforcement guarantees to address instances of abuse.

Keywords: Modern Administrative Law, Authority, Abuse of Authority, Administrative Authority, Public Interest

نظریه سوء استفاده از اختیارات در حقوق اداری مدرن

محمد رضا ویژه *  دانشیار گروه حقوق بین الملل عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

سوء استفاده از اختیارات از مفاهیم مبهم و در عین حال پیچیده حقوق اداری است. رویه قضایی و حقوقدانان بسیاری کوشش نموده‌اند مبانی و مصادیق آن را تبیین و با توجه به شرایط هر فرهنگ و نظام حقوقی معیارهای آن را مشخص نمایند. بنابراین، هدف مقاله ارائه نظریه‌ای برای فهم دقیق این مفهوم است. پرسش این است که آیا در حقوق اداری مدرن، مفهوم روشنی از سوء استفاده از اختیارات وجود دارد و معیارهای آن مشخص است؟ پاسخ به دشواری مثبت است. بنابراین برای تحلیل دقیق سوء استفاده از اختیارات، نیازمند استفاده از مفاهیم مشابه در حقوق خصوصی و فقه اسلامی و نیز مفهوم سوء استفاده از اختیارات در نظام‌های دیگر هستیم تا با استخراج معیارهای لازم، با روش توصیفی، تحلیلی و تطبیقی، نظریه‌ای خاص را طراحی نمود که الزاماً با آنها یکسان نیست. عناصر اصلی این نظریه وجود اختیار مقام اداری، سوء نیت و قصد اضرار هستند که با غایت منافع عمومی هويت می‌یابند. به بیان دیگر در این نظریه در تلاش می‌شود میان این عناصر با جهت‌گیری تامین منافع عمومی پیوند ایجاد گردد. بدیهی است که با تمسک به این نظریه، چارچوب اعمال اختیار مقام اداری اتقان بیشتر و رویه قضایی نیز از سرگردانی رهایی می‌یابد و از منافع عمومی به‌عنوان غایت تمامی اعمال اداری، پاسداری بهینه خواهد شد.

واژگان کلیدی: حقوق اداری مدرن، سوء استفاده از اختیارات، اختیار، مقام اداری، منافع عمومی.

مقدمه

اعمال اداری همواره در معرض انواع آفات هستند که نظارت قضایی به منظور حصول اطمینان از فقدان این آفات اعمال می‌شود. این آفات موارد متعددی از عدم صلاحیت، نقض ماهوی قانون، نقض شکلی قانون (عدم رعایت تشریفات لازم)، تجاوز از حدود اختیارات و سوء استفاده از اختیارات را در نظام‌های حقوقی در بر می‌گیرد. از میان موارد نقض قانون‌مداری اعمال اداری، بی‌تردید سوءاستفاده از اختیارات، دشوارترین گونه نقض است. مسئله این است که شکل و ماهیت سوءاستفاده از اختیارات به گونه‌ای است که احراز را بسیار دشوار می‌کند و به همین دلیل، رویه قضایی دیوان عدالت اداری کمتر به سمت احراز و ابطال عمل اداری مبتنی بر سوءاستفاده از اختیارات تمایل داشته است. بنابراین، هدف مقاله ارائه چارچوبی از شاخص‌های عینی و مشخص برای نقض قانون‌مداری در حقوق اداری است.

برای بررسی این مفهوم، عناصر و معیارهای موجود برای شناخت و چارچوب‌بندی سوءاستفاده از اختیارات مقام اداری کافی نیست. در تبیین این مفهوم با روشی توصیفی، تحلیلی و تطبیقی؛ لازم است مفاهیم نزدیک مانند سوءاستفاده از حق در فقه اسلامی و حقوق خصوصی ایران و فقه، همچنین مفاهیمی مانند عقلانی بودن^۱، قانون‌مداری^۲، رعایت انصاف^۳، اعمال رویه مناسب^۴ مانند استناد مقام اداری به ملاحظات مرتبط با موضوع و عدم استناد به ملاحظات نامرتب و نیز انحراف در اعمال اختیارات^۵ و خطای ماهوی^۶ تحلیل شود.

پیش از این در برخی از کتب به‌ویژه کتب حقوق اداری تطبیقی و مقالاتی چند به موضوع مورد بحث پرداخته شده است که بیشتر جنبه توصیف این نهاد در نظام‌های حقوقی دارد. در این مقاله، صرف‌نظر از تحلیل‌های انجام شده در مقالات و کتب بیان شده است، نخست، با ارزیابی مفاهیم مشابه و با توجه به مفهوم، نقدی بر آنها می‌شود و دوم، برای

-
1. Reasonableness.
 2. Legality.
 3. Fairness.
 4. Procedural Propriety.
 5. Détournement du pouvoir.
 6. Erreur du droit.

سوءاستفاده از اختیارات با استفاده از مفاهیم فوق معیارهایی استخراج و نظریه‌ای خاص طراحی نموده که الزاماً با مفهوم مشابه در حقوق خصوصی و مفهوم سوء استفاده از اختیارات در نظام‌های دیگر یکسان نیست. وجه فارق این مقاله با سایر آثار در این موضوع، همین مورد اخیر است. در واقع به دنبال پاسخ به این پرسش هستیم که آیا در حقوق اداری مدرن، مفهوم روشنی از سوء استفاده از اختیارات وجود دارد و معیارهای آن مشخص است و می‌توان نظریه‌ای جامع و عینی برای آن ارائه داد؟ فرضیه مورد نظر عبارت است از اینکه با بررسی تطور آن، در آموزه‌ها و رویه قضایی در نظام‌های حقوقی به نظر می‌رسد مفهوم روشن وجود ندارد و شاهد تحلیل مفهوم ذیل مفاهیم دیگر هستیم که موجب ابهام بیشتر آن می‌شود. در عین حال با تمسک به تجارب موجود تطبیقی، فقهی و حقوق خصوصی، امکان ارائه این نظریه وجود دارد.

از این روی ابتدا به مبانی این مفهوم در حقوق خصوصی و تفکیک آن از مفاهیم مشابه پرداخته (۱) سپس معیارهای لازم را استخراج و از آنها برای تبیین نظریه‌ای در مورد سوءاستفاده از اختیارات استفاده می‌شود. (۲)

۱. قواعد سوءاستفاده از اختیارات

۱-۱. وحدت ملاک از سوءاستفاده از حق

در حقوق خصوصی، مفهوم سوء استفاده از حق به عنوان معادل سوء استفاده از اختیارات وجود دارد. از این روی بررسی عناصر این مفهوم با هدف بهره‌گیری در تبیین سوء استفاده از اختیارات و ارائه نظریه‌ای در این موضوع ضروری است. بدیهی است که در این تطبیق، «حق» در حقوق خصوصی با «اختیار» در حقوق عمومی متفاوت است اما با لحاظ آثار منافع عمومی بر مفهوم «اختیار»، تمرکز تطبیقی بیشتر بر جزء نخست یعنی «سوء استفاده»، است. با توجه به تمایز فوق نمی‌توان تمامی ویژگی‌های «سوء استفاده از حق» را به «سوء استفاده از اختیارات» تعمیم داد اما می‌توان از برخی مولفه‌ها در طراحی نظریه مورد بحث در مقاله بهره برد. عنصر اساسی که در این منظر بسیار به کار می‌آید «جهت» است. در مواد ۱۹۰ و ۲۱۷ قانون مدنی به مشروعیت جهت معامله اشاره شده است. همچنین در ماده ۶۶ این قانون، از «مقاصد نامشروع» استفاده شده است. در حقوق مدنی باید میان «جهت» و «قصد»

تمایز قائل شد. جهت، انگیزه اصلی و مستقیم عمل حقوقی است.^۱ برخی از حقوقدانان فرانسوی میان جهت تعهد^۲ (سبب) و جهت معامله^۳ تفکیک قائل شده‌اند: جهت تعهد جنبه نوعی دارد و در یک نوع قرارداد یکسان است اما جهت معامله، جنبه شخصی دارد و به داعی نزدیک است و امری روانی و متغیر است.^۴ نکته مهم آن است که جهت باید نخست مستقیم و بی واسطه باشد و دوم، محرک اصلی به شمار آید و اثر آن در اراده قاطع باشد.^۵ باید توجه داشت که این جهت و انگیزه در شکل عمل حقوقی تاثیر دارد. برای مثال در تقلب نسبت به قانون، مرتکب تقلب عمل حقوقی را انجام می‌دهد که جنبه صوری و ظاهری ندارد اما در حیلہ حقوقی، عملی صوری و ظاهری صورت می‌گیرد. در هر دو مورد، عمل حقوقی برای حصول هدفی نامشروع انجام می‌شود.^۶ تقلب نسبت به قانون و جهت نامشروع همواره یکسان نیستند و میان آنها نسبت عموم و خصوص من وجه برقرار است.^۷

در تقلب نسبت به قانون باید سوءنیت وجود داشته باشد که همان انگیزه و جهت است و در مقابل حسن نیت تعریف می‌شود. به نظر برخی از حقوقدانان، قصد اضرار نیز در کنار سوءنیت می‌تواند به عنوان عنصر دیگر تقلب نسبت به قانون برشمرده.^۸ این دو عنصر در سوءاستفاده از اختیارات مورد بحث قرار می‌گیرد.

در راستای ارائه تعریف «سوءاستفاده از حق» برخی تعریفی عام‌تر از اضرار به غیر را پذیرفته‌اند. در این نظریه، سوء استفاده از حق تنها به موردی گفته نمی‌شود که صاحب آن

۱. حسن ره‌پیک، نظریه جهت در اعمال حقوقی (تهران: اطلاعات، ۱۳۷۶) ص ۱۶۳.

2. Cause de l'obligation.

3. Cause du contrat.

۴. سید حسین صفایی، «نظریه جهت در قراردادها - مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و ایران و فرانسه»، مقالاتی درباره حقوق مدنی و حقوق تطبیقی (تهران: میزان، ۱۳۷۵) ص ۳۵۱.

۵. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، ج ۲، چاپ سوم (تهران: انتشار با همکاری بهمن برنا، ۱۳۷۱) ص ۲۱.

۶. محمد جعفر جعفری لنگرودی، تاثیر اراده در حقوق مدنی، چاپ دوم (تهران: گنج دانش، ۱۳۸۷) صص ۲۲۲-۲۲۱.

۷. مصطفی دانش‌پژوه، «درآمدی بر مطالعه تطبیقی تقلب نسبت به قانون در حقوق موضوعه و فقه اسلامی»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۹، شماره ۴، ص ۶۲۷.

۸. سید محمود کاشانی، نظریه تقلب نسبت به قانون (تهران: دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۴) ص ۷۹.

به قصد اضرار به دیگری اقدام می‌کند یا در اجرای حق مرتکب تقصیر می‌شود، بلکه در هر جا که حتی برخلاف هدف‌های اقتصادی و سیاسی آن مورد استفاده قرار می‌گیرد و اختیاری که به صاحب حق داده شده از مسیر دلخواه اجتماعی منحرف می‌شود، از حق سوء استفاده شده است. توجه به هدف اجتماعی حقوق و خروج سوء استفاده از حق از محدوده تقصیر از محاسن این نظریه است^۱ که آن را بسیار به حوزه حقوق عمومی و آنچه مبنای سوء استفاده از اختیارات قرار می‌گیرد، نزدیک می‌کند. اصطلاح «سوء استفاده از حق» کنایه از این حقیقت است که در پس پرده عبارات قانونی، روحی نیز نهفته است که باید همه آثار قانون و از جمله حقوقی را که برای اشخاص شناخته شده است، با توجه به روح آن بررسی کرد. این «روح» را جمعی «اصول کلی حقوقی» و گروهی «ندای اخلاقی» و بعضی «هدف‌های اقتصادی و اجتماعی» از ایجاد حق نامیده‌اند. همان‌گونه که در حدود خارجی، حق را قوانین معین می‌کنند در حدود داخلی و شیوه اجرای آن را نیز اصول دیگری مقرر می‌دارد که تجاوز از این حدود را «سوء استفاده از حق» می‌نامیم.^۲ البته باید توجه داشت که برخلاف آنچه ادعا می‌شود، اجرای حق در روابط خصوصی را نمی‌توان با اختیاری که به ماموران حقوق عمومی اعطا شده است، قیاس کرد.

همان‌گونه که اشخاص در روابط خود و هنگام استفاده از آزادی‌ها، باید به‌طور متعارف و با احتیاط رفتار کنند، در اجرای حق نیز باید جانب احتیاط را نگاه دارند و از خطا و زیاده‌روی بپرهیزند.^۳ در حقوق اداری، مصالح شخصی صاحب اختیار در نظر نیست، او فقط وسیله حفظ مصالح عمومی است و ارضای تمایلاتش در این راه به حساب نمی‌آید؛ در حالی که در حقوق خصوصی حق به شخص داده می‌شود تا آن را به سود و مصلحت خویش به کار برد. پس اگر او را در هنگام اجرای حق نیز تنها مامور حفظ حقوق عمومی پنداریم، باید گفت صاحب حق فقط بیش از دیگران وظیفه دارد.^۴

۱. حمید بهرامی احمدی، *سوء استفاده از حق* (تهران: اطلاعات، ۱۳۷۷)، ص ۶۰.

۲. ناصر کاتوزیان، «سوء استفاده از حق یا تقصیر در اجرای حق»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی* (دانشگاه تهران)، شماره ۲۱، (۱۳۵۸)، ص ۱۰۵.

۳. همان، صص ۱۱۷-۱۱۱.

۴. همان، ص. ۱۱۱.

سوء استفاده از حق در حقوق تجارت نیز مطرح شده است. سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، رفتارهای ضد رقابتی، استثمار گرایانه و تلافی جویانه را می توان از مصادیق سوء استفاده به شمار آورد. اشخاصی مانند نماینده تجاری، قائم مقام تجاری، تاجر حق العمل کار، دلال و مدیران در شرکت های سهامی و غیر سهامی نیز ماموریت دارند که منابع دیگران را حفظ و اداره نمایند و گاهی اتفاق می افتد که بعضی از این اشخاص، اختیارات تفویض شده را با تغییر هدف مورد نظر به نفع شخصی به کار برند.^۱

۲-۱. تمایز از مفاهیم مشابه

۱-۲-۱. عقلانی بودن^۲

ویژگی نخستین دسته تصمیم های غیر عقلانی این است که در فرآیند اتخاذ آنها یا در شیوه تصمیم گیری یا در شیوه توجیه آنها نقصی وجود دارد. یکی از انواع تصمیم ها که به بحث ما نزدیک است و لازم است تفاوت آن با سوء استفاده از اختیارات مشخص شود، تصمیم هایی هستند که مبتنی بر در نظر گرفتن ملاحظات بی ارتباط با صلاحیت اختیاری یا در نظر نگرفتن ملاحظات بی ارتباط با موضوع می باشند.^۳ بر اساس این معیار، تصمیمی معقول است که در اتخاذ آن، کلیه عوامل و مسائل مرتبط در نظر گرفته شود و از کنار نهادن ملاحظات مرتبط و توجه به موضوعات غیر مرتبط با تصمیم اجتناب شود.^۴ در عین حال تعادل میان ملاحظات مرتبط ضروری است.^۵ در معیار شخصی، قضات تلاش می کنند که از دید تصمیم گیرنده، تصمیم مورد نظر را بررسی کنند و واقعیات و مستندات وی را بررسی نمایند.^۶ انگیزه مقام اداری در همین معیار مطرح می شود که البته این انگیزه باید انگیزه اصلی مقام اداری باشد تا در نظر گرفته شود. بنابراین در این موارد فاصله ای میان

۱. منوچهر طباطبایی موتمنی، فاطمه افشاری و حمید اسدی، «سوء استفاده از اختیارات در رویه قضایی انگلستان و ایران و مقایسه آن با فقه و حقوق خصوصی»، *قضاوت*، شماره ۸۳، (۱۳۹۴)، ص ۳۰.

2. Reasonableness.

۳. شجاعیان، خدیجه، *اصل عقلایی بودن در حقوق اداری نظام کامن لا* (تهران: مجد، ۱۳۹۸) ص ۴۸.

4. David Stott & Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law* (London: Cavendish, 1997) p.97.

5. Mac Cormick, "Reasonableness and Objectivity", *Notre Dame Law Review*, Vol. 74, No. 5, (1999), p. 1584.

۶. خدیجه شجاعیان، پیشین، ص ۸۰.

قانون‌مداری و انگیزه مقام اداری وجود دارد.^۱ فارغ از مسئله سوء استفاده، در این مقوله تفکیک قانون‌مداری و شایستگی تصمیم که گامی به سوی ارزیابی تصمیم شخصی متعارف است، شاید به صواب باشد^۲ و تصمیم باید آن قدر غیر معقول باشد که هیچ مقام اداری عاقلی نتواند چنین تصمیمی را اتخاذ نماید.^۳ اما تأکید بر عقلانیت تصمیم و نیز عقل مقام اداری موجب می‌شود که در این مقوله با تأکیدی ضعیف بر انگیزه روبرو باشیم اگر نگوئیم که اصلاً روبرو نیستیم. در تمامی موارد فوق، ممکن است هدف مقام اداری از کنار گذاردن ملاحظات مرتبط یا در نظر گرفتن ملاحظات غیرمرتبط، برای سوء استفاده به کارگیری اختیار در مسیری غیر از هدف قانون‌گذار باشد اما الزاماً چنین نیست.^۴

اگرچه برخی «سوء نیت»^۵ را هم از مصادیق آن دانسته‌اند و دعوای شرکت/نیسمینیک علیه کمیسیون غرامت خارجی^۶ را یکی از موارد درخواست نظارت قضایی بر آن به شمار آورده‌اند؛ با این حال تأکید نموده‌اند که هم موارد ادعای آن نادر می‌باشد و هم احراز آن بسیار مشکل است. به طوری که به دشواری می‌توان مثالی یافت که در آن سوء نیت مبنای مستقلى برای اعتراض به تصمیم اداری بوده باشد. لذا صحیح‌تر است که آن را انگیزه و موجبی به شمار آورد که مقام اداری را به دخالت دادن عوامل غیرمرتبط در تصمیم یا

1. John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Forth ed (London: Palvage Macmillan, 2002) p.374.

۲. رضا فنازاد، *صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن* (تهران: خرسندی، ۱۳۹۴) ص ۱۸۶.

۳. مهدی هداوند، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم (تهران: سمت، ۱۳۸۹) ص ۵۶۶.

۴. برخی از نویسندگان بر این نظر هستند که «چنانچه مقام اداری از اختیارات خویش، چه در فرآیند اتخاذ تصمیم و چه در ماهیت آن، به طور ناصحیحی استفاده نماید و در نتیجه تصمیمی غیرعقلانی اتخاذ نماید به گونه‌ای که هیچ فرد عاقلی نتواند به چنین تصمیمی برسد، می‌توان این را به عنوان سوء استفاده از اختیارات قلمداد نمود و در این صورت به نظر می‌رسد که علی‌رغم تعریف سنتی از خروج از اختیارات، غیرعقلانی بودن و نوزب می‌تواند در ذیل این عنوان مورد مطالعه قرار گیرد» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۴: ۲۷۸). این نظر محل تامل بسیار است زیرا در این صورت، سوء استفاده از اختیارات که دارای معنای مضیق خویش است با تمامی اشکال مطروحه در این حوزه ذیل یک عنوان قرار می‌گیرد که لاجرم به تهی شدن این مفهوم خواهد انجامید.

5. Bad Faith/ Mala Fide.

6. Anisminic Ltd. V. Foreign Compensation Commission (1969).

تعقیب اهدافی غیر از هدف قانونگذار وامی دارد و یا آنکه موجب «غیرعقلانی» قلمداد نمودن تصمیم می‌شود.^۱

۲-۱. انحراف در اعمال اختیارات

در حقوق فرانسه، سوء استفاده از اختیارات با عنوان «انحراف در اعمال اختیارات» در کنار اشتباه حکمی و اشتباه موضوعی ذیل عنوان «فقدان قانون‌مداری درونی»^۲ تعریف می‌شود. البته برخی، انحراف در فرآیند^۳ را نیز به این مقوله افزوده‌اند.^۴ انحراف در اعمال اختیارات زمانی تحقق می‌یابد که مقام اداری اختیارات خویش را در راستای هدفی غیر از اهدافی به کار گیرد که صلاحیتش به موجب آن اهداف دارا است.^۵

این مفهوم نه تنها اهداف بلکه قصد و انگیزه‌های مقام اداری را در بر می‌گیرد. در حقوق اداری فرانسه، میان سبب یا جهت و هدف تفکیک قائل می‌شوند. سبب یا جهت داده‌های عینی و هدف داده شخصی تلقی می‌شود که امری روانشناختی است و برای احراز آن باید محرکین و قصد مقام اداری را جستجو نمود.^۶ البته در اینجا اختلاطی نیز حاصل می‌شود و بین مواردی که مقام اداری، هدف قانون‌گذار را درنیافته و مواردی که به استناد

۱. مرتضی نجابت‌خواه، «اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا»، حقوق و مصلحت، شماره ۵، (۱۳۸۸)، ص ۹۴.

۲. *Légalité interne* که در مقابل «فقدان قانون‌مداری بیرونی» شامل عدم صلاحیت، نقص تشریفات و نقص شکلی قرار می‌گیرد.

3. *Détournement de procédure*.

4. Gustave Peiser, *Droit administratif général*, 20e éd. (Paris: Dalloz, 2000) p. 265.

۵. در حقوق اداری آلمان نیز شرط فقدان نقص در اعمال اختیار مقام اداری مطرح است (*Ermessensfehlerfreiheit*) که به موجب آن، اختیار باید دقیقاً مطابق هدفی اعمال شود که قانون‌گذار برای آن در نظر گرفته است.

Hartmut Maurer, *Droit administratif allemand* (Paris: Traduit par Michel Fromont, L.G.D.J., 1994) p. 248.

Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 3e éd (Paris: P.U.F./Quadrige, 2002) p. 294.

6. René Chapus, *Droit administrative général*, 15e éd (Paris: Montchrestien, 2001) p. 1048.

انگیزه‌ای، عمل اداری را در غیر از هدف مشخص انجام می‌دهد، تفکیک قائل شد.^۱ بنابراین، نظارت بر سوء استفاده از اختیارات، نظارت بر عناصر شخصی تصمیم است.^۲ برخی از نویسندگان میان سوء استفاده برای تامین منافع عمومی و خصوصی تفکیک قائل شده‌اند. در حالت نخست، مقام اداری به دنبال تامین منافع عمومی غیر از منافی است که در اعطای صلاحیت به وی در نظر گرفته شده است.^۳ به نظر می‌رسد منافع عمومی مورد نظر در صلاحیت اعطایی همان هدف از اعطای صلاحیت باشد و غفلت از آن، همان خروج از صلاحیت باشد. به عبارت دیگر، صلاحیت به عنوان یک وضعیت حقوقی، برای تامین منافع عمومی مشخصی ایجاد شده است که مجموعه‌ای را تشکیل می‌دهد و نقص در هر یک از جمله منافع عمومی هدف، به نوعی اعمال صلاحیت را مخدوش می‌سازد و خروج از صلاحیت محسوب خواهد شد.

۳-۲-۱. حيله حقوقی

در حيله حقوقی عمل ظاهری و صوری است و در واقعیت وجود ندارد. در سوء استفاده از اختیارات با حيله حقوقی سنخیتی ندارد زیرا در این مفهوم عمل صوری و ظاهری انجام نمی‌شود و عمل اداری کاملاً واقعی است. البته مواردی مانند سندسازی نیز گاه انجام می‌شود یعنی عمل اداری انجام نشده یا مراحل از آن نادیده گرفته شده است، اما اسناد اداری آن به دستور مقام اداری تهیه شده‌اند. برای مثال، مواردی وجود دارد که مقام اداری به منظور هزینه کرد بودجه در موارد دیگر که بودجه‌ای برای آن در نظر گرفته نشده است (مانند ممنوعیت هزینه کرد اقلام تبلیغاتی یا تشریفاتی) دست به ایجاد اسناد غیر واقعی (و نه الزاماً جعلی) می‌زند، اما این موارد را در قالب سوء استفاده از اختیارات نمی‌توان مطرح کرد بلکه در قالب سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی قابل تحلیل است که نوعی تخلف اداری یا در برخی موارد جرم تلقی می‌شود.

۱. محمدرضا ویژه، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، آموزه‌های حقوقی، شماره ۱۲، (۱۳۸۸)، ص ۱۰۱.

2. Lang Van, "Agathe et Gondouin, Geneviève et Inserguet-Brisset", Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, 4e éd., (Paris: Armand Colin, 2005) p.117.

۳. فاطمه افشاری، «اشتباه و سوء استفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، حقوق اداری، شماره ۲۵، (۱۳۹۹)، صص ۵۶-۵۵.

۲. تبیین مفهومی و معیارهای سوء استفاده از اختیارات

با توجه به آنچه گفته شد و در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی، به نظر می‌رسد در نظام و نیز آموزه‌های حقوقی کشورمان در مورد سوء استفاده از اختیارات بسیار فقیر هستیم. اکنون با اتکای بر میراث فقه اسلامی و حقوق مدنی و تجربیات نظام‌های حقوقی دیگر، می‌توان نظریه‌ای جامع در مورد سوء استفاده از اختیارات ارائه نمود. بدیهی است که این نظریه خاص نظام حقوقی کشورمان نیست و در کنار سایر آموزه‌های حقوقی مطرح می‌شود. در این مقوله ابتدا مفهوم سوء استفاده از اختیارات بررسی (۱-۲) و سپس به معیارهای گوناگون نظریه جامع سوء استفاده از اختیارات پرداخته می‌شود. (۲-۲)

۱-۲. تبیین مفهومی سوء استفاده از اختیارات

برای ورود به بحث؛ ابتدا باید میان هدف، جهت، غایت و انگیزه مقام و عمل اداری تفکیک دقیقی قائل شد تا اختلاطی را که در حقوق اداری فرانسه وجود دارد، شاهد نباشیم. به نظر می‌رسد برای ساده‌سازی، از به کارگیری مفاهیم متعدد باید خودداری نمود و به عوامل عینی یا بیرونی و شخصی یا درونی اکتفا نمود. در تقسیم‌بندی اولیه در انجام عمل اداری، مجموعه‌ای از عوامل عینی یا بیرونی وجود دارد که نظیر قانون‌مداری بیرونی شامل رعایت موارد شکلی (صلاحیت و رعایت تشریفات قانونی فرآیند انجام عمل اداری) و موارد ماهوی (فقدان نقض قانون) است. عوامل مذکور به وضعیت حقوقی مقام اداری و عمل اداری مربوط می‌شوند و بدین لحاظ آنها را عینی یا بیرونی می‌نامیم. در کنار آن، عوامل شخصی یا درونی نیز باید لحاظ شود که جهت عمل اداری در زمره آن است. این عوامل به شخص مقام اداری مربوط می‌شود و از همین روی شخصی یا درونی نامیده می‌شوند. در این میان رعایت اهداف قانون‌گذار وضعیت ویژه‌ای را داراست زیرا بر خلاف سایر عوامل عینی الزاماً در متن قانون ذکر نمی‌شوند و در بسیاری از موارد، مقام اداری باید آنها را دریابد و از این منظر، جنبه‌ای شخصی نیز می‌یابند. از این منظر، عامل سومی نیز وارد می‌شود که شخصی/عینی است.

۱-۱-۲. هدف عمل اداری

چنانکه گفته شد، هدف عمل اداری از سویی عینی و بیرونی است زیرا گاه مشخص شده است و از سوی دیگر، شخصی و درونی است زیرا بستگی کامل به ارزیابی مقام اداری دارد. این ماهیت دوگانه موجب تمایز آن از جهت می‌شود.^۱ در جهت، مقام اداری کاملاً مرزهای عینی و بیرونی عمل اداری را رعایت و منافع عمومی را تامین نموده است ولی در هدف، قصد قانونگذار رعایت نشده است. توضیح اینکه در حقوق مدنی و معامله، طرفین باید قصد معامله داشته باشند و همین قصد، هدف از معامله را مشخص می‌کند^۲ ولی در حقوق اداری، قصد مقام اداری باید با قصد قانونگذار (که همان هدف عمل اداری است) یکسان باشد. بنابراین، هدف همواره تحقق جنبه عینی و مصداقی از منافع عمومی است که قانونگذار آن را فقط برای عمل اداری مشخص در نظر گرفته است. همین امر، جنبه عینی هدف را هویدا می‌سازد که با ارزیابی مقام اداری از هدف مورد نظر، جنبه شخصی نیز می‌یابد.

در واقع هدف خاصی وجود دارد که اختیار مقام اداری برای انجام عمل اداری وضع شده است که بر مبنای متن قانون، قصد قانونگذار و سرشت صلاحیت اعطایی می‌توان آن را شناسایی نمود.^۳ در مواردی که در متن قانون این هدف تصریح شده است، مقام اداری باید در اعمال اختیار این هدف عینی را لحاظ نماید. در مواردی که هدف در قانون ذکر نشده است، مقام اداری باید قصد قانونگذار را دریابد. حال در این موارد، مقام اداری ممکن است در کشف قصد قانونگذار اشتباه کند یا عامدانه عمل اداری را با هدف دیگری انجام دهد. در هر دو فرض، عمل اداری از هدف خویش منحرف شده است اما در فرض نخست، مقام اداری در ارزیابی به خطا رفته و در فرض دوم، عامدانه هدف دیگری را

۱. برخی از نویسندگان به ویژه حقوقدانان عرب، جهت یا سبب را امری بیرونی می‌دانند که صدور تصمیم توسط اداره را موجه می‌سازد و غایت تصمیم اداری را هدفی می‌دانند که تصمیم در پی نیل بدان است و جنبه روانی و درونی دارد (فلاحزاده، ۱۳۹۴: ۱۰۳-۱۰۲). به نظر می‌رسد هدف به لحاظ توجیهی به عمل اداری نزدیک‌تر و جهت یا سبب مانند حقوق مدنی، از آن دورتر است و به دشواری بتوان این نظر را پذیرفت.

۲. در اینجا قانونگذار قصد یا هدف از معامله را مشخص نمی‌کند و این طرفین معامله هستند که با معامله قصد و هدف خویش را نمایان می‌سازند.

3. Gaudemet, Yves, *Droit administratif*, 18e éd., (Paris : L.G.D.J., 2005) p.143.

جایگزین کرده است. در فرض دوم که مورد بحث این مقاله است، با توجه به اینکه اختیار مقام اداری باید در چارچوب عینی مورد نظر قانونگذار انجام شود (قانون مداری صلاحیت + قانون مداری عمل اداری + قانون مداری هدف)، در صورت انحراف از هدف (برای مثال جایگزینی درآمدزایی به جای رعایت اصول شهرسازی در صدور مجوز ساختمان)، در عمل مقام اداری از حدود اختیارات خویش تجاوز کرده است. این فرض با سوء استفاده از اختیارات تفاوت دارد زیرا نخست اینکه منافع عمومی همچنان لحاظ اما مصادیق آن جابجا شده است و دوم اینکه بخشی از شرایط سه گانه اعمال اختیار (صلاحیت + عمل اداری + هدف) وجود ندارد و با جایگزینی هدف دیگر، تجاوز از اختیارات صورت گرفته در صورتی که در سوء استفاده از اختیار، شرایط سه گانه وجود دارد ولی جهت در راستای منافع عمومی نیست.^۱

۲-۱-۲. جهت عمل اداری

در عناصر سوء استفاده از اختیارات، در کنار هدف که امری عینی است، جهت از آنجا که امری شخصی مربوط به مقام اداری می باشد، مطرح می شود. آیا مانند آنچه در حقوق مدنی و معاملات وجود دارد، جهت مشروع برای عمل اداری ضروری است؟ اگر وجود جهت را در عمل اداری بپذیریم آنگاه باید وجه نامشروع و به تبع آن، سوء استفاده از اختیارات نیز باید با جهت نامشروع ارتباط یابد. به علاوه باید ارتباط جهت نامشروع با سوء نیت مقام اداری مشخص شود. پرسشی که در اینجا مطرح می شود این است که آیا در سوء استفاده از اختیارات، وجود سوء نیت نیز ضروری است؟ به عبارت دیگر، صرف اینکه منافع عمومی در عمل اداری لحاظ نشود کافی است یا اینکه این عدم لحاظ باید با سوء نیت مقام اداری همراه باشد؟

همان گونه که اشاره شد، در سوء استفاده از اختیارات، هدف همواره نوعی است. همان گونه که قصد افراد در معاملات تابع قصد واقعی یا درونی^۲ است^۳ و در واقع هدف

۱. برای آشنایی با نظر مخالف ر. ش: گفتارهایی در دیوان عدالت اداری - مجموعه گزارش های پژوهشی و نشست های

علمی تا پایان سال ۱۳۹۳ (تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴) ص ۲۱۵.

۲. العقود تابعه للقصد.

۳. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، پیشین، ص ۲۵۵.

در انعقاد هر قرارداد یکسان است و بنا به شکل هر قرارداد می‌توانند آن را تغییر دهند، در اعمال اداری، هدف را نمی‌توان تغییر داد و هدف همواره تامین بهینه منافع عمومی است. جهت نیز در حقوق مدنی و در معامله و تعهد ذاتاً عامل حقوقی نیست^۱ و نباید نامشروع باشد یعنی بر خلاف قانون، اخلاق و نظم عمومی باشد.^۲ بنابراین، جهت در حقوق مدنی مفهومی بسیار گسترده و بالتبع، عدم مشروعیت آن نیز وسیع است. اما در حقوق اداری معنای مضیقی می‌یابد و اخلاق و نظم عمومی (در مفهوم موسع) را در بر نمی‌گیرد. افزون بر آن، قانون‌مداری به سطح نزدیک‌تری به عمل اداری ارتقا می‌یابد و خود عمل و هدف آن را در بر می‌گیرد. البته برخی از حقوقدانان مانند *مارسل والین* میان هدف عمل اداری، انگیزه^۳ و محرک^۴ مقام اداری تمایز قائل شده‌اند. این حقوقدان، فقدان صلاحیت و نقض قانون را ذیل گروه بزرگتری با عنوان «هدف عمل اداری»^۵ می‌گنجانند.^۶ در این خصوص می‌دانیم که محرک عامل ذهنی بیرونی است و انگیزه عامل ذهنی درونی است. هر محرکی در نهایت بر انگیزه مقام اداری تاثیر می‌گذارد و آثار آن در انگیزه نمود می‌یابد. بنابراین، فایده تفکیک میان انگیزه و محرک مشخص نیست. به علاوه به نظر می‌رسد فقدان صلاحیت و نقض قانون نیز نباید با هدف عمل اداری خلط شود.

در بارزترین اشکال دگرگونی جهت عمل اداری در سوء استفاده از اختیارات، مقام اداری به جای منافع عمومی، منافع خصوصی را جایگزین می‌کند. برای مثال پلیس به جای حفظ نظم عمومی، به دنبال تضمین منافع خصوصی افراد و در مورد سلب مالکیت، به جای منافع عمومی در صدد تامین منافع خصوصی باشد.^۷ در حقوق اداری مدرن در جهت، منافع عمومی خاص مرتبط با آن عمل اداری را شامل می‌شود. این تفاوت، ناشی از تمایز بنیادین حقوق اداری و مدنی است. حال این پرسش مطرح می‌شود که اگر مقام اداری در عمل

۱. محمود سلجوقی، «عنصر جهت در معاملات»، کانون و کلا، شماره ۱۴۲، (۱۳۵۷)، ص ۶۴.

۲. ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، پیشین، ص ۲۲۸.

3. Motif.

4. Mobile.

5. Objet de l'acte administratif.

6. Nicolas Chiffot, *Le droit administratif de charles eisenmann* (Paris : Dalloz, 2009) p. 275.

7. Marceau Long et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23e éd., (Paris: Dalloz, 2021) p. 29.

اداری منافع عمومی دیگری غیر از منافع عمومی خاص آن را در نظر بگیرد، آیا جهت نامشروع است؟ برای مثال اگر اختیار مقام اداری برای صدور مجوز برای حفظ محیط زیست باشد ولی تصمیم او مبتنی بر کاهش ترافیک باشد؛ به نظر می‌رسد در این حالت به دشواری می‌توان از جهت نامشروع سخن گفت زیرا به هر تقدیر منافع عمومی رعایت شده است و تفکیک نوع منافع عمومی از یکدیگر در هدف باید لحاظ شود.

مسئله دیگر این است که تفکیک میان جهت تعهد و جهت معامله در سوء استفاده از اختیارات کاربرد ندارد زیرا در حقوق اداری فقط یک جهت برای عمل اداری وجود دارد. به عبارت دیگر مقام اداری تعهد شخصی ندارد و تعهدی که در نتیجه تصمیم اداری ایجاد می‌شود با آن تصمیم عجین است و در هر دو، تامین منافع عمومی وجود دارد.

سرانجام، پرسش مهم دیگر آن است که آیا فقدان جهت در عمل اداری می‌تواند وجود داشته باشد و مصداقی از سوء استفاده است؟ به دیگر سخن، اگر مقام اداری انگیزه‌ای برای تصمیم‌گیری نداشته باشد و صرفاً تصمیم اداری را برای اداره امور جاری اتخاذ نماید، آیا می‌توان گفت سوء استفاده رخ داده است؟ در حقوق مدنی، فقدان مشروعیت باید اثبات شود و در صورت عدم تصریح، معامله صحیح است؛ اما در حقوق اداری، جهت تامین منافع عمومی مفروض است. با توجه به لزوم وجود سوء نیت در اثبات سوء استفاده از اختیار و از آنجا که در فقدان جهت، جهتی وجود ندارد تا سوء نیت بر آن بار شود، به نظر می‌رسد فقدان جهت مصداقی از سوء استفاده نیست.

۲-۲. مولفه‌های سوء استفاده از اختیارات

با توجه به موارد گفته شده در این مرحله‌ای می‌توان نظریه‌ای جامع در مورد سوء استفاده از اختیارات مقام اداری و شاخص‌ها و مولفه‌های آن ارائه نمود.

۲-۲-۱. وجود اختیار مقام اداری

سوء استفاده به طور عام در اختیار مقام اداری قابل تصور است زیرا در اعمال اختیار، این مقام اداری است که باید تشخیص دهد انجام عمل اداری منافع عمومی را تامین می‌کند یا خیر؟ و طبعاً در این تشخیص ممکن است سوء استفاده رخ دهد. بدیهی است در انجام تکالیف اداری به دلیل اینکه قانون‌گذار معیارها را از پیش تعیین کرده است کمتر مجال

ابتکار عمل و تصمیم‌گیری وجود دارد و در نتیجه، امکان سوء استفاده از اختیار تقریباً منتفی است.^۱ پس باید اختیاری وجود داشته، جهتی در تصمیم‌گیری قابل تصور بوده و این جهت مربوط به مقام اداری باشد تا سوء استفاده تحقق یابد.

پرسش دیگر این است که آیا با ترک فعل سوء استفاده از اختیارات تحقق می‌یابد؟ به عبارت دیگر آیا با اعمال اختیار در جهتی غیر از منافع عمومی، سوء استفاده از اختیارات شکل می‌گیرد یا عدم اعمال اختیار نیز مشمول سوء استفاده از اختیارات است؟ می‌دانیم که در ادبیات حقوق اداری، ترک فعل نیز مانند فعل، مشمول تخلف‌انگاری یا جرم‌انگاری است. در عین حال اختیار، مستلزم آزادی انتخاب مقام اداری میان گزینه‌های گوناگون است و در نتیجه عدم اعمال اختیار معنا ندارد. به دیگر سخن، ترک فعل در مورد اختیار مقام اداری معنا ندارد اما ممکن است مقام اداری در اعمال اختیار خویش، گزینه سلبی اختیار خویش را انتخاب کند بدین معنا که عمل اداری او برای مثال خودداری از صدور مجوز است. به عبارت دیگر در جهتی غیر از منافع عمومی از اختیار خویش به صورت سلبی استفاده نماید. دقت در این موضوع ضروری است که در اینجا، مقام اداری تکلیفی ندارد که در صورت عدم انجام تکلیف ترک فعل تحقق یابد بلکه در اعمال اختیار خویش گزینه سلبی را انتخاب می‌کند.

به علاوه باید به تفکیک اعمال اختیار مقام اداری و فرآیند اعمال نیز توجه نمود و آن زمانی است که مقام اداری فرآیند مربوط به یک عمل اداری را به جای فرآیند عملی دیگر به کار ببرد. به دیگر سخن در این وضعیت، مقام اداری اختیار را در قالب قانونی اعمال می‌کند ولی شکل اعمال اختیار را تغییر می‌دهد و این تغییر شکلی در جهتی غیر از تأمین منافع عمومی است. البته در نتیجه تغییر فرآیند باید اختیار در غایتی غیر از غایت مورد نظر قانونگذار اعمال شود و فرآیند به کار گرفته شده نیز غیرقانونی نباشد. بدیهی است که اگر فرآیند غیرقانونی باشد دیگر نوبت به سوء استفاده از اختیارات نمی‌رسد. البته، این در

۱. گفتارهایی در دیوان عدالت اداری - مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، پیشین،

صورتی است که این به کارگیری با عمد انجام شود و اگر این به کارگیری غیر عمد باشد در قالب اشتباه حکمی تفسیر می‌شود.^۱

علاوه بر رعایت جهت منافع عمومی، تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندی نیز مطرح می‌شود. به یقین، رعایت حق‌ها و آزادی‌های شهروندی نیز بخشی از منافع عمومی را تشکیل می‌دهد. به دیگر سخن، مقام اداری در اعمال اختیار خویش نباید این حق‌ها و آزادی‌ها را مخدوش کند؛ شورای دولتی فرانسه در آرای متعدد بر این جنبه تأکید نموده است. برای مثال در رای *بارل* در ۲۸ مه ۱۹۵۴، در نقض حق شهروندان در رقابت برابر با انگیزه‌های سیاسی، کمیسر دولت خاطرنشان نمود که اختیار قانونی مقام اداری در محرومیت برخی داوطلبان از شرکت در آزمون ورودی مدرسه ملی اداری با اتکا بر انگیزه‌های غیرحقوقی و ملاحظات ماهوی نامرتبط اعمال شده که به انحراف از اختیارات انجامیده است.^۲

۲-۲-۲. سوء نیت

پرسش دیگری که در این خصوص مطرح می‌شود این است که آیا در سوء استفاده از اختیارات، وجود سوء نیت مقام اداری ضروری است؟ برخی از نویسندگان بر لزوم رعایت اصل حسن نیت، بر این نظر هستند که اختیار باید با حسن نیت اعمال شود.^۳ به نظر می‌رسد مفهوم حسن نیت آن گونه که در حقوق خصوصی به کار گرفته می‌شود با حوزه حقوق اداری متفاوت باشد اگر بتوانیم از آن سخن بگوییم. نیت یا انگیزه مقام اداری در اتخاذ تصمیم اداری مربوط به خود وی نیست که خیرخواهی تأثیری در آن داشته باشد. آیا همین استدلال را در مورد سوء نیت نیز می‌توان مطرح نمود؟ پاسخ منفی است زیرا در

1. Dupuis, Georges et la., *Droit administratif*, 7e éd., (Paris: Armand Colin, 2000) p. 585.

۲. این رویکرد در مورد هرگونه اختار در ارزیابی حقوقی ملاحظات مرتبط دنبال شد. برای مثال، ن. ک رای شورای دولتی در ۱۸ مارس ۱۹۸۳ در قضیه مولسان (Mulsant)

Long, Marceau et la., op.cit., p.497.

۳. علی مشهدی و آیت‌الله مراد جلیلی، «دکترین صلاحیت تخیری در حقوق ایران و فرانسه»، اندیشه‌های حقوق اداری - مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مومنی طباطبایی (تهران: مجلد، ۱۳۹۲) ص ۲۹۳.

سوء استفاده از اختیارات، انگیزه از تامین بهینه منافع عمومی به غیر آن میل می‌کند و در اینجا وجود انگیزه‌ای مربوط به شخص مقام اداری ضروری است. به عبارت دیگر در تغییر غایت عمل اداری از منافع عمومی به غیر آن، خواه منافع شخصی مقام اداری یا منافع گروهی، حزبی و ... وجود سوء نیت لازم است زیرا اصولاً بدون سوء نیت نمی‌تواند انجام شود. بدیهی است اگر تصمیم مقام اداری به جای سوء نیت متکی بر عوامل غیرمرتبط یا دلایل اشتباه باشد، موضوع از قالب سوء استفاده از اختیارات خارج و در قالب اشتباه مقام اداری تحلیل می‌شود.^۱ همچنین در آنچه که در مدیریت دولتی به عنوان «قانون شکنی خیرخواهانه» یاد می‌شود از سوء استفاده از اختیارات فاصله دارد. توضیح آنکه در «قانون شکنی خیرخواهانه» عمل اداری غیرقانونی است و نوبت به سوء استفاده نمی‌رسد ولی این عمل غیرقانونی با حسن نیت انجام می‌شود.

در حقوق کیفری، سوء نیت را جزء عنصر معنوی جرم در نظر می‌گیرند که می‌تواند عام یا خاص باشد^۲ که البته در جرم وجود این شقوق طبیعی است. اما در عمل اداری که قانونی است ولی جهت آن تغییر یافته است لزوماً سوء نیت خاص ضرورتی ندارد زیرا به عنصر معنوی نیازی نیست. مقایسه میان سوء استفاده از اختیارات و سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی (بند ۳۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) به مثابه تخلف اداری می‌باشد که جرم‌انگاری نیز شده^۳، این تفاوت را نشان می‌دهد. بر خلاف نظر برخی نویسندگان مبنی بر این‌همانی سوء استفاده از اختیارات و سوء استفاده از مقام و موقعیت

۱. برای نظر مخالف ر.ش: امید شیرزاد، *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری* (تهران: معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری/ جنگل، ۱۳۹۲، ص ۱۳۵).

۲. گفتارهایی در دیوان عدالت اداری - مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، پیشین، ص ۲۳۵.

۳. ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده): «چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مامورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضائی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.»

اداری^۱، در مورد نخست، عمل غیرقانونی نیست و سوء استفاده به اختیارات قانونی مربوط می‌شود و جهت عمل اداری منحرف می‌شود. از این‌روی سوء استفاده از اختیارات نمی‌تواند به عنوان تخلف یا جرم تلقی شود ولی عمل اداری از شرایط صحت برخوردار نیست. اما در مورد دوم، تخلف اداری یا جرم و اعمال غیرقانونی منتسب به وضعیت حقوقی است که فرد به واسطه قرار گرفتن در این وضعیت می‌تواند آنها را انجام دهد. به عبارت دیگر جلوگیری از اجرای اوامر دولتی، قوانین مملکتی، احکام یا اوامر مقام قضایی یا مقامات قانونی ناشی از مقام و موقعیت اداری است. برخی موارد خاص مرتبط با این سوء استفاده نیز مانند اخفاء و معدوم کردن اسناد و مدارک دولتی، نظر به اهمیت آن به‌طور خاص جرم‌انگاری^۲ شده است.^۳ بنابراین به هیچ‌روی این دو مفهوم یکسان نیستند و سوء نیت نیز در هر یک تفاوت می‌یابد. در سوء استفاده از اختیارات، وجود سوء نیت عام مفروض است ولی در سوء استفاده از موقعیت و مقام اداری وجود سوء نیت عام و خاص (که باید وجود آن اثبات شود) ضروری است.

۳-۲-۲. قصد اضرار و ورود ضرر

اگر مقام اداری با سوء نیت در صدد تحقق منافی غیر از منافع عمومی باشد آیا قصد اضرار به منافع عمومی نیز باید وجود داشته باشد؟ بدیهی است سوء نیت در مورد بحث قصد اضرار را نیز در برمی‌گیرد زیرا پیگیری منافی غیر از منافع عمومی لاجرم با اضرار به منافع عمومی پیوند می‌یابد. به دیگر سخن، سوء استفاده از اختیارات بر خلاف تقلب نسبت به قانون که ممکن است قصد اضرار هم در آن وجود داشته باشد، همواره قصد اضرار وجود دارد زیرا

۱. حامد نیکونهاد و حدیث کلوندی، «تاملی بر مفهوم و مصادیق سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری در روبه شعب دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷، (۱۴۰۰)، ص ۸۶.

۲. ماده ۶۰۴ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده): «هر یک از مستخدمین دولتی اعم از قضائی و اداری نوشته‌ها و اوراق و اسنادی را که حسب وظیفه به آنان سپرده شده یا برای انجام وظایفشان به آنها داده شده است را معدوم یا مخفی نماید یا به کسی بدهد که به لحاظ قانون از دادن به آن کس ممنوع می‌باشد، علاوه بر جبران خسارت وارده به حبس از سه ماه تا یک سال محکوم خواهد شد».

۳. فاطمه افشاری، «مرجع صالح رسیدگی به سوء استفاده از اختیارات مقام اداری (بررسی موردی تخلف اخفاء و معدوم نمودن اسناد و مدارک دولتی توسط مقام اداری)»، رای: مطالعات آرای قضایی، دوره سوم، شماره ۱، (پیاپی ۶)، (۱۳۹۳)، ص ۲۴.

تامین منافع غیر از منافع عمومی همواره با قصد اضرار به منافع عمومی سنخیت دارد. در واقع ضرر معنی نفسی و مالی نمی‌دهد و شامل مرحله‌ی اجرای قانون نیز می‌شود.^۱

پرسش دیگر آن است که آیا قصد اضرار شرط است یا ضرر هم باید وارد شده باشد؟ اگر مقام اداری با سوء استفاده از موقعیت خویش به دنبال منافی غیر از منافع عمومی باشد، قصد اضرار به منافع عمومی وجود دارد ولی آیا ممکن است ضرر به منافع عمومی تحقق نیابد؟ برای مثال در فرآیند مناقصه یا مزایده اگر مقام اداری قصد اعمال نفوذ و اتمام فرآیند به سود یکی از بستگان خویش را داشته باشد، به محض تحقق این مهم، سوء استفاده انجام شده است اعم از اینکه با برنده شدن این فرد ضرری به منافع عمومی وارد شود یا خیر. باید اذعان داشت که در سوء استفاده از اختیارات، قصد اضرار با ورود ضرر سنخیتی ندارد بدین معنا که الزاماً نباید ضرر یا خسارت مشهود را شاهد باشیم. در اعمال اختیارات مقام اداری، تمامی جنبه‌ها حول محور منافع عمومی شکل گرفته است و وجود سوء نیت در این حوزه مستلزم قصد اضرار است و اگر هم ضرری وارد نشود، مسئولیت اداری مقام اداری تحقق یافته است. حال اگر ضرری هم وارد شود موجب مسئولیت مدنی مقام اداری در کنار مسئولیت اداری وی خواهد بود مشروط بر اینکه شرایط عمومی مسئولیت مدنی مانند انتساب ضرر به سوء استفاده از اختیارات وجود داشته باشد. ضرر می‌تواند هم به منافع خصوصی شهروندان و هم به منافع عمومی وارد شود. به عبارت دیگر در جبران خسارات ناشی از عمل اداری مبتنی بر سوء استفاده از اختیارات تفاوتی میان منافع خصوصی و عمومی وجود ندارد اما هدف سوء استفاده از اختیارات ضرر به منافع عمومی است و مسئولیت مدنی نیز در همین حوزه ایجاد می‌شود. در حالت عکس، اگر ضرر وارد شود بدون آنکه قصد اضرار وجود داشته باشد، یعنی سوء استفاده از اختیارات صورت نگرفته باشد، مسئولیت مدنی بدون مسئولیت اداری برای مقام اداری تحقق می‌یابد. از مفاد قاعده لاضرر نیز همین استنباط می‌شود^۲ و اصل چهلم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این استنباط را تقویت می‌کند.

۱. سید مصطفی محقق داماد، قواعد فقه بخش مدنی، ج. ۱، چاپ چهارم (تهران: مرکز نشر علوم انسانی، ۱۳۷۳) صص ۱۴۵ و ۱۵۶.

۲. حمید بهرامی احمدی، پیشین، ص ۱۷۱.

نتیجه‌گیری

سوء استفاده از اختیارات از مفاهیم مبهم و در عین حال پیچیده حقوق اداری است. برای تبیین دقیق این مفهوم لازم است با بهره‌گیری از مفاهیم مشابه در حقوق مدنی مانند سوء استفاده از حق و نیز مفاهیم مطرح در نظام‌های حقوقی دیگر، نظریه‌ای مناسب و متناسب با شاخص‌های حقوق عمومی مدرن طراحی شود. به علاوه، تحلیل رابطه این نظریه با مواردی مانند سوء استفاده شغلی و مفاهیم نزدیک بدان مانند هدف و جهت اداری نیز ضروری است و تمایزهای آنها باید مشخص شود.

با توجه به پرسش و فرضیه مطروحه در مقدمه، تلاش شد تا نظریه‌ای جامع در مورد سوء استفاده از اختیارات ارائه شود که به نظر می‌رسد مولفه‌های اساسی آن وجود اختیار مقام اداری، سوء نیت و قصد اضرار باشند. تاکنون مولفه‌های مذکور در قالب واحدی گرد هم نیامده‌اند و رویه قضایی می‌تواند آن را توسعه بخشد. بدیهی است که تمامی عناصر مذکور حول محور «منافع عمومی» به‌عنوان کلیدواژه حقوق اداری مدرن تعریف می‌شوند و از معنای سنتی خویش فاصله می‌گیرند. بدین ترتیب در این زمینه با نظریه جامعی روبرو هستیم که به نظر می‌رسد با به کارگیری آن، سوء استفاده از اختیارات مقام اداری را بتوان در جنبه‌های گوناگون اعمال اداری و مواضع مقام اداری تشخیص داد و ضمانت اجرای مربوطه را اعمال نمود. از این رهگذر، یکی از خلاءهای مهم دادرسی اداری کشورمان را می‌توان رفع نمود و یکی از مهم‌ترین موارد نقض قانون‌مداری اعمال اداری را کاهش داد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Mohammad Reza Vijhe



<https://orcid.org/0000-0003-0694-7767>

منابع

کتاب‌ها

- بهرامی احمدی، حمید، سوء استفاده از حق (تهران: اطلاعات، ۱۳۷۷).

- پژوهشگاه قوه قضائیه، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری - مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳ (تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴).
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، تاثیر اراده در حقوق مدنی، چاپ دوم (تهران: گنج دانش، ۱۳۸۷).
- ره‌پیک، حسن، نظریه جهت در اعمال حقوقی (تهران: اطلاعات، ۱۳۷۶).
- شجاعیان، خدیجه، اصل عقلایی بودن در حقوق اداری نظام کامن‌لا (تهران: مجد، ۱۳۹۸).
- شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری (تهران: معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری/جنگل، ۱۳۹۲).
- صفایی، سید حسین، «نظریه جهت در قراردادها - مطالعه تطبیقی در حقوق اسلام و ایران و فرانسه»، مقالاتی درباره حقوق مدنی و حقوق تطبیقی (تهران: میزان، ۱۳۷۵).
- فلاح‌زاده، علی محمد، حقوق اداری تطبیقی - عدالت رویه‌ای (تهران: شهر دانش، ۱۳۹۴).
- فنازاد، رضا، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن (تهران: خرسندی، ۱۳۹۴).
- کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، ج. ۲، چاپ سوم (تهران: انتشار با همکاری بهمن برنا، ۱۳۷۱).
- کاشانی، سید محمود، نظریه تقلب نسبت به قانون (تهران: دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۴).
- محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه بخش مدنی، ج. ۱، چاپ چهارم (تهران: مرکز نشر علوم انسانی، ۱۳۷۳).
- مشهدی، علی و جلیلی مراد، آیت‌الله، «دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه»، اندیشه‌های حقوق اداری - مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مومنی طباطبایی (تهران: مجد، ۱۳۹۲).
- هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم (تهران: سمت، ۱۳۸۹).

مقاله‌ها

- افشاری، فاطمه، «مرجع صالح رسیدگی به سوء استفاده از اختیارات مقام اداری (بررسی موردی تخلف اخفاء و معدوم نمودن اسناد و مدارک دولتی توسط مقام اداری)»، رای: مطالعات آرای قضایی، دوره سوم، شماره ۱، (پیاپی ۶)، (۱۳۹۳).
- افشاری، فاطمه، «اشتباه و سوء استفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، حقوق اداری، شماره ۲۵، (۱۳۹۹).
- سلجوقی، محمود، «عنصر جهت در معاملات»، کانون وکلا، شماره ۱۴۲، (۱۳۵۷).
- طباطبایی موتنی، منوچهر و افشاری، فاطمه و اسدی، حمید، «سوء استفاده از اختیارات در رویه قضایی انگلستان و ایران و مقایسه آن با فقه و حقوق خصوصی»، قضاوت، شماره ۸۳، (۱۳۹۴).
- دانش‌پژوه، مصطفی، «درآمدی بر مطالعه تطبیقی تقلب نسبت به قانون در حقوق موضوعه و فقه اسلامی»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۹، شماره ۴، (۱۳۹۸).
- کاتوزیان، ناصر، «سوء استفاده از حق یا تقصیر در اجرای حق»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، شماره ۲۱، (۱۳۵۸).
- ویژه، محمدرضا، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، آموزه‌های حقوقی، شماره ۱۲، (۱۳۸۸).
- نجابت‌خواه، مرتضی، «اختیارات در نظام حقوقی کامن‌لا»، حقوق و مصلحت، شماره ۵، (۱۳۸۸).
- نجابت‌خواه، مرتضی، «امکان شناسایی غیرمنطقی بودن اعمال اداری به عنوان موجبات نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۲، (۱۳۹۴).
- نیکونهاد، حامد و کلوندی، حدیث، «تاملی بر مفهوم و مصادیق سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه شعب دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷، (۱۴۰۰).

References

Books

- Alder, John, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Forth ed., (London: Palgrave Macmillan, 2002).
- Chapus, René, *Droit administrative général*, 15^e éd., (Paris: Montchrestien, 2001).
- Chiffhot, Nicolas, *Le droit administratif de Charles Eisenmann* (Paris: Dalloz, 2009).
- Cornu, Gérard, *Vocabulaire juridique*, 3^e éd., (Paris: P.U.F./Quadrige, 2002).
- Dupuis, Georges et Guédon, Marie-José et Chrétien, Patrice, *Droit administratif*, 7^e éd., (Paris: Armand Colin, 2000).
- Gaudemet, Yves, *Droit administratif*, 18^e éd., (Paris: L.G.D.J., 2005).
- Long, Marceau et Weil, Prosper et Braibant, Guy et Delvolvé, Pierre et Genevois, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., (Paris: Dalloz, 2021).
- Maurer, Hartmut, *Droit administratif allemand*, Traduit par Michel Fromont (Paris: L.G.D.J., 1994).
- Peiser, Gustave, *Droit administratif général*, 20^e éd., (Paris: Dalloz, 2000).
- Stott, David & Felix, Alexandra, *Principles of Administrative Law* (London: Cavendish, 1997).
- Safaei, Seyed Hossein, "Theory of Cause in Contracts - A Comparative Study in Islamic, Iranian and French Laws", *Essays on Civil Law and Comparative Law* (Tehran: Mizan, 1995) p. 340.

– Van Lang, Agathe et Gondouin, Geneviève et Inserguet-Brisset, Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, 4^e éd., (Paris: Armand Colin, 2005).

Article

- Mac Cormick, Neil, “Reasonableness and Objectivity”, *Notre Dame Law Review*, Vol. 74, No. 5, (1999), p. 1575.

In Persian

Books

- Bahrami Ahmadi, Hamid, *Abuse of Right* (Tehran: Etelaat, 1998). [In Persian]

- Fallahzadeh, Ali Mohammad, *Comparative Administrative Law Procedural Justice* (Tehran: Shahre Danesh, 2014). [In Persian]

- Fanazad, Reza, *Discretionary Power in the Context of Modern Public Law* (Tehran: Khorsandi, 2014). [In Persian]

- Hadavand, Mehdi, *Comparative Administrative Law, Second Volume* (Tehran: Samt, 1389). [In Persian]

- Jafari Langroudi, Mohammad Jafar, *The Effect of Will in Civil Rights*, Second Edition (Tehran: Ganj Danesh, 2017). [In Persian]

- Judiciary Research Institute, *Speeches in the Court of Administrative Justice - Collection of Research Reports and Scientific Meetings until the End of 2013* (Tehran: Judiciary Research Institute, 2014). [In Persian]

- Katouzian, Nasser, *Civil Rights - General Rules of Contracts*, Vol. 2, Third Edition (Tehran: Published in Collaboration with Bahman Barna, 1992). [In Persian]

- Kashani, Seyed Mahmoud, *Theory of Fraud towards the Law* (Tehran: National University of Iran, 1975). [In Persian]

- Mashhadi, Ali & Jalili Murad, Ayatollah, “Doctrine of Discretionary Power in Iranian and French Law”, Thoughts on Administrative Law - Collection of Articles Donated to Professor Dr. Manouchehr Motameni Tabatabai (Tehran: Majd, 2012) p. 274. [In Persian]
- Mohagheg Damad, Seyed Mostafa, *Rules of Islamic Jurisprudence, The Civil Section*, Vol. 1, 4th Edition (Tehran: Humanities Publishing Center, 1993). [In Persian]
- Rahpeik, Hassan, *Theory of Cause in Legal Acts* (Tehran: Information, 1999). [In Persian]
- Shojayan, Khadija, *The Principle of Rationality in the Administrative Law of the Common Law System* (Tehran: Majd, 2018). [In Persian]
- Shirzad, Omid, *Reasons for Revoking Government Approvals in the Court of Administrative Justice* (Tehran: Vice President of Education and Research of the Court of Administrative Justice/Jangal, 2012). [In Persian]

Articles

- Afshari, Fatemeh, “Authoritative Authority to Deal with the Abuse of the Authorities of the Administrative Authority (Case Investigation of the Violation of Concealment and Destruction of Government Documents and Documents by the Administrative Authority)”, *Verdict: Studies of Judicial Judgments*, Vol. 3, No. 1 (6 Consecutive), (2013). [In Persian]
- Afshari, Fatemeh, “Mistake and Abuse of Authority of the Administrative Authority in the Mirror of Judicial Review of the Legal Systems of England, France and Iran”, *Administrative Law*, Vol. 25, (2019). [In Persian]
- Daneshpajouh, Mustafa, “Introduction to the Comparative Study of fraud towards to the Law in written Law and Islamic Jurisprudence”, *Private Law Studies*, Vol. 49, No. 4, (2019). [In Persian]
- Katouzian, Nasser, “Abuse of the Right or Fault in the Implementation of the Right”, *Journal of the Faculty of Law and Political Science* (Tehran University), No. 21, (1979). [In Persian]

- Najabat Khah, Morteza, "Powers in the Common Law Legal System", Laws and Expediency, Vol. 5, (2009). [In Persian]
- Najabatkhah, Morteza, "The Possibility of Identifying the Illogicality of Administrative Acts as the Causes of Judicial Review in Iran's Legal System", Legal Researches, No. 72, (2014). [In Persian]
- Nikunhad, Hamed & Kolvandi, Hadith, "A Reflection on the Concept and Examples of Abuse of Administrative Position in the Procedure of the Branches of the Court of Administrative Justice", New Researches of Administrative Law, Third Year, Vol. 7, (2021). [In Persian]
- Seljuqi, Mahmoud, "Element of Cause in Transactions", Bar Association, No. 142, (1978). [In Persian]
- Tabatabaei Motameni, Manouchehr, Afshari, Fatemeh & Asadi, Hamid, "Abuse of Power in the Judicial Procedure of England and Iran and Its Comparison with Islamic Jurisprudence and Private Law", Judgment, No. 83, (2014). [In Persian]
- Vijeh, Mohammad Reza, "Principle of Legality in Administrative Acts", Legal Doctrines, No. 12, (2009). [In Persian]

استناد به این مقاله: ویژه، محمدرضا، «نظریه سوء استفاده از اختیارات در حقوق اداری مدرن»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۴، (۱۴۰۳)، ۲۶۱-۲۹۰.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.76515.2939



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License