

ممنوعیت تولید و واردات توتون و تنباکوی عطر و طعم‌دار

فاطمه افشاری*

چکیده

در رأی صادر شده توسط دیوان و درخواست ابطال مصوبه شاکیان، یک مفهوم حقوقی مهم وجود دارد که لازم است ابتدا این مفهوم، «خروج و تجاوز از حدود اختیارات» از نظر حقوقی بررسی شود و با درک مفهوم صحیح آن، از بُعد حقوق اداری، به بررسی قسمت‌های مختلف تأکید شده در درخواست و رأی دیوان، شامل حدود اختیارات ستاد کشوری کنترل دخانیات و معاون بهداشت وزارت بهداشت و تحقق یا عدم تحقق تجاوز از اختیار قانونی پرداخته شود.

کلیدواژگان:

محصولات دخانی، توتون و تنباکو، عطر و طعم‌دار، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، محصولات خوراکی.

*دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی و مدرس دانشگاه

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۷۷۸

تاریخ: ۱۳۹۶/۸/۱۶

موضوع خواسته: ابطال بند ۳-۴ دستورالعمل اجرایی بند الف ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات و ابطال نامه شماره ۳۰/۹۳۶۹-۳۰/۲۴/۱۱/۱۳۹۴ معاون بهداشت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نامه شماره ۱۳۹۴/۱۲/۱۲-۶۰/۲۶۵۲۷۱ رئیس مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت
مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

مقدمه

بر اساس بند الف ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب سال ۱۳۸۵، تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، شمول و ویژگی‌های تبلیغات از وظایف ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات تعیین شده است و مقنن در ماده ۳ قانون مذکور صراحتاً هرگونه تبلیغ، حمایت، تشویق مستقیم و غیرمستقیم یا تحریک افراد به استعمال دخانیات را اکیداً ممنوع اعلام کرده است و از طرفی در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور هر نوع اقدام یا فعالیت که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم در معرفی، تحریک و تشویق افراد به خرید و مصرف محصولات دخانی انجام شود، تبلیغ محسوب شده است. نظر به اینکه در بند ۳-۴ دستورالعمل اجرایی بند الف ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات، استفاده از شکل و کاربرد عطر و طعم انواع مواد دخانی در تولید محصولات خوراکی و غیره و بالعکس از مصادیق تبلیغ محسوب شده است و این مقرر در حدود اختیارات ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات تصویب شده و به کار رفتن شکل و کاربرد عطر و طعم انواع مواد دخانی در تولید محصولات خوراکی و بالعکس از مصادیق تبلیغ مواد دخانی محسوب می‌شود که از نظر مقنن ممنوع است، بنابراین بند ۳-۴ دستورالعمل مورد اعتراض و سایر مقررات مورد اعتراض به شرح مندرج در گردش کار، مغایر قانون و قابل ابطال تشخیص نشد.

شرح پرونده بدین صورت است که شاکیان آقایان س.م و س.ح در جهت تبیین خواسته بیان کرده‌اند، ستاد کشوری کنترل دخانیات مستند به مواد ۲ و ۳ قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات مصوب سال ۱۳۸۵ بند ۴ ماده ۳ دستورالعمل اجرایی مصوب نهمین جلسه ستاد کشوری کنترل دخانیات کشور مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۷ را بدین شرح تصویب نموده است: «ممنوعیت استفاده از شکل و کاربرد عطر و طعم انواع مواد دخانی در تولید محصولات خوراکی و غیره و بالعکس» و عطف آن معاونت بهداشت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز به استناد این مصوبه، طی نامه شماره ۳۰۰/۹۳۶۳-۱۳۹۴/۱۱/۲۴ خطاب به معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت خواستار:

اولاً: ممنوعیت استفاده از هرگونه عطر و طعم در تولیدات محصولات دخانی (شامل توتون، قلیان و انواع سیگار)

ثانیاً: اصلاح و صدور مجوزهای واردات قبلی محصولات دخانی بدون عطر و طعم ثالثاً: اصلاح مجوزهای تولید صادره قبلی مبنی بر عدم استعمال عطر و طعم در تولید محصولات دخانی

رباعاً: تقاضای اعلام مراتب این ممنوعیت جدید به دستگاه‌های نظارت و بازرسی و برخورد با عرضه‌کنندگان محصولات مربوطه، گردیده است.

مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز در اطلاعیه ۶۰/۲۶۵۲۷۱-۱۳۹۴/۱۲/۱۲ به کلیه تولیدکنندگان، واردکنندگان و توزیع‌کنندگان محصولات دخانی، این مسئله را اعلام و اظهار نموده: «... واحدهای تولیدی و واردکنندگان محصولات دخانی که قبلاً نسبت به سفارش مواد اولیه یا تولید و واردات محصولات دخانی صدراالاشاره اقدام نموده‌اند حداکثر تا تاریخ ۱۳۹۵/۶/۳۱، محصولات تولیدی یا مشخصات فوق را به فروش رسانیده و از هم‌اکنون در خصوص سفارش بسته‌بندی و تولید محصولات دخانی جدید با استفاده از عناوین مذکور خودداری نمایند بدیهی است تولید، واردات و عرضه و فروش محصولات دخانی در سطح کشور با استفاده از شکل و کاربرد عناوین بالا از تاریخ ۱۳۹۵/۷/۱ تخلف محسوب شده و با متخلفان مطابق قانون و ضوابط و مقررات مربوطه برخورد خواهد شد.»

شاکیان معتقدند بند فوق‌الذکر از مصوبه ستاد کشوری دخانیات و مکاتبات متعاقب و ناشی از آن، خارج از حیطه اختیارات قانونی تفویضی ستاد مذکور و مغایر موازین حقوقی است و تقاضای ابطال نموده‌اند. خروج از اختیار قانونی نیز بدین دلیل است که در ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۱۳۸۵/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی در بیان وظایف ستاد، وظایف آموزشی و تبلیغی دارد و وظایف و رسالتی در زمینه تعیین کیفیت، نوع و چگونگی تولید محصولات دخانی کشور ندارد. همچنین در ماده ۳ این قانون که مستند نامه‌های متعاقب است، صرفاً هر نوع تبلیغ، حمایت، تشویق مستقیم و غیرمستقیم افراد در استعمال دخانیات را ممنوع کرده است که مربوط به فرهنگ‌سازی و چگونگی تبلیغات است و با توجه به وظایف احصاء شده در ماده ۲ قانون، در بند الف، وظیفه ستاد را تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، شمول و ویژگی‌های تبلیغات ذکر کرده است و در این بند و سایر بندهای این ماده، ستاد مذکور ابداً حق ورود به مبحث اصل تولید و واردات و تعیین نوع و کیفیت تولید و یا واردات مواد دخانی را ندارد و از حدود قانونی اختیار تجاوز نموده و در حدود صلاحیت‌های قانونی قانون‌گذار و سازمان استاندارد ملی ایران اقدام نموده است.

همچنین با اشاره به نامه معاونت بهداشت وزیر بهداشت اظهار داشته‌اند: به استناد تبصره ۱ ماده ۱ قانون، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صرفاً مسئولیت دبیرخانه ستاد و ابلاغ مصوبات را بر عهده دارد و مرجع وضع قانون نیست. در ماده «۴» قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات نیز به صراحت سیاست‌گذاری، نظارت و مجوز واردات انواع مواد دخانی، صرفاً بر عهده دولت گذاشته است و نه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. اما این وزارت از حوزه اختیارات خود خارج شده و در نامه خود با ذکر ممنوعیت کاربرد عطر و طعم در تولید محصولات دخانی، صدور مجوز تولید و واردات و تمدید آن را منوط به رعایت این شرایط نموده و برای وزارت صنعت، تعیین تکلیف کرده است. ضمن آنکه با فرض صحت مصوبه ستاد، موارد ذکر شده در نامه معاونت بهداشتی استنباط و استخراج نمی‌گردد. دیگر آنکه در مصوبه، «کاربرد شکل، عطر و طعم انواع دخانی در تولید محصولات خوراکی ممنوع است» نه ممنوعیت کاربرد عطر و طعم در

تولید مواد دخانی. همچنین باید بر عوارض اجتماعی چنین مصوباتی نیز توجه داشت. در رأی صادر شده توسط دیوان و درخواست ابطال مصوبه شاکیان، یک مفهوم حقوقی مهم وجود دارد که لازم است ابتدا این مفهوم، «خروج و تجاوز از حدود اختیارات»، از نظر حقوقی بررسی شود و با درک مفهوم صحیح آن، از بُعد حقوق اداری، به بررسی قسمت‌های مختلف تأکید شده در درخواست و رأی دیوان شامل حدود اختیارات ستاد کشوری کنترل دخانیات و معاون بهداشت وزارت بهداشت و تحقق یا عدم تحقق تجاوز از اختیار قانونی پرداخته شود.

۱. مفهوم‌شناسی «خروج از حدود اختیارات»

آموزهٔ تجاوز از حدود اختیارات^۱ در نظام حقوقی کامن‌لا منشأ دارد. محاکم این نظام در گستره‌ای وسیع، این ادعا را با پالایش و عمومیت دادن به اصل خروج از صلاحیت توسعه داده‌اند که به نوبهٔ خود، منجر به ظهور شاخه‌های متعدد زیرمجموعهٔ این آموزه شده است (Wade and Forsyth 2004:35). در حقوق انگلستان، با دو تقسیم‌بندی رایج از این اصل روبه‌رو هستیم: قسم نخست، بر دو قرائت مضیق و موسع از اصل «خروج از صلاحیت» استوار است و قسم دوم به دو قسم شکلی و ماهوی تقسیم می‌گردد.

در دسته‌بندی اول، تجاوز از اختیارات^۲ در مفهوم مضیق به معنای خروج تصمیم از منطوق قوانین موضوعه است (Wade, 2004: 250; Ian, 2013:84; Alder, 2005: 368) که در آن، توجه محاکم به منطوق موضوعه و عدم تجاوز مقام عمومی از صلاحیت‌های تفویضی مصرح در قانون معطوف است و نص قوانین موجب اختیار تصمیم‌گیری اداری، ملاک ارزیابی محاکم در نظارت قضایی بر عمل اداری است. بدیهی است این وضعیت، مستلزم آن است که قانون اعطاکنندهٔ صلاحیت، به صورت آشکار در باب محدودیت‌های پیش‌روی مقام اداری تعیین تکلیف کرده باشد. این مفهوم هم بر حالتی اطلاق دارد که اساساً مرجع اداری فاقد صلاحیت است و هم بر موردی که مرجع اداری به اشتباه، به فراتر از صلاحیت خود

1. Ultra Vires

2. excess of the power

تجاوز می‌کند (Alder:369)، دادنامه شماره ۲۲۶ (۶۹/۱۰/۱۱) با کلاس ۷۳/۶۹). مفهوم موسع خروج از اختیارات، علاوه بر مفهوم مضیق، اصول و مفاهیمی دیگر نظیر غیرعقلانی بودن، سوءاستفاده از اختیار (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۴۶)^۱ و ... را نیز شامل می‌شود که وفق آن، عمل اداری مقام عمومی، وقتی که نامناسب^۲، نابخردانه،^۳ بی‌توجه به قواعد عدالت طبیعی، غیرمنصفانه^۴ و اتخاذ شده بر اساس ملاحظات نامرتب^۵ باشد، خارج از صلاحیت فرض می‌شود. طبق نظر برخی از علمای حقوق نیز معادل مفهوم «سوءاستفاده از صلاحیت اختیاری» خواهد بود (Leyland & Anthony, 2005: 181) که حتی اگر تصمیم‌گیرنده دقیقاً مطابق با نص قانون عمل نماید، انگیزه و محرک او ممکن است نامطلوب باشد یا ممکن است تحت تأثیر عوامل غیرمرتبط قرار گیرد یا ممکن است به فاکتورهای مرتبط بی‌توجهی کند (Zarei, 1998: 103-104).

در تقسیم‌بندی دیگر، خروج از صلاحیت به دو قسم شکلی و ماهوی، خروج از اختیارات شکلی زمانی است که مرجع اداری، صلاحیت خود را در جهت قانونی آن به کار می‌بندد، اما در رعایت آیین‌های رسیدگی لازم برای تصمیم‌گیری قصور می‌ورزد؛ به عبارت دیگر، مرجع اداری عملی صحیح انجام می‌دهد، اما با شیوه‌های ناصحیح و غیرقانونی (Stott and Felix, 1997: 81). قرائت شکلی از آن، مستلزم رعایت تشریفات آیینی مدنظر مقنن در اتخاذ تصمیم اداری دانسته شده است. دادگاه‌ها باید با معیارهای خویش لحاظ قواعد آیینی^۶ توسط مقام اداری را نظام‌مند نمایند. تمام مفاد^۷ و هدف قانون، اهمیت ضابطه شکلی مورد تخطی و ارتباط آن با قصد کلی مدنظر قانون‌گذار،

۱. سوءاستفاده از صلاحیت اختیاری در زمانی است که تصمیم‌گیرنده دقیقاً مطابق با نص قانون عمل می‌کند، اما انگیزه و محرک وی نامطلوب بوده یا تحت تأثیر عوامل غیرمرتبط قرار می‌گیرد یا ممکن است به عوامل مرتبط، بی‌توجهی کند. در واقع توجهات نامناسب و غیرمعقول، در عمل وی وارد می‌شود.

2. Improperly
3. Unreasonably
4. Unfairness
5. Irrelevant considerations
6. Procedural rules
7. scope

باید مورد ارزیابی دادرسی قرار گیرد (Smith, 1973: 121 & 122).

در خروج از صلاحیت ماهوی، نظیر مفهوم موسع، در راستای اهدافی که برای تحقق آنها صلاحیت اعطا شده است، دغدغه کاربرد اختیارات وجود دارد. خروج از اختیارات ماهوی، وقتی روی می‌دهد که مرجع اداری خارج از ماهیت صلاحیت اعطا شده به وی عمل می‌کند (Stott and Felix, op.cit, 81)؛ از این منظر، اعمال صلاحیت همراه با سوءنیت و نیز عنایت به ملاحظات نامرتبط در اخذ تصمیم، موجب خروج مقام اداری از حدود اختیارات خویش خواهد بود. بسیاری از آموزه‌های حقوقی انگلستان، دو مفهوم مضیق و شکلی را هم‌راستا و هم‌مفهوم دانسته و مفاهیم موسع خروج از حدود اختیارات و مفهوم ماهوی را نیز معادل نسبی و هم‌هدف یکدیگر می‌دانند.

دادرسی اداری سنتی انگلستان با توجه به اصل حاکمیت پارلمان، مبتنی بر مفاهیم مضیق و شکلی اصل خروج از حدود اختیارات^۱ اقدام به رسیدگی می‌نمود (Elliott, 2001: 23)؛ اما در دوران نوین، به موازات گسترش صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری، دادرسی اداری و نظارت قضایی توسط محاکم نیز تحول یافته و با بهره‌جویی از مفهوم موسع و ماهوی خروج از اختیارات، گستره اختیارات نظارتی افزایش یافته و نظارت‌های قضایی متعدد مانند نامعقول بودن، اشتباه، ملاحظات نامرتبط، اهداف نامشروع، تناسب، نقض اصل عدالت طبیعی و ... زمینه نظارت قضایی مؤثرتر صلاحیت را فراهم آورده است (Coles & Reynolds, 2008: 141; Alder, op.cit, 2004: 370; Lewis and Middel Temple, 181-182).

نظر به اینکه حقوق کشور ما مبتنی بر نظام حقوق نوشته است، می‌توانیم مفهوم مضیق از خروج از حدود اختیارات را سازگارتر با نظام حقوقی مان بدانیم که در صورت خروج مقام اداری از نص قانون در حالت فقدان صلاحیت یا تجاوز از صلاحیت ذکر شده در قانون، تجاوز از حدود اختیارات را محقق بدانیم. همچنان که در حقوق انگلستان نیز برخی با نقد مفهوم موسع معتقدند که این مفهوم از ساخته‌های دستگاه قضایی است و در واقع، پذیرش و اعمال آنها به واسطه اراده دستگاه قضایی و نه

تقنینی، و مغایر اصل حاکمیت پارلمان است (Forsyth, 2000: 34). اما در تحلیل رأی مذکور، تلاش می‌شود فراتر از انطباق نص قانون با حدود اختیار، مفهوم موسع تجاوز از حدود اختیار شامل اصل عقلانی بودن و سوءاستفاده از اختیار را نیز در مصوبه ستاد و نامه وزارت بهداشت از حیث اختیارات تا حد ممکن مورد بررسی قرار دهیم:

۲. بررسی تجاوز از حدود اختیارات در مصوبه ستاد کشوری کنترل

دخانیات

اختیارات قانونی ستاد کشوری کنترل دخانیات در ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات مصوب سال ۱۳۸۵ بدین شرح است: الف) تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، مشمول و ویژگی‌های تبلیغات؛ ب) تدوین و تصویب برنامه‌های آموزش و تحقیقات با همکاری دستگاه‌های مرتبط؛ ج) تعیین نوع پیام‌ها، هشدارها، تصاویر و طرح‌های مرتبط با آثار سوء اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و سلامتی دخانیات و دوره‌های زمانی آن. ستاد مزبور نیز در بند ۴ ماده ۳ دستورالعمل اجرایی بند «الف» ماده ۲ قانون مزبور، استفاده از شکل و کاربرد عطر و طعم انواع مواد دخانی را در تولید محصولات خوراکی، غیره و بالعکس را از مصادیق تبلیغ اعلام نموده و ممنوعیت آن را مورد تصریح قرار داده است.

با توجه به اینکه در بند «الف» ماده ۲ قانون، وظیفه تعریف تبلیغات، برشمردن مشمولان و ذکر ویژگی تبلیغات را به دستورالعمل مدون ستاد واگذار کرده، از نظر منطوق، ستاد خروج از اختیار نداشته و طبق اختیار قانونی خود، اقدام به تدوین دستورالعمل نموده و مصادیق تبلیغ را برشمرده است. شاکیان معتقدند، ماده ۲ در بیان وظایف ستاد، صرفاً وظایف آموزشی و تبلیغی را بیان نموده و ستاد، وظایف و رسالتی در زمینه تعیین کیفیت، نوع و چگونگی تولید محصولات دخانی کشور ندارد که به نظر می‌رسد به کلی بودن بند «الف» ماده ۲، این تفسیر مضیق، خلاف منطوق صریح این بند است؛ چراکه قانون‌گذار به طور عام، تدوین دستورالعمل و تعیین تعریف، ویژگی‌ها و مصادیق تبلیغ محصولات دخانی را به ستاد واگذار نموده و آن را محدود به امور فرهنگی و آموزشی ننموده است.

اما بیان این نکته که ستاد با این مصوبه در زمینه مبحث تولید و واردات و نوع

و کیفیت تولید و یا واردات مواد دخانی ورود نموده که از موارد صلاحیت سازمان ملی استاندارد است یا اینکه «صدور مجوز و سیاست‌گذاری طبق قانون صرفاً در اختیار دولت است»، باید ذکر شود، وظیفه ستاد مذکور طبق مواد ۱ و ۲ قانون، برنامه‌ریزی و تدوین سیاست‌های اجرایی (سیاست‌گذاری) در زمینه کنترل و مبارزه با دخانیات است و این امر از تمامی وظایف محوله در ماده ۲ قانون فوق‌الذکر مستفاد می‌گردد؛^۱ اما در راستای سیاست‌های تعیین شده توسط ستاد به عنوان نهاد بالادستی (فرا تر از وزارت‌خانه‌ها، نظر به عضویت وزرا در آن و اجرای مصوبات پس از تأیید رئیس‌جمهور)، وزرای مربوطه و سایر اعضای حقوقی عضو ستاد، مطابق با تکلیف مشخص شده، به اقدام اجرایی در این زمینه دست خواهند زد. ستاد در این مورد نیز مصادیق تولید و موارد تولید و واردات مجاز را خود اعلام نموده، بلکه تنها یک سیاست کلی تعیین نموده و طبق آن به کار بردن شکل، عطر و طعم محصولات دخانی در محصولات خوراکی و استفاده از شکل و عطر و طعم محصولات خوراکی در محصولات دخانی را از مصادیق تبلیغ محصولات دخانی دانسته که موجب تحریک و تشویق افراد به مصرف این محصولات شده و آن را ممنوع اعلام نموده است و تعیین اقدامات اجرایی لازم در این زمینه باید توسط دستگاه متولی به زیرمجموعه اعلام گردد.

با توجه به موارد ذکر شده، به نظر می‌رسد ستاد در مفهوم مضیق تجاوز از حدود اختیارات که رعایت منطوق قانون است، از حدود اختیارات خود تجاوز نموده و دقیقاً منطبق با بند «الف» ماده ۲ قانون جامع کنترل دخانیات، اقدام به وضع دستورالعمل نموده و مصادیق تبلیغات را در دستورالعمل برشمرده است که هم در این زمینه دارای صلاحیت قانونی است و هم اقدامی فرا تر از صلاحیت قانونی ننموده است. همچنین از نظر شکلی و رعایت شکل و روند قانونی تصویب نیز تأیید رئیس‌جمهور پس از تصویب لازم است که به نظر می‌رسد در این زمینه نیز ایرادی ندارد.

اما در بررسی تجاوز از حدود اختیارات در مفهوم موسع و ماهوی، لازم است رعایت سوءاستفاده از اختیارات توسط مقام اداری و اصل غیرعقلانی بودن تصمیم

۱. در ماده ۴ قانون نیز به صراحت وظیفه سیاست‌گذاری، نظارت و مجوز واردات انواع مواد دخانی را صرفاً توسط دولت در عنوان عام کلمه در مقابل مردم دانسته که دلیل بر ادعای ذکر شده است.

اداری و سوءاستفاده از اختیارات توسط مقام اداری بررسی شود:

سوءاستفاده از اختیار در حقوق کامن‌لا، فارغ از برداشت موسع و مضیق این مفهوم و ارائه آن در نظارت قضایی، در این موارد است: هنگامی که عمل خطایی واقع نشده و اصل قانونی بودن عمل نقض نشده اما عمل صحیح به شیوه و روشی خطا صورت نگرفته است؛ اقدامی صحیح با انگیزه و دلیلی ناصحیح صورت پذیرفته است (Taylor, 1976: 273; Zarei, op.cit, 124)؛ هدفی خلاف آنچه را که قانون‌گذار تعیین کرده است، تعقیب می‌کند؛ عوامل غیرمرتبط را در تصمیم‌گیری خود دخالت می‌دهد؛ عوامل مؤثر و مرتبط را در تصمیم‌گیری لحاظ نمی‌کند و یا صلاحیتی را به جای صلاحیتی دیگر به کار می‌بندد (مقید کردن صلاحیت؛ بر اساس تعاریف مذکور در: (Stott & Felix, 1997, 82; Wade & Bradley, 1993,) (678; Hawke & Parpworth, 1996, 200).

در حقوق فرانسه، سوءاستفاده از اختیار، با نام انحراف از اختیارات^۱ خوانده می‌شود که با تعریفی مشابه حقوق انگلستان، انحراف از اختیار را زمانی می‌دانند که به‌وضوح، هیچ اماره، قرینه یا عملی که نشان دهد مقام اداری از حدود صلاحیت قانونی خود خارج شده است، مشاهده نمی‌شود، اما از صلاحیت‌های واگذار شده برای نیل به اهدافی غیر از اهدافی که قانون واگذارنده صلاحیت استفاده می‌گردد (Jèze, 1944: 58&59; Leberton, 2007) (487)؛ که ممکن است سوءاستفاده با هدف تأمین منافع خصوصی یا حتی با هدف تأمین منافع عمومی، اما مغایر هدف خاص قانون‌گذار باشد (Lombrard and Dumont, 2009: 441; Leberton, op.cit, 487).

در حقوق ایران نیز بنابر ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، یکی از جهات نظارت قضایی توسط هیئت عمومی دیوان، سوءاستفاده از اختیارات دانسته شده است که با وجود تحقق سه شرط: اولاً سوءاستفاده در صدور مقرر دولتی؛ ثانیاً اثبات سوءاستفاده و سوم سوءاستفاده موجب تضییع حقوق اشخاص اعم از شاکی یا غیر شاکی شده باشد، هیئت عمومی دیوان می‌تواند نسبت به ابطال مصوبه مذکور اقدام نماید. همچنین در قانون

رسیدگی به تخلفات اداری، سوءاستفاده از مقام اداری به عنوان تخلف اداری به شمار می‌آید که در صورت احراز، موجب مجازات مقام اداری می‌شود و در ماده ۲ قانون ارتقای سلامت نظام اداری مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷، سوء استفاده از مقام و مسئولیت برخلاف هدف قانونی و نفع جامعه و در راستای منافع شخصی، از مصادیق مهم فساد اداری است (محسنی، ۱۳۹۲: ۱۴۷-۱۴۵؛ ماده ۲ قانون ارتقای سلامت نظام اداری مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ افضلی، ۱۳۹۰: ۲۳۷)؛ همچنین در ماده ۵۷۶ قانون تعزیرات و اقدامات تأمینی نیز برای سوءاستفاده از اختیارات مأمورین دولتی، مجازات انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال تعیین شده است؛ اما باید توجه داشت که اثبات سوءاستفاده از اختیار بسیار دشوار است؛ چرا که متقاضی باید عنصر روانی اقدام‌کننده را اثبات نماید؛ لذا به سختی می‌توان مثالی یافت که در آن، سوءنیت مبنای مستقلی برای اعتراض به یک تصمیم اداری بوده باشد (Ilan: 83) و خواهان توانسته باشد به طور موفقیت‌آمیزی دعوای بطلان یک عمل اداری را به پیش ببرد (Molan, 1994: 300).

همان‌گونه که در تحدید مفهومی سوءاستفاده از اختیار در سه نظام حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران دیدیم، این مفهوم زمانی محقق می‌گردد که مقام اداری، عملی را مغایر هدف قانون‌گذار به قصد تأمین منافع عمومی یا خصوصی انجام دهد. در مصوبه مورد بررسی ما، ستاد کشوری کنترل دخانیات به تعریف تبلیغات و تعیین مصادیق آن پرداخته که با مراجعه به قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات، به صراحت در ماده ۲ تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، مشمول، و ویژگی‌های تبلیغات از وظایف ستاد دانسته شده است. ضمن آنکه هدف اصلی ایجاد ستاد نیز مطابق ماده ۱، برنامه‌ریزی برای مبارزه با مصرف مواد دخانی و حفظ سلامت عمومی است که از متن مصوبه موردنظر، مغایرت با این هدف اصلی مقنن مستفاد نمی‌گردد.

در توضیح غیرمعقول بودن تصمیم مقام اداری، باید بگوییم برخی غیرمعقول بودن را از مصادیق سوءاستفاده از اختیارات به شمار آورده‌اند. برخی نیز غیرمعقول بودن را با توجه به ملاحظات مرتبط و عدم توجه به ملاحظات نامرتبط (از مصادیق

سوءاستفاده از اختیار) یکی دانسته‌اند (Bradley, 1997: 276 Ewing and). برخی نیز غیرمعقول بودن را به عنوان مبنای مستقل نظارت قضایی و در مفهوم اعم شامل مفهوم خاص غیرعقلانی بودن و عدم رعایت اصل تناسب می‌داند (Alder: 376). غیرعقلانی بودن در مفهوم خاص بدین معناست که یک تصمیم به صورتی غیرعقلایی است که هیچ انسان یا نهاد عمومی معقول و با درک و شعوری قادر به صدور آن نباشد و مورد تعرض منطق یا استانداردهای اخلاقی شناخته شده باشد یا به بیان دیگر، تصمیم اتخاذ شده به قدری پوچ باشد که هیچ فرد عاقلی نتواند حتی خیال کند که صلاحیت اتخاذ چنین تصمیمی به مقام اداری اعطا شده است (Cohen, 2010: 583).

مفهوم دیگر عقلایی بودن در ارتباط با اصل تناسب، به ارتباط میان «اهداف عمل عمومی»^۱ و ابزار مورد استفاده برای دستیابی به آن اهداف نگاه دارد (Thomas, 2000: 77).

در واقع، اصل تناسب در موجزترین و قابل فهم‌ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف موردنظر، «سازوار»^۲ باشد. به عبارت دیگر، تصمیم اتخاذی برای دستیابی به هدف مورد نظر قانون‌گذار، بهترین تصمیم و به عبارتی مناسب‌ترین تصمیم باشد؛ لذا مقامات اداری نمی‌توانند به بهانه داشتن اختیار تصمیم‌گیری، منافع افراد را تحت تأثیر قرار دهند و تصمیمی را اتخاذ کنند که فاقد توازن منطقی میان اهداف عمومی و منافع اشخاص باشد. این روش در میان طرق نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در قانون دیوان شناسایی نشده اما به طور ضمنی در برخی از آرای دیوان به آن استناد می‌شود، اما دلیل مستقیم و مستقل صدور رأی نیست.

با توجه به تعاریف ارائه شده از غیرمعقول بودن در معنای خاص و اصل تناسب، به نظر می‌رسد بر غیرعقلایی بودن در مفهوم خاص در مصوبه موردنظر ما ایرادی وارد نیست؛ زیرا ستاد برای نیل به هدف کنترل مصرف دخانیات در کشور، تبلیغ این محصول را از طریق کاربرد شکل و عطر و طعم که جذابیت محصول را بالا

1. The Ends of Public Action

2. Proportionate

می‌برد، ممنوع اعلام نموده است که تصمیم مذکور مغایر عقل معیار به شمار نمی‌رود. اما پرسش این است که در بررسی اصل تناسب که هدف اصلی کنترل دخانیات است و هدف نزدیک کنترل تبلیغات محصولات دخانی، آیا روش و ابزار ستاد برای کنترل تبلیغات محصولات دخانی از طریق ممنوعیت تولید محصولات دخانی با شکل، عطر و طعم محصولات خوراکی و بالعکس، ابزار مناسبی برای نیل به هدف مطلوب است و تصمیم اتخاذی برای دستیابی به هدف مورد نظر قانون‌گذار، بهترین تصمیم و به عبارتی مناسب‌ترین تصمیم است؟ یا ابزار یا روش‌های جایگزینی غیر از آنچه مقامات عمومی برگزیده‌اند، وجود دارد که کمتر منافع افراد را تحت تأثیر قرار داده اما به شکل برابری در تحقق اهداف عمومی مؤثر باشند؟ (زارعی و مرادی برلیان، ۱۳۹۳: ۱۴۹) از آنجا که تولیدکنندگان محصولات دخانی معتقدند این ممنوعیت تولید و واردات و عرضه محصولات با شکل مورد نظر، عوارض اجتماعی چون افزایش بیکاری و از بین رفتن اشتغال افراد شاغل در این زمینه و کاهش سود شاغلان در این زمینه را به همراه خواهد داشت، آیا واقعاً برای ستاد میسر بوده است که از ابزار جایگزین استفاده نماید؟

هدف اصلی مصوبات ستاد کشوری کنترل دخانیات، برنامه‌ریزی برای مبارزه با مصرف مواد دخانی و حفظ سلامت عمومی است که برای نیل به هدف مطلوب می‌تواند از «صلاحیت‌های اختیاری»^۱ بهره برده، از میان چند تصمیم موجود (در اینجا برای محدود کردن تبلیغات دخانیات)، یک یا چند مورد را برگزیند. گرچه با توجه به ممنوعیت عام هر نوع تبلیغات محصولات دخانی طبق قانون و آیین‌نامه اجرای قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات (مواد ۲ و ۳) و ذکر این تعریف از تبلیغ در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب سال ۱۳۸۶ که هرگونه فعالیت یا اقدام که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم در معرفی، تحریک و تشویق افراد به خرید و مصرف محصولات دخانی انجام شود، تبلیغ محسوب می‌گردد، می‌توان صلاحیت تکلیفی برای ستاد را نیز برداشت نمود که در دستورالعمل خود، هر طریق ممکن برای تبلیغ را احصا و ممنوع نماید. فارغ

از بحث صلاحیت تکلیفی، برای آنکه انجام اقدام توجیه‌پذیر باشد، منفعت حاصله از آن، به طور کلی باید بیشتر از صدمه‌ای باشد که به افراد مرتبط با آن اقدام وارد می‌شود؛ یعنی ستاد نباید اقدامی را که در بردارنده آسیمی فراتر از حدود مرتبط با هدف مورد نظر است، بر افراد تحمیل نماید. اعمال این معیار ارتباط دقیقی با ارزش هدف مورد نظر، حدود مداخله و ماهیت قلمرویی که در چارچوب آن تصمیم‌گیری شده است، دارد (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۸۴-۸۱).

روش انتخاب شده مورد بحث توسط ستاد، با وجود مغایرت با منافع شخصی افراد (در تأمین سود بیشتر و بیکاری)، به نظر می‌رسد مؤثرترین روش برای کنترل تبلیغات محصولات دخانی است و نفع حاصله از آن برای افزایش سلامت افراد و کاهش مصرف دخانیات بسیار زیاد است؛ زیرا طبق ماده ۳ قانون جامع، هر نوع تبلیغ، تشویق مستقیم و غیرمستقیم و یا تحریک افراد به استعمال دخانیات اکیداً ممنوع است که به نظر می‌رسد استفاده از شکل محصولات غذایی و عطر و طعم محصولات خوراکی در محصولات دخانی اعم از سیگار، توتون و تنباکو و بالعکس در ایجاد جذابیت، به ویژه برای جوانان و نوجوانان، نقش بسزایی دارد. بنابراین، نمی‌توان تبلیغات گسترده از طریق عطر و طعم و عرضه قلیان‌های با عطر و طعم محصولات خوراکی و میوه‌ای را در سطح شهر مجاز دانست و به هدف کنترل دخانیات و به حفظ سلامت عمومی دست یافت.^۱ باید پذیرفت در تعارض موجود میان منافع شخصی، سود بیشتر تولیدکنندگان، واردکنندگان و عرضه‌کنندگان محصولات دخانی از یک سو و حفظ سلامت عمومی و حتی می‌توان گفت منافع

۱. تنباکوه‌های معسل یا معطر حاوی ۷۰ تا ۸۰ درصد مواد افزودنی و اسانس‌های شیمیایی است که برای ایجاد جذابیت، تندی زدایی و نرم کردن دود حاصله برای ایجاد تصور غلط ذهنی نسبت به بی‌خطر بودن و حتی پرفایده بودن این محصولات با نام‌گذاری انواع طعم‌های میوه‌های پرفایده تولید می‌شود. نتایج بررسی‌های انجام شده در مورد این محصولات، حاکی از وجود مقدار بسیار زیادی مواد سرطان‌زای قطعی به ویژه بنزین، هیدروکربن‌های معطر چند حلقو (PAH)، آلدئیدهای فرار نظیر فرم آلدئید، فلزات سنگین نظیر سرب و جیوه بوده که به لحاظ تهدید سلامت عمومی جامعه، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه را طلب می‌نماید. همچنین بررسی‌های سیستماتیک از نتایج تحقیقات انجام شده، مؤید ارتباط معنی‌داری بین مصرف قلیان و سرطان‌های ریه، دهان، مری، معده و مثانه و بیماری‌های انسدادی مزمن ریوی، قلبی عروقی، سکته مغزی، ناباروری مردان، دستگاه گوارش و اختلالات سلامت روان و وزن کم هنگام تولد است.

شخصی حفظ سلامت فرد فرد جامعه، به ویژه جوانان و نوجوانان، قطعاً بر سلامت عمومی ترجیح دارد. در زمینه بیکاری و کاهش اشتغال (برای تولیدکنندگان و به خصوص عرضه‌کنندگان این محصولات به ویژه قهوه‌خانه‌داران) نیز پیشنهاد ارائه محصولات سلامت‌محور که سلامت جوانان را به خطر نیندازد، مانند محصولات خوراکی که در گذشته نیز در این اماکن در وعده‌های غذایی همراه شاهنامه‌خوانی ارائه می‌شد و حتی تغییر کاربری، ممکن است هدف مورد نظر را تأمین نماید. با توجه به دلایل یادشده، مصوبه ستاد در حدود اختیارات قانونی است و تجاوز از حدود اختیارات رخ نداده و برای تمامی دستگاه‌های مربوطه لازم‌الاتباع است.

۳. بررسی تجاوز از حدود اختیارات در نامه معاون بهداشت وزارت بهداشت

مبحث دیگر در دادخواست موردنظر، نامه صادر شده توسط معاون بهداشت وزیر بهداشت خطاب به وزارت صنعت، معدن و تجارت است که در نامه خود با ذکر ممنوعیت کاربرد عطر و طعم در تولید محصولات دخانی، صدور مجوز تولید و واردات و تمدید آن را منوط به رعایت این شرایط نموده است. اما شکات معتقدند به استناد تبصره ۱ ماده ۱ قانون، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صرفاً مسئولیت دبیرخانه ستاد و ابلاغ مصوبات را بر عهده دارد و مرجع وضع قانون نیست. اما این وزارت از حوزه اختیارات خود خارج شده و برای وزارت صنعت، تعیین تکلیف کرده است. ضمن آنکه مواردی فراتر از مصوبه ستاد در نامه مذکور وجود دارد و علاوه بر مصوبه، در خصوص تولید، واردات و تمدید مجوز نیز اظهار نظر نموده است.

ایراد اول وارد شده بر تجاوز، از حدود اختیار مضیق است که ادعا شده است مقام اداری مذکور فاقد صلاحیت قانون لازم برای صدور نامه به وزارت صمت بوده است. حدود اختیارات قانونی دبیرخانه ستاد، در مواد ۲۴ و ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات مصوب ۱۳۸۶/۷/۱ هیئت وزیران ذکر شده است. در مواد مذکور، معاون سلامت (بهداشت) به عنوان دبیر ستاد معرفی شده و در شرح وظایف دبیرخانه ستاد مستقر در وزارت بهداشت و توسط معاونت

بهداشت، انجام بررسی‌های لازم در خصوص پیشنهادهای قابل طرح در ستاد و تنظیم دستور جلسات آن، پیگیری مصوبات ستاد، راه‌اندازی کارگروه‌های تخصصی ملی و استانی و نظارت بر آنها، انجام هماهنگی‌های لازم با سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها برای دعوت آنها به شرکت در جلسات بر حسب مورد، تدوین و ارائه گزارش عملکرد ستاد، انجام سایر امور اداری که توسط ستاد به دبیرخانه محول می‌گردد، جمع‌آوری و ثبت اطلاعات و آمار، هماهنگی امور اجرایی مربوط به قانون و تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و پیشنهاد راهبردها به ستاد بیان شده است. با توجه به تصریح قانونی و منطوق دو ماده مذکور، ادعای شکات در این قسمت که معاونت بهداشت صرفاً مسئولیت دبیرخانه ستاد را برعهده دارد و مسئولیت دبیرخانه، تنها ابلاغ مصوبات است؛ لذا معاونت بهداشت از حدود اختیارات قانونی تجاوز نموده و نادرست است؛ زیرا مطابق آیین‌نامه، معاونت بهداشت دبیر ستاد است و وظایف متعدد قانونی نیز برای وی تعیین شده که محدود به ابلاغ مصوبات نیست؛ لذا مفهوم مضیق تجاوز از حدود اختیار در مفهوم فقدان صلاحیت قانونی در اینجا محقق نیست.

در مفهوم شکلی تجاوز از حدود اختیارات و رعایت شیوه قانونی و تشریفات نیز مطابق با ظاهر پرونده ایرادی وارد نیست و دبیرخانه مطابق با وظایف و طبق اصول شکلی با رعایت ضوابط اداری، امضای دبیرخانه و ... نامه صادر نموده و نقض اصول شکلی تصمیم اداری نشده است.

اما ایراد مهم دیگر آن است که معاونت بهداشت اقدام به قانون‌گذاری نموده و حتی فراتر از سیاست‌گذاری ستاد در ممنوعیت کاربرد شکل، عطر و طعم محصولات خوراکی در محصولات دخانی و بالعکس، در خصوص صدور مجوز تولید، واردات و تمدید آن و کیفیت محصولات دخانی اظهارنظر نموده و از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز کرده و در محدوده اختیارات قانونی سایر نهادها مانند صمت و سازمان ملی استاندارد و ... ورود نموده است. در بررسی تجاوز از حدود اختیارات ماهوی (و در مفهوم موسع)، با توجه به بررسی سوءاستفاده از اختیار و غیرعقلانی بودن در تصمیم ستاد و تشابه استدلال در هر دو نهاد از نظر دو مفهوم موجب نظارت فوق‌الذکر، بار دیگر به بررسی این موضوع نمی‌پردازیم؛ لذا ابتدا

حدود اختیار قانونی دبیرخانه را بررسی می‌کنیم که طبق وظایف قانونی، آیا اختیار ماهوی در تعیین تکلیف برای تولید و واردات محصولات دخانی، صدور مجوز و کیفیت آن را دارد یا خیر؟

در وظایف دبیرخانه ستاد، وظایفی چون پیگیری مصوبات ستاد، انجام سایر امور اداری که توسط ستاد به دبیرخانه محول می‌گردد و هماهنگی امور اجرایی مربوط به قانون و تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و پیشنهاد راهبردها ذکر شده است. اما پرسش آن است که نظر به مصوبه ستاد در تعیین ممنوعیت کاربرد شکل، عطر و طعم محصولات دخانی در محصولات خوراکی و بالعکس، مفاد نامه معاونت بهداشت، در راستای اجرای سیاست‌گذاری ستاد و به عنوان راهبردی اجرایی مصوبه بوده است یا وضع قانون یا مقررۀ جدید و تجاوز دبیرخانه از حدود اختیارات قانونی مقرر در آیین‌نامه؟ با توجه به اینکه وظیفه دبیرخانه به طور کلی در سه حوزه انجام امور اداری، پیگیری و نظارت بر اجرای مصوبات ستاد و ارائه پیشنهاد راهکارهای اجرایی و مصوبه است و در نامه مذکور صرفاً ورود محصولات دخانی بدون عطر و طعم را به کشور مجاز اعلام نموده و تأکید شده است که مجوزهای تولید در خصوص محصولات دخانی معطر و طعم‌دار به گونه‌ای اصلاح گردد که دیگر شاهد تولید این محصولات نباشیم. به نظر می‌رسد برای تحقق اجرای مصوبه ستاد و پیگیری آن، ارائه راهکار اجرایی به نهادهای مربوطه، خارج از صلاحیت دبیرخانه نیست و دبیرخانه دقیقاً در این راستا اقدام نموده و توصیه‌های بهداشتی لازم را در راستای هرچه اجرایی‌تر شدن حکم قانون و ضوابط ابلاغی مربوطه به وزارت صنعت، معدن و تجارت منعکس کرده است.

ضمن آنکه طبق ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع کنترل دخانیات نیز تولید و واردات محصولات دخانی مغایر با معیارهای تعیین شده در قوانین مربوط و این آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مرتبط ممنوع اعلام شده است و نظر به تعیین ضوابط توسط ستاد در خصوص ممنوعیت تبلیغات و مصادیق آن، تولید و واردات محصولات دخانی معطر و دارای طعم محصولات خوراکی به تبع حکم مصداق تبلیغات بوده و برای اجرای مصوبه، اعلام ممنوعیت و محدوده‌ها برای آن لازم است. دیگر آنکه این اعلام مصوبه، تجاوز به اختیارات وزارت صمت نیست؛ چراکه

وزارت مذکور بعد از اعلام مصوبه توسط دبیرخانه و ملزومات اجرایی آن، خود اقدام به صدور اطلاعیه به نهادهای تولیدی و واردکنندگان این حوزه نموده و اصل سلسله مراتب اداری و لزوم رعایت از مقام مافوق و نظارت این وزارت بر نهادهای مذکور نیز نقض نشده است. گرچه به استناد مصوبه ستاد نیز دستگاه مذکور می‌توانست اقدام اجرایی نماید و به نظر می‌رسد با توجه به فاصله زمانی حدوداً یک‌ساله میان نامه معاونت بهداشت و مصوبه، به دلیل عدم اقدام اجرایی مناسب در راستای اجرای مصوبه ستاد، نامه مذکور برای پیگیری اجرای مصوبه و در واقع نوعی تذکر نظارتی به دستگاه بوده است.

نتیجه

با توجه به ادعای خروج از اختیار ستاد کشوری کنترل دخانیات در تصویب مصوبه و تعیین ممنوعیت استفاده از شکل و کاربرد عطر و طعم انواع مواد دخانی در تولید محصولات خوراکی و بالعکس و همچنین تعیین تکلیف معاونت بهداشت برای وزارت صمت و تعیین نحوه صدور مجوز و کیفیت محصولات دخانی، و اینکه شاکیان معتقدند ستاد صرفاً وظایف آموزشی و تبلیغی دارد و ممنوعیت قانونی هر نوع تبلیغ، حمایت، تشویق مستقیم و غیرمستقیم افراد در استعمال دخانیات نیز فقط مربوط به فرهنگ‌سازی و چگونگی تبلیغات است نه تعیین مصادیق تبلیغات و تعیین نوع و کیفیت تولید و یا واردات مواد دخانی، فقط با بررسی مفهوم خروج از اختیار قانونی و انطباق آن با موارد ادعا و احکام قانونی، صحت ادعای طرفین و حکم دیوان عدالت اداری مشخص می‌شود.

با توجه به مفهوم مضیق تجاوز از اختیارات به معنای خروج تصمیم از منطوق قوانین موضوعه و نظر به اینکه در بند «الف» ماده ۲ قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات، وظیفه تعریف تبلیغات، برشمردن مشمولان و ذکر ویژگی تبلیغات را به دستورالعمل مدون ستاد واگذار کرده، از نظر منطوق، ستاد خروج از اختیار نداشته است و تفسیر این بند به وظایف آموزشی و تبلیغی، تفسیر مضیق و خلاف منطوق صریح این بند است. همچنین با توجه به وظیفه قانونی ستاد برای سیاست‌گذاری در زمینه کنترل و مبارزه با دخانیات، ستاد به کار بردن شکل، عطر و طعم

محصولات دخانی در محصولات خوراکی و بالعکس را از مصادیق تبلیغ محصولات دخانی می‌داند که موجب تحریک و تشویق افراد به مصرف این محصولات می‌گردد و آن را ممنوع اعلام کرده است و تعیین اقدامات اجرایی لازم در این زمینه باید توسط دستگاه متولی به زیرمجموعه اعلام گردد. از سوی دیگر، معاونت بهداشت نیز به عنوان دبیر ستاد، مطابق آیین‌نامه قانون جامع اقدام به وظایف متعدد قانونی می‌کند که این وظایف برخلاف ادعای شاکیان محدود به ابلاغ مصوبات نیست؛ لذا مفهوم مضیق تجاوز از حدود اختیار در مفهوم فقدان صلاحیت قانونی و تجاوز از صلاحیت در مصوبه و نامه محقق نیست.

خروج از اختیارات شکلی زمانی است که در آن مرجع اداری عملی صحیح، اما با شیوه‌ای ناصحیح و غیرقانونی انجام می‌دهد. این رعایت حدود اختیارات نیز در مصوبه رعایت شده و این مسئله با توجه به روند قانونی لزوم اخذ تأیید رئیس‌جمهور پس از تصویب، انجام شده است. همچنین ایرادی در نامه معاونت بهداشت از نظر شکلی ملاحظه نمی‌شود.

در بررسی مفهوم موسع و ماهوی خروج از اختیارات نیز با بررسی سوءاستفاده از اختیار که مقام اداری، عملی را مغایر هدف قانون‌گذار به قصد تأمین منافع عمومی یا خصوصی انجام دهد، در مصوبه مورد بررسی ما، ستاد کشوری کنترل دخانیات به تعریف تبلیغات و تعیین مصادیق آن پرداخته که با مراجعه به قانون جامع کنترل و مبارزه با دخانیات، به صراحت در ماده ۲، تدوین دستورالعمل و تعیین مشمول و ویژگی‌های تبلیغات از وظایف ستاد دانسته شده است. ضمن آنکه هدف اصلی ایجاد ستاد نیز مطابق ماده ۱، برنامه‌ریزی برای مبارزه با مصرف مواد دخانی و حفظ سلامت عمومی است که از متن مصوبه موردنظر، مغایرت با این هدف اصلی مقنن مستفاد نمی‌گردد. در توضیح غیرمعقول بودن تصمیم مقام اداری نیز با بررسی مفهوم خاص غیرمعقول بودن، بدین معنا که تصمیم اتخاذ شده به قدری پوچ باشد که هیچ فرد عاقلی نتواند حتی خیال کند که صلاحیت اتخاذ چنین تصمیمی به مقام اداری اعطا شده است، به نظر می‌رسد در مصوبه موردنظر ما ایرادی وارد نیست؛ زیرا ستاد برای نیل به هدف کنترل مصرف دخانیات در کشور، تبلیغ این محصول را از طریق کاربرد شکل و عطر و طعم که جذابیت

محصول را بالا می‌برد، ممنوع اعلام نموده است که تصمیم مذکور مغایر عقل معیار به شمار نمی‌رود. اما در بررسی اصل تناسب دربارهٔ اینکه تصمیم اتخاذی برای دستیابی به هدف مورد نظر قانون‌گذار، بهترین تصمیم باشد، هدف در مصوبه، کنترل دخانیات است و از روش ممنوع کردن تبلیغات با کاربرد شکل و طعم برای نیل به هدف استفاده شده، اما مغایر منافع شخصی برخی تولید و واردکنندگان است. در این خصوص باید بگوییم هدف اصلی مصوبات ستاد کشوری کنترل دخانیات، برنامه‌ریزی برای مبارزه با مصرف مواد دخانی و حفظ سلامت عمومی است و به نظر می‌رسد روش انتخاب شدهٔ مورد بحث توسط ستاد، با وجود مغایرت با منافع شخصی افراد (در تأمین سود بیشتر و بیکاری) مؤثرترین روش برای کنترل تبلیغات محصولات دخانی است و نفع حاصله از آن برای افزایش سلامت افراد و کاهش مصرف دخانیات بسیار زیاد است؛ زیرا استفاده از شکل محصولات غذایی و عطر و طعم محصولات خوراکی در محصولات دخانی، نقش بسزایی در تحریک به مصرف دارد.

در خصوص ادعای شاکیان مبنی بر اینکه معاونت بهداشت اقدام به قانون‌گذاری و حتی فراتر از سیاست‌گذاری ستاد، در خصوص صدور مجوز تولید، واردات و تمدید آن و کیفیت محصولات دخانی اظهار نظر نموده و از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز کرده است، نیز باید بگوییم با توجه به اینکه وظیفهٔ دبیرخانه به طور کلی در سه حوزهٔ انجام امور اداری، پیگیری و نظارت بر اجرای مصوبات ستاد و ارائهٔ پیشنهاد راهکارهای اجرایی و مصوبه است و در نامهٔ مذکور صرفاً ورود محصولات دخانی بدون عطر و طعم را به کشور مجاز اعلام و تأکید کرده که مجوزهای تولید محصولات دخانی معطر و طعم‌دار اصلاح گردد، به نظر می‌رسد برای تحقق اجرای مصوبهٔ ستاد و پیگیری آن، ارائهٔ راهکار اجرایی به نهادهای مربوطه خارج از صلاحیت دبیرخانه نیست و دبیرخانه دقیقاً در این راستا اقدام کرده است.

با توجه به توجیهات فوق، نظر به نظام حقوق نوشته در کشور ما، هیئت عمومی دیوان با برداشت مضیق از مفهوم تجاوز از اختیار قانونی و براساس منطوق مواد قانونی مانند بند «الف» ماده ۲ و ماده ۳ قانون جامع کنترل و مبارزهٔ ملی با دخانیات که در آن تدوین دستورالعمل اجرایی مربوط به تعاریف، شمول و

ویژگی‌های تبلیغات از وظایف ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات تعیین شده و همچنین هرگونه تبلیغ، حمایت، تشویق مستقیم و غیرمستقیم یا تحریک افراد به استعمال دخانیات را اکیداً ممنوع اعلام کرده است و از طرفی در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور هر نوع اقدام یا فعالیت که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم در معرفی، تحریک و تشویق افراد به خرید و مصرف محصولات دخانی انجام شود، تبلیغ محسوب شده است، از متن صریح قوانین و مقررات مذکور برداشت کرده که مصوبه در حدود اختیارات ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات تصویب شده است.

پیشنهاد می‌شود در آرای دیوان، از اصول کلی حقوق اداری و مفاهیم نظارت قضایی استفاده شود و در آرای که مبتنی بر این مفاهیم مانند خروج از اختیار رأی صادر می‌گردد، به مبنای این رأی و استدلال نیز اشاره گردد. همچنین لازم است، به منظور اجرایی شدن آرای هیئت عمومی در خصوص ابطال مصوبات که درخواست‌کننده آن ذی‌نفع نیست، این امر توسط اجرای احکام دیوان پیگیری گردد تا مانند رأی مذکور، با بی‌توجهی به رأی دیوان، مسیر دیگری در عرصه عمل طی نشود.

فهرست منابع

منابع فارسی

کتاب

- مرادی برلیان، مهدی. (۱۳۹۲)، **اصل تناسب (در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری)**، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی. (۱۳۸۹)، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، سمت؛ مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

مقاله

- افضل‌ی، عبدالرحمن. (۱۳۹۰)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، **مجله حقوقی بین‌المللی**، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال ۲۸، شماره ۴۵.
- زارعی، محمدحسین و مرادی برلیان، مهدی. (۱۳۹۳)، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی»، **تحقیقات حقوقی**، شماره ۶۶.
- محسنی، فرید. (۱۳۹۲)، «پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات»، **دیدگاه‌های حقوق قضایی**، شماره ۶۱.

منابع انگلیسی

- Alder, John. (2005), **Constitutional and Administrative Law**, 5th edition, New York, Palgrave.
- Cohen, M. (2010), "Legal Transplant Chronicles: The Evolution of Unreasonableness and Proportionality Review of the Administration in the United Kingdom", **American Journal of Comparative Law**, Vol.58.
- Coles, Joanne & Reynolds, Jane. (2008), **Key facts: Constitutional and administrative law**, 2nd edition, UK, Holder Arnold.

- Elliott, Mark. (2001), **The Constitutional Foundations of Judicial Review**, Oxford, Portland and Oregon: Hart Publishing.
- Ewing, Keith D and Bradley, Anthony Wilfred. (1997), **Constitutional and Administrative Law**, 12th edition, London and New York, Pearson Longman.
- Forsyth, Christopher (edited by). (2000), **Judicial Review and the Constitution**, Oxford, Portland and Oregon, UK, Hart.
- Hawke, Neil & Parpworth, Neil. (1996), **Introduction to Administrative Law**, London.Sydney, Cavendish
- Ian, Ellis Jones. (2013), **Essential administrative law**, Tehran, khorsandi.
- Lewis, Clive and Middel Temple, Barrister. (2004), **Judicial remedies in public law**, London, Sweet & Maxwell.
- Leyland, Peter & Anthony, Gordon. (2005), **Text book on Administrative Law**, 5th edition, New York, Oxford University Press.
- Molan, M.T (1994), **Constitutional and Administrative Law Textbook**, 16th edition, London, HLT Publications.
- Smith, S.A.De. (1973), **Judicial Rreview of Administrative Action**, 3rd edition, London, Steven and Sons Ltd.
- Stott, David and Felix, Alexandra. (1997), **Principles of Administrative Law**, London, Sydney, Cavendish Publishing Ltd.
- Taylor, G.D.S. (1976), “Judicial Review of Improper purposes and Irrelevant Consideration”, **The Cambridge Law Journal**, 35(2).
- Thomas, R. (2000), **Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law**, Hart Publishing, Oxford.
- Wade, E.C.S & Bradley, A.W. (1993), **Constitutional and Administrative Law**, London, 11th edition, New York, Longman.
- Wade, William and Forsyth, Christopher. (2004), **Administrative Law**, 9th edition, New York, Oxford University Press.

- Wade, William. (2004), **Administrative Law**, London, Oxford.
- Zarei.Mohammad Hossein. (1998), **The Applicability of the Principles of Judicial Review to the Delegated Legislative Powers of Ministers**, A Thesis submitted to the University of Manchester for the Degree of Ph.D in the Faculty of Law.

منابع فرانسوی

- Jèze. (1944), **La Jurisprudence du Conseil d'État et le Détournement de Pouvoir**, Revue du Droit Public
- Leberton, Gilles. (2007), **Droit Administratif Général**, Paris, Dalloz.
- Lombrard, Martine and Dumont, Gilles. (2009), **Droit Administratif**, Paris, Dalloz.