

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۷۵

فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸

مقاله علمی پژوهشی

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه

سعید خانی‌والی‌زاده^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱

چکیده

یکی از مواردی که نقش ویژه‌ای را در حمایت از حقوق و منافع شهروندان در برابر تصمیمات اداری نامطلوب ایفا می‌نماید، اعطای مهلت کافی به فرد پیش از اتخاذ یک تصمیم اداری است که این امر ارتباط مستقیمی با حقوق دفاعی افراد دارد. در این نوشتار به این سؤال پرداخته شده که پیش از اتخاذ یک تصمیم اداری، به چه نحو مهلتی کافی برای شهروندان برای آماده‌سازی دفاعیات آن‌ها در نظر گرفته شده است. مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی در دو بخش تنظیم شده و به تبیین ضرورت و معیارهای اعطای مهلت کافی و استثناهای این مسأله پرداخته است. در پایان، ملاحظه می‌شود که امروزه این مسأله و ضرورت رعایت آن در نظام‌های حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه پذیرفته شده است؛ هرچند این مسأله در ایران در قوانین و مقررات پراکنده و در آرای محدود دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گرفته است، ضرورت دارد تا از طریق یک قانون عام در تمامی حوزه‌های حقوق اداری رعایت شود.

واژگان کلیدی: مهلت کافی، رسیدگی اداری، حقوق دفاعی، شورای دولتی، تصمیم‌گیری‌های اداری

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. مدرس دانشگاه.

مقدمه

حق برخورداری از رسیدگی منصفانه در جریان صدور تصمیمات اداری نیز، علاوه بر اینکه فرد را قادر می‌سازد تا از حقوق و منافع خود محافظت نماید، طبق نظر برخی حقوق‌دانان منجر به مشروعیت تصمیمات اداری نیز می‌شود (رستمی و رنجبر، ۱۳۹۳: ۱۱۷-۱۱۶).

دولت فرانسه از اواخر دهه هفتاد میلادی، برنامه‌ای جدی را درخصوص تقویت حقوق شهروندان در برابر ادارات عمومی و با هدف بهبود روابط میان شهروندان و اداره در دستور کار خود قرار داده است. شورای دولتی فرانسه با رأی تاریخی خود در تاریخ ۵ می ۱۹۴۴ در مورد پرونده بانوی بیوه ترومپیه-گراویه^۱، لزوم رعایت اصل حقوق دفاعی شهروندان را مقرر نمود^۲ که به عقیده «فریه»، رعایت قاطعانه این اصل قادر است تا نواقص موجود در روابط میان شهروندان و ادارات عمومی را رفع نماید (Ferrier, 1974: 673). امروزه، این اصل به‌نظر برخی در سطح جهانی مورد شناسایی قرار گرفته و به‌ویژه در اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مورد تأیید قرار گرفته است. (Braibant et Stirn, 2005: 276).

در ایران نیز هرچند در ابتدای امر، افراد تنها در دادرسی‌های کیفری و مدنی از حقوق دفاعی برخوردار بودند، به‌تدریج و با مشخص شدن اثرات مطلوب رعایت این حقوق، مقرر شد که این اصل در تمامی مراجع قضایی و اداری مورد توجه قرار گیرد (شمس، ۱۳۸۱: ۶۸). به‌منظور رعایت حقوق دفاعی افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری، آن‌ها باید بتوانند در مورد نحوه توجه نهاد تصمیم‌گیرنده به موارد مرتبط با خود، اظهارنظر نمایند. طبق قاعده حق بر استماع که به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حقوق دفاعی در نظر گرفته شده است، ضروری است تا به‌منظور حمایت از منافع فردی که تحت‌تأثیر اقدام اداره قرار گرفته، به‌وی فرصتی برای ارائه اظهارات اعطا شود. بدیهی است که عدم‌رعایت این مسأله می‌تواند خلاف انصاف در نظر گرفته شده (Graves, 2007: 275) و منجر به یک رسیدگی غیرمنصفانه شود.

در این پژوهش، تلاش می‌شود تا با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع موجود و بر مبنای مطالعات تطبیقی، به سؤال اصلی نوشتار حاضر یعنی بررسی ضرورت اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در ایران و فرانسه پاسخ داده شود و در این رهگذر، نحوه توجه به این مسأله در

1. Dame veuve Trompier-Gravier

۲. بانوی بیوه ترومپیه-گراویه مجوز فروش جراب را در کیوسکی در پاریس در اختیار داشت؛ اما فرماندار پاریس به‌دنبال واقعه‌ای، مجوز وی را به‌عنوان مجازات سلب نمود. بانوی مذکور به شورای دولتی مراجعه کرد و عنوان داشت که تصمیم فرماندار بدون اینکه قبل از صدور تصمیم از وی دعوت به‌عمل آید و به‌وی فرصتی برای دفاع و بیان اظهارات داده شود، گرفته شده است و در نتیجه، تقاضای ابطال تصمیم را به‌دلیل تجاوز از اختیار تقدیم نمود (خان‌ی‌والی‌زاده، ۱۳۹۷: ۴۴).

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۷۷

آرای دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه و قوانین و مقررات این دو کشور نیز مورد بررسی قرار گیرد.

۱. اعطای مهلت کافی برای آماده‌کردن دفاعیات

امروزه این امر پذیرفته شده که رسیدگی منصفانه، یکی از مهم‌ترین ضرورت‌های جامعه دموکراتیک و از محورهای جهانی حقوق انسانی است (ضیائی‌فر، ۱۳۸۶: ۴۱۹)؛ بنابراین، هنگام اتخاذ تصمیماتی که تأثیری منفی بر منافع فرد ایجاد می‌نمایند (مانند تحمیل برخی تکالیف، پاسخ منفی به درخواست صدور پروانه و ممنوع نمودن برخی فعالیت‌ها)، باید فرصتی منصفانه برای شنیدن اظهارات فرد مذکور در نظر گرفته شود (هداوند، ۱۳۹۵: ۳۳۸) و مقام اداری نیز باید در راستای رعایت این حق، به‌طور صحیح و منصفانه به اظهارات شخص مقابل توجه نماید. این مسأله، یکی از وظایفی است که برعهده هر مقام اداری قرار داده شده که اختیار تصمیم‌گیری دارد. (Ellis-jones, 2001 : 40) اداره باید قبل از اتخاذ تصمیمات اداری درخصوص یک فرد، وی را مطلع و به ذی‌نفع فرصت و امکان دفاع اعطا نماید و همان‌گونه که والین گفته است، «اداره نمی‌تواند بگوید که من عصبانی می‌شوم و نمی‌خواهم گوش بدهم»؛ بنابراین، اداره باید برای کشف حقیقت، جلسه‌ای تشکیل و پس از بررسی اظهارات ذی‌نفع، تصمیم‌گیری نماید (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۰۶-۱۰۵).

در نظر «کرتین»، مهلت داده‌شده به فرد، به‌ویژه اجازه می‌دهد تا با توجه به موارد مطرح‌شده در جریان رسیدگی اداری، اظهارات خود را آماده و مدارک و دفاعیات خود را در مهلت تعیین‌شده به مقام اداری ارائه نماید (Chrétien et al., 2018 : 589). بدیهی است چنانچه مهلت یادشده به‌شکلی منطقی کافی نباشد، درواقع اداره، ذی‌نفع را از برخورداری از حقوق دفاعی به‌عنوان یکی از اصول مسلم حقوقی، محروم نموده است. برخی دیگر نیز امکان ارائه دفاعیات در یک مهلت معقول و منطقی را به‌عنوان یکی از تضمینات تکمیلی حقوق دفاعی در نظر گرفته‌اند و شورای دولتی نیز در رأی خود در تاریخ ۷ آوریل سال ۱۹۷۵ در قضیه آقای بوشه^۱ به این نکته اشاره نموده است. (Debbasch et Colin, 2014: 361). بدون تردید، رعایت یک مهلت زمانی کافی و متناسب از عوامل مؤثر در کیفیت رسیدگی و کارآمدی آن (الماسی، ۱۳۹۱: ۶۹) و از ویژگی‌های مهم و اساسی اداره خوب در نظر گرفته شده است (عطریان، ۱۳۹۶: ۶۶) که عدم رعایت آن، موجب نقض اصول عدالت طبیعی می‌شود (Stott, 1997 : 135).

۱-۱. معیارهای کافی بودن مهلت اعطاشده

در این رابطه، شاخص‌های متعددی برای تعیین مهلت معقول در نظر گرفته شده‌اند: پیچیدگی یا سادگی پرونده، رفتار خواهان و نحوه رسیدگی به دعوی در مراجع اداری، ماهیت حق در معرض خطر و منافع شخصی متقاضی، اهمیت زمان برای فرد در اتخاذ یک تصمیم (مثلاً در مورد اخراج یا تعلیق یک مستخدم و یا در موارد دادرسی فوری)؛ (همتی، ۱۳۹۵: ۲۶۰)، مقررات داخلی و پیچیدگی‌های نظام‌های حقوقی، عدم سازماندهی صحیح و مناسب سازمان اداری و دادگستری و لزوم دخالت مراجع قضایی یا اداری متعدد در جریان رسیدگی. در هر صورت، تشخیص نامعقول بودن مهلت رسیدگی، به اوضاع و احوال هر پرونده بستگی دارد (بهادری جهرمی، ۱۳۹۳: ۱۳).

اعطای مهلت ناکافی می‌تواند در زمره تصمیمات ظالمانه اداره قرار گیرد. به نظر برخی از حقوق دانان، از آنجاکه چنین تصمیماتی می‌توانند بر نتیجه یک تصمیم اداری و حقوق و منافع افراد تأثیرگذار باشند، به‌عنوان غیرمعقول در نظر گرفته می‌شوند (زارعی، ۱۳۹۳: ۱۲۱). برای نمونه، اگر مرجع رسیدگی‌کننده، فرد را مکلف سازد تا در مهلتی بسیار کوتاه و بدون وجود فوریت در جلسه رسیدگی حاضر شود، واضح است که فرد نخواهد توانست به‌نحوی شایسته از منافع خود دفاع نماید. بدین‌منظور، به‌جای مقررات خشک قانونی و غیرقابل‌انعطاف، بهتر است تا ابتکار عمل به مرجع رسیدگی‌کننده و حتی قاضی اداری داده شود تا با توجه به شرایط و اوضاع و احوال موجود، میزان مهلت مناسب را تعیین نماید؛ اما باید توجه داشت که اعطای این اختیار، راه را برای سوءاستفاده‌های احتمالی مقامات اداری از صلاحیت‌های اختیاری خود باز نگرداند.

شورای دولتی در پرونده آقای گزل^۱ در تاریخ ۱۷ ژانویه ۱۹۷۳، حتی مهلت دو روز را در یک مورد به‌عنوان مهلتی معقول در نظر گرفته و یا در رأی دیگری در تاریخ ۲۶ فوریه ۱۹۷۱ به کافی بودن مهلت نه روزه نیز اشاره کرده است. در واقع، مهلت یادشده به ماهیت تصمیمی که قرار است در آینده اتخاذ شود، همچنین به شیوه‌هایی بستگی دارد که ذی‌نفع برای دفاع از خود انتخاب نموده است.

مسئله بسیار مهم، این است که مهلت داده‌شده به‌نحوی افراطی کوتاه نباشد. در فرضی که یک پرونده ساده در جریان است؛ حتی حالتی متصور است که فرد در همان روز رسیدگی، از جریان رسیدگی اطلاع یابد و در این صورت، ذی‌نفع مجبور خواهد بود تا بدون تدارک قبلی دفاعیات، به بیان اظهارات خود بپردازد. پر واضح است که این مسئله حتی اگر بتواند در پرونده‌های ساده و بدون ابهام پذیرفتنی باشد، در هر حال، حقوق دفاعی فرد را به‌طور کامل تأمین نمی‌نماید و شورای دولتی نیز در رأی خود در

1. Sieur Gazelle

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۷۹

قضیه تراکو^۱ در تاریخ ۳ ژانویه ۱۹۴۷ به این امر پرداخته است. با این حال، بنا به نظر «اودان» و «مورانژ»، منطبق ایجاب می‌نماید تا در مواردی که فرد به آماده‌سازی دقیق و وسواس‌گونه دفاعیات خود نیاز دارد، مهلت طولانی‌تری به‌وی داده شود (Morange, 1956 : 124; Odent, 1953 : 65). از نظر «اوبی» نیز اعطای مهلت بسیار طولانی یا کوتاه در بیشتر مواقع می‌تواند به‌عنوان نقص در تشریفات^۲ در نظر گرفته شود (Auby, 1962 : 332)؛ چراکه طبق اصلی کلی، مهلت‌های تعیین شده باید معقول باشند (Stassinopoulos, 1974 : 174).

نکته دیگر اینکه، حق افراد بر دفاع مؤثر از حقوق و منافع خود، متضمن حق داشتن وکیل در رسیدگی‌های اداری و به‌خصوص در جریان رسیدگی‌های انضباطی نیز هست. در همین خصوص، بیشترین منفعت فرد ذی‌نفع در هنگام رویارویی با اداره در این است که یک وکیل، وی را همراهی نماید تا بتواند فرد مذکور را از تجارب حرفه‌ای خود بهره‌مند سازد. باید توجه داشت که داشتن یک وکیل، به‌تنهایی کفایت نمی‌کند و برای برقراری مؤثر این حق، ضرورت دارد که وکیل بتواند به‌شکل شفاهی نیز در روند رسیدگی ورود و مداخله نماید (خانی‌والی‌زاده، ۱۳۹۷(۲): ۱۸۶).

بنابراین، فرد ذی‌نفع افزون بر داشتن فرصت کافی در سازماندهی اظهارات و دفاعیات خود باید بتواند فرصتی کافی را نیز برای یافتن وکیل و قراردادن وی در جریان امور مربوط در اختیار داشته باشد. (Van Lang et al., 2015 : 180)؛ در نتیجه، بدون آنکه مشاور وی در فرصتی مناسب از تاریخ رسیدگی و موضوعات مطروح در پرونده آگاه شده باشد، رسیدگی نباید انجام گیرد (هداوند، ۱۳۸۹: ۲۳۸-۲۳۹). بدین منظور و در صورت عدم وجود مقررات مخالف، وکیل فرد نیز باید برای تدارک دفاعیاتی مؤثر، فرصت کافی را برای مطالعه پرونده موکل خود در اختیار داشته باشد. (Chapus, 2001 : 481).

در هر حال، ممکن است فرد، مصلحت خود را در کوتاه‌تربودن مهلت بیابد و اداره نیز با این مسأله موافقت نماید؛ در این صورت، چنانچه فرد به‌هردلیلی نتواند در مدت تعیین‌شده، دفاعیات خویش را آماده سازد و خود فرد و نماینده وی نیز در روز مقرر حضور پیدا نکنند؛ مانعی برای ادامه رسیدگی وجود ندارد و ذی‌نفع قادر نخواهد بود مدتی بعد به مقررره مربوط و مهلت معین‌شده استناد نماید.^۳ در فرانسه نیز این حالت متصور است و در نتیجه، مأمور اداری با تکیه بر گذشتن فرد از مهلت مقرر، مجاز است تا رسیدگی را بدون شنیدن دفاعیات وی ادامه دهد،

1. Tracou

2. Vice De Procédure

۳. تبصره ماده ۲۴۶ قانون مالیات‌های مستقیم: «عدم حضور مؤدی یا نماینده مؤدی و نیز نماینده اداره امور مالیاتی مربوط مانع از رسیدگی هیأت و صدور رأی نخواهد بود.»

(186 : 2000, Maillard Desgrées du Lou). این مسأله در رأی شورای دولتی در تاریخ ۵ دسامبر سال ۱۹۶۲ در پرونده اقامتگاه اطفال در بوردونیر^۱ مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۱. عدم امکان ارائه اظهارات در موعد مقرر و درخواست مهلت اضافی از سوی ذی نفع

باید توجه داشت که هرچند در قوانین و مقررات مختلف، مهلتی برای ارائه اظهارات فرد در نظر گرفته شده است؛ اما ممکن است فرد ذی نفع به هردلیلی نتواند در روز رسیدگی حاضر شود و دفاعیات خود را بیان دارد. همواره این امکان وجود دارد که این امر، ناشی از کافی نبودن مهلت داده شده نیز می تواند باشد. با توجه به ماده ۱۶۲ قانون کار مصوب ۱۳۶۹، چنانچه فرد ذی نفع در روز مقرر برای رسیدگی حضور پیدا نکند، هیأت رسیدگی کننده بدون توجه به عدم حضور فرد، به جریان رسیدگی ادامه خواهد داد. البته لازم به ذکر است که ادامه رسیدگی در صورتی بدون حضور فرد امکان پذیر است که حضور فرد در جلسه رسیدگی ضرورت نداشته باشد؛ در غیر این صورت، ضمن دعوت مجدد فرد، جلسه رسیدگی نیز تجدید خواهد شد^۲. با توجه به این ماده و ذکر عبارت های: «مگر آنکه هیأت، حضور طرفین را ضروری تشخیص دهد»، ملاحظه می شود که این مسأله ممکن است به طور جدی منافع فرد را به خطر اندازد و حقوق دفاعی وی را خدشه دار نماید؛ چرا که اصل، ضرورت استماع اظهارات فرد هست و ممکن است تشخیص ضرورت حضور فرد توسط هیأت مذکور، به درستی صورت نگیرد؛ چه بسا حجم پرونده ها نیز تبدیل به مانی مضاعف در تلاش برای شناسایی این ضرورت شود.

این مسأله، زمانی اهمیت بیشتری می یابد که فرد حتی فرصت ارائه کتبی اظهارات خود را نیافته باشد. در این ماده، نه تنها حضور شخص، که حتی حضور نماینده وی نیز ممکن است ضروری تشخیص داده نشود. بهتر آن است که در تمامی موارد، چنانچه کافی نبودن مهلت داده شده، موجب عدم حضور فرد شده و یا اینکه عدم امکان ارائه دلایل و مدارک از سوی وی، به دلیل ضیق وقت باشد؛ هیأت رسیدگی کننده در صورت کافی نبودن مهلت داده شده نسبت به تجدید جلسه اقدام کند. این موضوع در

1. Bourdonnière

۲. ماده ۱۶۲ قانون کار: «هیأت های حل اختلاف از طرفین اختلاف برای حضور در جلسه رسیدگی کتباً دعوت می کنند. عدم حضور هر یک از طرفین یا نماینده تام الاختیار آن ها مانع رسیدگی و صدور رأی توسط هیأت نیست، مگر آن که هیأت حضور طرفین را ضروری تشخیص دهد. در این صورت فقط یک نوبت تجدید دعوت می نماید. در هر حال هیأت حتی الامکان ظرف مدت یک ماه پس از وصول پرونده، رسیدگی و رأی لازم را صادر می نماید.»

پرتال جامع علوم انسانی

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۸۱

ماده ۲۶ آیین‌نامه قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۳۲۲ نیز در نظر گرفته شده بود و بهتر است در مقررات کنونی نیز مورد توجه قرار گیرد.^۱

در ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلان حرفه دامپزشکی، مقرر شده است که هیأت رسیدگی‌کننده در صورت ضرورت می‌تواند مهلت اولیه را پنج روز تمدید نماید که یکی از این موارد ضرورت، می‌تواند همان کافی نبودن مهلت اولیه با توجه به موضوع تحت رسیدگی باشد.^۲ فرد ذی‌نفع نیز چنانچه دریابد که به فرصت بیشتری برای آماده‌سازی دلایل و مدارک و یا حضور خود نیاز دارد، در برخی موارد می‌تواند از هیأت رسیدگی‌کننده تقاضای مهلت اضافی نماید.

هرچند این مسأله در موارد متعددی در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است،^۳ اما به نظر می‌رسد که این امر باید به‌عنوان یک اصل کلی در تمامی موارد و حتی بدون وجود یک مقرر قانونی نیز رعایت شود تا ذی‌نفع بتواند در صورت نیاز به زمان بیشتر، چنین تقاضایی را طرح نماید. البته بررسی لزوم اعطای مهلت اضافی می‌تواند به خود هیأت نیز سپرده شود تا اگر تأخیر در رسیدگی با مصالح اداره منافاتی نداشته باشد، با آن موافقت نماید.^۴

علاوه بر این، تصمیم اداری نباید بر پایه دلایل و مدارکی که برای فرد ذی‌نفع آشکار نیست، اتخاذ شود و گاهی این امکان وجود دارد که اداره، تصمیم خود را بر پایه حقایق استوار سازد که بعد از اخطار اولیه به فرد پدیدار شده‌اند. در این حالت، انصاف حکم می‌کند که فردی که تحت تأثیر اقدام اداره است، فرصتی تکمیلی و اضافی داده شود (Stott, 1997 : 133). چنانچه عدم موافقت اداره با درخواست متقاضی مبنی بر خاتمه موقت جلسه و احاله جلسه رسیدگی به وقتی دیگر و به‌منظور ملاحظه مدارکی که به‌تازگی به‌دست آمده‌اند، منجر به عدم رعایت انصاف شود؛ این درخواست باید مورد توجه قرار گیرد (Stott, 1997 : 135). در چنین موردی، بدیهی است که فرد نیاز دارد تا در فرصت مجددی که به‌وی

۱. ماده ۲۶: «...» در صورتی که مؤدی در روز معین حاضر نشود، کمیسیون مکلف است برای یک دفعه، جلسه را تجدید نماید. در روز معین قضیه از طرف کمیسیون مورد رسیدگی واقع خواهد شد؛ اعم از اینکه مؤدی مالیات حاضر باشد یا نباشد. تبصره- در صورتی که عدم رسیدگی کمیسیون به موضوعی ناشی از تشکیل نشدن کمیسیون یا عدم کفایت وقت یا سبب دیگری که مربوط به مؤدی نیست باشد، کمیسیون تجدید وقت خواهد نمود.»

۲. ماده ۱۱: «مشتکی‌عنه باید حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، پاسخ کتبی خود را به ضمیمه دلایل و مدارک مورد استناد به دبیرخانه مربوط تسلیم نماید. هیأت می‌تواند در صورت ضرورت، مدت مذکور را پنج روز دیگر تمدید نماید.»

۳. تبصره ماده ۱۳ آیین رسیدگی دادرها و هیأت‌های انتظامی سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران: «در صورتی که مشتکی‌عنه برای تدارک دفاع یا تهیه مدارک استمهال نماید، دادرها می‌تواند حداکثر دوهفته مهلت به او اعطا کند.»

۴. تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳: «کارمند متهم می‌تواند به‌منظور ارائه مدارک دفاعی خود از هیأت مربوط، تقاضای تمدید مهلت کند. در این مورد، اتخاذ تصمیم با هیأت مربوط است و در هر حال، مدت تمدید از ۵ روز نباید تجاوز کند.»

داده می‌شود، به بررسی موارد عنوان شده بپردازد تا بتواند دلایل جدیدی را در دفاع از حقوق و منافع خود آماده سازد و در فرصت بعدی که اداره تعیین می‌نماید، اظهار دارد.

۳-۱. توجه به کافی بودن مهلت اعطا شده در قوانین و مقررات

با مطالعه متون قانونی موجود در نظام حقوق اداری فرانسه و با توجه به رویه قضایی شورای دولتی در رابطه با اعطای مهلتی کافی به ذی‌نفع، مشخص می‌شود که مهلت معینی در این خصوص وجود ندارد و این مسأله از موردی که مورد دیگر متغیر است. در واقع باید عنوان نمود که هرچند در ماده ۱-۱۲۲L، کد روابط میان مردم و اداره^۱ که از اول ژانویه سال ۲۰۱۶ اجرایی شده است؛ به‌صراحت مقرر شده که مقام اداری قبل از شنیدن اظهارات ذی‌نفع نمی‌تواند به اتخاذ تصمیم اداری بپردازد؛ اما ماده مذکور درباره لزوم اعطای مهلتی کافی به فرد ساکت است و ضرورت رعایت این مسأله از آرای شورای دولتی ناشی می‌شود.

در حقوق اداری ایران، بعد از آگاهی فرد از زمان رسیدگی اداری، قانونگذار همواره به تعیین مهلت خاصی نپرداخته است و این امر بیشتر به شیوه کارکرد یک کمیسیون بستگی دارد و در مورد هر مرجع نیز متفاوت است. با این حال، حقوق اداری ایران توجه ویژه‌ای به مسأله اثربخشی مهلت داده شده داشته است. با توجه به امور انضباطی کارکنان دولت و با مطالعه ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳، درمی‌یابیم که هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، فرد را نسبت به تخلفات وی مطلع ساخته و به‌وی مهلتی ده روزه اعطا می‌نماید تا قادر باشد مدارک و دلایلی را در دفاع از خود آماده نماید.^۲

با عنایت به این موارد و با مطالعه متون قانونی مختلفی که تاکنون به‌تصویب رسیده‌اند، مشخص می‌شود که قانونگذار ایرانی در بیشتر موارد، تلاش کرده تا مهلتی را تعیین کند که طی آن، فرد بتواند اظهارات خود را برای ارائه در روز رسیدگی آماده سازد. با توجه به ضرورت «کافی» بودن این مهلت، قانونگذار در اغلب موارد، مهلتی حداقل ده روزه را تعیین و بدین ترتیب چنین ارزیابی کرده که ذی‌نفع در چنین مدتی به‌طور معمول خواهد توانست دفاعیات خویش را مهیا سازد.^۳ با وجود این نکته، مهلت‌های

1. Code Des Relations Entre Le Public et L'administration (CRPA)

۲. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳: «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظفند پس از انجام بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به‌طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن، ده روز مهلت برای دفاع کارمند منظور کنند (...).»

۳. ماده ۱۳۰ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲: «متهم ظرف ده روز پس از دریافت کیفرخواست، جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع خود دارد به کارگزینی تسلیم می‌نماید (...).»

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۸۳

بیشتری نیز در بعضی موارد عنوان شده‌اند.^۱ بدیهی است که مهلت‌های مذکور باید در مرحله تجدیدنظر نیز در نظر گرفته شوند. نکته قابل ذکر اینکه با توجه به اهمیت مرحله تجدیدنظر و فلسفه وجودی این مرحله، در غالب موارد؛ مهلتی بیشتر از مرحله نخستین رسیدگی در نظر گرفته شده است.^۲

با توجه به تمامی مطالب گفته شده، مشخص می‌شود آنچه باید در درجه اول اهمیت قرار داشته باشد، «کافی» بودن مهلت اعطاء شده است؛ به‌همین دلیل، قانونگذار از ابتدا نیز در نخستین قوانین تصویب‌شده به این امر توجه داشته و حتی در ماده ۹۸ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۰۸ نیز مقرر شده بود که مهلت داده شده، «در هر حال کمتر از ده روز نخواهد بود».

یکی از مسائلی که بایستی در بحث مربوط به لزوم تعیین مهلت کافی در نظر گرفته شود، توجه به این نکته است که در بیشتر موارد، هیأت‌های انضباطی یا کمیسیون‌های اداری رسیدگی به تخلفات، در تهران و یا در مراکز استان‌ها مستقر هستند؛ به‌همین دلیل، این امر دارای اهمیت است که هیأت‌های رسیدگی‌کننده و مراجع شبه‌قضایی، مسافت میان اقامتگاه قانونی ذی‌نفع و مکان تشکیل جلسه هیأت رسیدگی‌کننده را در نظر بگیرند. این بحث، بیشتر در مباحث آیین دادرسی مورد توجه قرار گرفته است و با توجه به ارتباط اساسی آن با آیین‌های حقوق اداری، درمی‌یابیم که در برخی موارد، علاوه بر تکرار مقررات آیین دادرسی مدنی با عباراتی یکسان و یا متفاوت، حتی گاهی مقامات اداری به‌رعایت این مقررات ملزم شده‌اند؛^۳ بنابراین، در این موارد باید با توجه به مسافت موجود، مدتی کافی را به مهلت تعیین‌شده در متن موردنظر اضافه کرد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی خود در تاریخ ۱۵

ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸: «هیأت‌ها موظفند موارد اتهام را مشخصاً و به‌صورت کتبی به کارمند ابلاغ و از تاریخ ابلاغ، ۱۰ روز مهلت برای دفاع آن‌ها منظور نمایند. این امر باید صراحتاً در فرم ابلاغ قید گردد».

۱. ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰: «شخصی که کسر دریافتی از آن‌ها مطالبه می‌شود، هرگاه نسبت به مبلغ مورد مطالبه اعتراض داشته‌باشند، می‌توانند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ مطالبه‌نامه، دلایل اعتراض خود را به طور کتبی به گمرک اعلام دارند (...).»

۲. ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب ۱۳۶۹: «رأی هیأت‌های تشخیص پس از ۱۵ روز از تاریخ ابلاغ آن، لازم‌الاجرا می‌گردد و در صورتی که ظرف مدت مذکور، یکی از طرفین نسبت به رأی مزبور اعتراض داشته باشد؛ اعتراض خود را کتباً به هیأت حل اختلاف تقدیم می‌نماید (...).»

ماده ۲۴۳ قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۶۶ و اصلاحی ۱۳۸۰: «در صورتی که درخواست استرداد از طرف مؤدی به‌عمل آمده باشد و مأموران تشخیص یا قسمت وصول و ابلاغ و خدمات مالیاتی آن را وارد ندانند؛ مؤدی می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ اعلام‌نظر مأموران یادشده از هیأت حل اختلاف مالیاتی، درخواست رسیدگی کند (...).»

۳. تبصره ماده ۹ آیین‌نامه طرز رسیدگی هیأت‌های حل اختلاف موضوع ماده ۳ قانون ثبت احوال کشور مصوب ۱۳۵۸: «تاریخ رسیدگی باید طوری معین شود که فاصله بین ابلاغ و روز جلسه کمتر از پنج روز نباشد. مدت مسافت هم طبق مقررات آیین دادرسی مدنی به موعد مقرر اضافه می‌گردد».

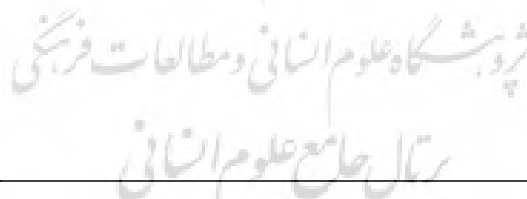
مرداد ۱۳۷۳ به طریقی به این موضوع اشاره کرده و بر لزوم رجوع به مقررات آیین دادرسی مدنی در زمان سکوت مقررات قانونی، تأکید ورزیده است.^۱

هرچند در برخی موارد از جمله در پرونده‌های انضباطی باید به شخص ذی‌نفع اجازه داده شود تا به‌طور حضوری از خود دفاع نماید (هداوند، ۱۳۹۳: ۷۱۱)، اما هیأت رسیدگی‌کننده نیز می‌تواند میان موردی که حضور فرد در جلسه رسیدگی پیش‌بینی نشده است و یا نیازی به حضور وی و ارائه شفاهی دفاعیات نیست و موردی که فرد مکلف به حضور است، تفکیک قائل شود؛ چرا که در برخی موارد، فرد می‌تواند اظهارات کتبی خود را به‌هرشکل قابل قبولی به دبیرخانه هیأت مربوطه ارائه و یا حتی با پست سفارشی این اقدام را انجام دهد؛ در نتیجه، فرصت داده‌شده باید برای تهیه و تنظیم و ارائه اظهارات کتبی نیز کافی باشد.

این مسأله به‌خصوص در مواردی که فرد در خارج از ایران سکونت دارد، دارای اهمیت است و به همین‌منظور در برخی موارد، مهلتی که گاهی بسیار طولانی است، پیش‌بینی شده است.^۲ در چنین مواردی، باید دقت کافی به‌عمل آید تا تعیین مهلت چند ماهه، خدشه‌ای به ذات این مسأله که همانا حفظ حقوق و منافع فرد است، وارد نیاورد.

۴-۱. بررسی آرای دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه

دیوان عدالت اداری در آرای متعددی درخصوص قضایای مربوط به تخلفات اداری کارمندان، بر اهمیت رعایت مهلت مقرر توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات تأکید ورزیده است. دیوان عدالت اداری در رأی وحدت‌رویه خود در تاریخ ۱۳ آذر سال ۱۳۶۹ و با توجه به آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات



۱. رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در مورد احتساب فاصله اقامتگاه تجدیدنظر خواه در مهلت تجدید نظر، شماره دادنامه ۵۲، ۱۵ مرداد ۱۳۷۳: «(...)، لیکن باعنایت به اصول و قواعد بدیهی و مسلم دادرسی در باب لزوم احتساب فاصله بین اقامتگاه تجدید نظرخواه تا مقر مرجع تجدید نظر و افزایش مهلت اعتراض بر اساس آن دادنامه شماره ۹۱۰ مورخ ۷۲،۹،۹ هیأت تجدید نظر دیوان که با استفاده از وحدت ملاک مقرر در ماده ۶۱۵ قانون آیین دادرسی‌مدنی صادر شده و تقاضای تجدید نظر را با احتساب فاصله در مهلت قانونی تلقی کرده است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود».

۲. ماده ۱۳۱ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲: «در صورتی که متهم خارج از کشور باشد با نظر دادگاه علاوه بر ده روز مدت مناسبی که حداکثر از سه ماه تجاوز نخواهد کرد به وی مهلت داده خواهد شد (...)».

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۸۵

اداری مورد اجرا در تاریخ فوق^۱، به تکلیف هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به در نظر گرفتن مهلتی ده‌روزه برای فرد اشاره نموده است تا وی قادر باشد دفاعیات و دلایل خود را در روز رسیدگی ارائه نماید.^۲ همچنین در همین خصوص، رأی شعبه دهم دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۵ آذر ۱۳۶۷ قابل ذکر است که طی آن، قاضی دیوان به‌درستی بر اهمیت اعطای مهلت ده‌روزه به فردی که قرار است به تخلفات اداری وی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی شود، تأکید نموده و عدم‌رعایت آن را از موجبات نقض رأی هیأت رسیدگی‌کننده دانسته است.^۳

جز در موارد مربوط به تخلفات اداری، ملاحظه می‌شود که دیوان عدالت اداری در خصوص تصمیمات صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری نیز آرای را صادر کرده است. در همین خصوص، شعبه اول دیوان در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۷۱ بر لزوم در نظر گرفتن مهلتی ده‌روزه از سوی کمیسیون مزبور برای ذی‌نفع و قبل از آنکه هرگونه تصمیمی از سوی کمیسیون اتخاذ شود، اشاره داشته و در رأی خود، تصمیم کمیسیون را به دلیل عدم‌رعایت این مسأله نقض نموده است.^۴ با دقت در آرای مذکور ملاحظه می‌شود که دیوان عدالت اداری به‌صراحت بر لزوم اعطای مهلتی به فرد به‌منظور «تدارک دفاع» خویش تأکید نموده است. در فرانسه نیز قاضی اداری در تمامی موارد بر مسأله اعطای مهلت کافی و مناسب نظارت می‌نماید؛ حتی شورای دولتی در پرونده مولر^۵ در تاریخ ۲۱ ژانویه ۱۹۵۵، این‌گونه ارزیابی کرده که اعطای مهلتی

۱. ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶ خرداد سال ۱۳۶۶
۲. رأی وحدت‌رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه ۳۰۳، ۱۳ آذر ۱۳۶۹: «نظر به اینکه طبق مقررات مواد ۱۳ و ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۶۲ که در زمان انجام تحقیقات مورخ ۶۵/۰۳/۶ توسط هیأت رسیدگی از متهم پرونده مطروحه در شعبه دهم دیوان حاکمیت داشته و در ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی مصوب سال ۱۳۶۶ نیز به آن تأکید و تصریح شده‌است، هیأت‌های رسیدگی موظفند پس از انجام تحقیقات لازم، موارد اتهامی را با منظور نمودن مهلت ده روز برای تدارک دفاع و تسلیم مدارک به اطلاع متهم برسانند (...).»
۳. شعبه دهم در مورد اعتراض به رأی قطعی هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری به شرح دادنامه شماره ۴۶۶ - ۶۷، ۹۰، ۱۵ - ۴۶۶
چنین رأی صادر نموده است: «حسب‌مقررات مواد ۱۳ و ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری سال ۶۲، هیأت‌های رسیدگی موظفند پس از انجام تحقیقات لازم، موارد اتهام و دلایل مورد استناد آن را به اطلاع متهم رسانده، ضمن قائل شدن مهلت ده روز جهت تدارک دفاع مبادرت به صدور رأی نمایند. در صورتی که سوابق‌اتهامی واصله، دلالتی بر اجرای مقررات مذکور ندارد و مندرجات صورت‌مجلس مورخ ۶۵/۰۳/۶ که طی آن اجمالاً از شاکی، تحقیقاتی به عمل آمده از این حیث کافی به مقصود نیست؛ علی‌هذا، رسیدگی ناقص تشخیص و رأی مورد شکایت مخدوش به نظر می‌رسد. مستنداً به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت‌اداری نقض و رسیدگی مجدد به هیأت مزبور احاله می‌گردد.»
۴. شعبه اول دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۱۳۱، ۷ خرداد ۱۳۷۱: «(...) از طرفی با آنکه شاکی ذی‌نفع بوده و لازم است طبق تبصره ۲ ماده صد، قبل از هر گونه تصمیم از طرف کمیسیون مربوط به ذی‌نفع اعلام بشود تا ظرف ده روز، پاسخ لازم داده شود که دلیلی حاکی از آن ارائه نشده، لذا رأی به فسخ رأی کمیسیون ماده صد صادر می‌شود.»

5. Muller

سه روزه به ذی‌نفع برای آماده‌سازی اظهارات و دفاعیات وی ناکافی است (Waline, 1957 : 505). در توضیح این مطلب، ذکر این نکته دارای اهمیت است که به‌منظور آنکه فرد ذی‌نفع قادر به تدارک دفاعیات خود باشد، لازم است تا پیش از اتخاذ تصمیم اداری، یک مدت حداقلی در نظر گرفته شود. این مدت باید کافی بوده و به‌نحوی اعطا شود که بتواند به‌طور کامل پاسخگوی اقتضائات تدارک اظهارات و دفاعیات فرد باشد. شورای دولتی در رأی دیگر خود در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۶۳ و در قضیه وزارت کشاورزی، علیه شرکت تعاونی تلقیح وین^۱ نیز نظر خود را درباره کوتاه‌نبودن بیش از حد مهلت فوق‌الاعلام نموده‌است. شورای دولتی در مورد کارمندی که روز قبل از اخراج خود از این مسأله مطلع شده است؛ عنوان کرده که چنین مهلت کوتاهی نمی‌تواند فرصتی کافی را به فرد برای تدارک اظهارات بدهد (Long et al., 2017 : 322).

شورای دولتی در رأی خود به تاریخ ۳۰ دسامبر سال ۲۰۱۵ در مورد پرونده شرکت پلی‌کورن^۲ در خصوص ضبط جواز ساخت و ساز یک فرد بر لزوم اعطای مهلتی کافی به ذی‌نفع اشاره می‌نماید. در رأی دیگری در تاریخ ۲۹ اکتبر سال ۲۰۰۷ نیز شورای دولتی، اعطای مهلتی چندساعته پیش از اتخاذ تصمیم درباره تعیین کشور مقصد یک فرد خارجی را کافی نمی‌داند (Stahl, 2018 : 64). دادگاه اداری پاریس نیز در رأیی که در تاریخ ۱۴ آوریل سال ۲۰۱۶ در قضیه شرکت با مسئولیت محدود آمبولانس‌های کوپیدون^۳ صادر نموده، مهلت شش‌روزه را برای اعلام بطلان جواز استفاده از یک وسیله نقلیه مربوط به حوزه سلامتی کافی دانسته است (Chabanol, 2016 : 61). در واقع، همان‌طور که «کرتین» نیز در کتاب حقوق اداری خود عنوان می‌کند، قاضی اداری در مواردی و حتی بدون نیاز به وجود یک متن قانونی، مقام اداری را پیش از گذشت حداقل یک مدت کافی از اتخاذ تصمیم، منع کرده است. وی در ادامه بحث خود از این مهلت با عنوان مهلت سودمند و قابل استفاده^۴ یاد می‌کند (Chrétien et al., 2018 : 589).

افزون بر توجهی که شورای دولتی در آرای خود به کوتاه‌نبودن بیش از حد مهلت داده شده به فرد برای آماده‌سازی اظهارات و دلایل و مدارک نشان داده است، ملاحظه می‌شود که قضات شورا به عکس این مسأله نیز توجه داشته‌اند.

-
1. Min. de l'Agriculture c/ Société coopérative d'insémination de la Vienne
 2. Sté Polycorn
 3. Sarl Ambulances Cupidon
 4. Délai utile

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۸۷

در همین راستا، شورای دولتی در رأی خود در تاریخ ۲۰ ژانویه ۱۹۵۶ و در پرونده «نگر»^۱ بر طولانی‌نبودن بیش از اندازه این مهلت تأکید ورزیده است (Long et al., 2017: 322). و عنوان می‌دارد که مهلت دو سال و نه ماه از زمان اخطار به فرد تا روز رسیدگی، به‌شکلی بیش از حد طولانی است؛ چرا که چنین مسأله‌ای به فرد این اجازه را نمی‌دهد تا در زمان مناسب و مورد نظر خود بتواند به ارائه دفاعیات بپردازد.

۲. بررسی موارد استثنا

با وجود مطالبی که عنوان شد، همچنان این امکان وجود دارد که در برخی موارد، ضرورت اعطای مهلت کافی رعایت نشود که در این قسمت بحث بررسی می‌شوند:

۱-۲. رضایت ذی‌نفع به کوتاه‌تر بودن مهلت

در برخی موارد، هرچند از نگاه مرجع وضع مقررات، مهلت کافی در نظر گرفته شده است؛ اما در صورتی که این امکان وجود دارد که به‌شکلی برعکس، منافع فرد با کوتاه‌تر بودن مهلت مذکور بهتر تأمین شود. نمونه این مسأله در ماده ۲۴۶ قانون مالیات‌های مستقیم به‌چشم می‌خورد که به‌موجب آن، باینکه برای رسیدگی، مهلتی ده‌روزه در نظر گرفته شده است؛ اما به فرد نیز این اختیار اعطا شده تا چنانچه احساس کند که کوتاه‌تر بودن مهلت، بهتر می‌تواند از به‌خطر افتادن احتمالی منافع وی جلوگیری نماید، بتواند چنین درخواستی را مطرح کند.

البته اجابت این درخواست، بستگی به موافقت واحد مربوطه مالیاتی دارد؛ چون در هر حال، خود اداره بهتر از امکانات و تجهیزات خود و برنامه زمانی پیش‌بینی‌شده برای انجام این امور اطلاع دارد و در صورت عدم امکان رسیدگی پیش از موعد، قادر است تا این درخواست را رد نماید.^۲ در هر صورت، مسأله دارای این اهمیت است که مؤدی مالیاتی، فرصت کافی برای ارائه توضیحات و دفاعیات خود در اختیار داشته باشد (رستمی، ۱۳۸۸: ۱۲۳). همان‌گونه که برخی از حقوق‌دانان نیز عنوان داشته‌اند، تأخیر در عدالت به‌منزله انکار عدالت است و از سوی دیگر، رسیدگی سریع و در مدت مناسب، موجب خروج افراد از وضعیت بلا تکلیفی و سبب استقرار حقوق فرد می‌شود. (هداوند، ۱۳۹۰: ۷۷-۷۶).

1. Nègre.

۲. «وقت رسیدگی هیأت حل اختلاف مالیاتی در مورد هر پرونده، جهت حضور مؤدی یا نماینده مؤدی و نیز اعزام نماینده اداره امور مالیاتی باید به آن‌ها ابلاغ گردد. فاصله تاریخ ابلاغ و روز تشکیل جلسه هیأت، نباید کمتر از دوازده روز باشد؛ مگر به درخواست مؤدی و موافقت واحد مربوط.»

۲-۲. وجود فوریت

همان‌طور که بیان شد، فرد ذی‌نفع می‌تواند بنا به مصالحی، درخواست تسریع در رسیدگی را نمی‌کند و بدین‌وسیله از خسارات احتمالی نسبت به منافع خود پیشگیری نماید. از طرف دیگر، این امکان نیز وجود دارد تا بنا به فوریت امر، رسیدگی به‌نحوی سریع‌تر از موعد مقرر قانونی و حتی در کوتاه‌ترین زمان ممکن انجام گیرد. این همان مسأله‌ای است که هرچند از قواعد عام مربوط به شرایط اضطراری نیز قابل استنباط است؛ اما در مواردی، لزوم توجه به فوریت و رسیدگی سریع‌تر نیز در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است.

برای نمونه، در تبصره ماده ۲۳ آیین رسیدگی دادسراها و هیأت‌های انتظامی سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، چنین مقرر گردیده است: «فاصله بین ابلاغ احضاریه تا تاریخ حضور نباید کمتر از سه‌روز باشد. در مواردی که جنبه فوریت داشته باشد، می‌توان مشکی‌عنه را زودتر احضار کرد (...).» نکته جالب‌توجه در این ماده، تأکیدی است که بر کمتر از سه‌روز نبودن مهلت، شده است؛ حال آنکه در برخی موارد به‌نظر می‌رسد که خود این مهلت سه‌روز در نظر گرفته شده نیز وافی به مقصود نیست.

نباید از نظر دور داشت که به‌خصوص در حوزه این مورد خاص که مربوط به مسائل تخصصی پزشکی بوده و نیاز به بررسی و جمع‌آوری دقیق و وسواس‌گونه دلایل و مدارک دارد، شاید حتی اعطای مهلتی حداقل هفت یا ده‌روزه، «معقول» تر نیز به‌نظر برسد؛ اما شاید ارتباط این حوزه با مسائل مربوط به حیات و جسم انسان‌ها موجب شده که چنین به‌نظر برسد که حتی بدون نیاز به ذکر صریح این امر، صورتی از فوریت در آن نهفته و در نتیجه، مهلتی بدین کوتاهی پیش‌بینی شده است.

این همان مسأله‌ای است که در ادامه ماده نیز مورد تصریح مرجع تصویب‌کننده قرار گرفته و این‌بار عنوان داشته که در صورت وجود فوریتی که حتی رسیدگی در کمتر از سه‌روز را اقتضا نماید، امکان احضار فردی که برای رسیدگی دعوت می‌شود، وجود خواهد داشت. البته در این ماده و به‌علت ذکر عبارت «می‌توان»، چنین برداشت می‌شود که حتی با وجود فوریت نیز ممکن است همان مهلت سه‌روزه «کافی» بوده و همچنان «معقول» به‌نظر برسد؛ چراکه از ظاهر ابتدای ماده، نوعی فوریت پنهان استنباط می‌شود و چه‌بسا که ایجاد فوریت مضاعف و الزام به مهلتی کمتر، به‌شکلی وصف‌ناپذیر از منصفانه‌بودن رسیدگی و دقت نتیجه‌نهایی بکاهد. این امر در حالی است که هدف غایی تمام رسیدگی‌ها، دستیابی به عدالت و حقیقت امر است.

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۸۹

در همین زمینه و در عباراتی مشابه، در ماده ۳۳ آیین دادرسی کار نیز در مواردی که رسیدگی فوری ضرورت داشته باشد، مهلتی کوتاه‌تر و حداقل سه‌روزه تعیین شده است.^۱ علاوه بر تعیین حداقل مهلت مشخص شده در این ماده، در ماده ۸ دستورالعمل شماره ۳۴ روابط کار مصوب ۱۳۹۲ نیز حداکثر این مهلت از زمان ثبت دادخواست، ده روز تعیین شده است^۲ (قبادی، ۱۳۹۳: ۱۳۹-۱۳۸). در نتیجه، در غیر موارد فوری نیز رسیدگی در حداکثر ده روز باید انجام شود. در ماده (۴) این دستورالعمل، برای تعیین وقت رسیدگی، تشکیل پرونده و تحویل اوراق دعوا به مأمور ابلاغ یا اداره پست، بیشترین مدت زمان؛ دو روز از زمان ثبت دادخواست تعیین شده و ابلاغ نیز بر طبق ماده (۵) حداکثر باید در مدت دو روز انجام شود؛ در نتیجه، با توجه به مجموع مدت چهار روزه‌ای که تا ابلاغ به فرد در نظر گرفته شده، همچنین حداکثر مدت زمان ده‌روزه مشخص شده در ماده (۸) دستورالعمل، مشخص می‌شود که فرد ذی‌نفع در موارد غیرفوری نیز عملاً از زمان ابلاغ اوراق و در بهترین حالت، حداکثر شش‌روز مهلت خواهد داشت تا اظهارات خود را برای روز رسیدگی آماده سازد؛ اما باید توجه داشت که درباره این‌گونه موارد غیرفوری، حداقل مهلت پیش‌بینی نشده و همین امر ممکن است که حقوق دفاعی فرد را دستخوش مخاطره نماید. در این خصوص، امکان دارد که اداره به‌منظور کاهش مهلت رسیدگی و ندادن مهلت کافی به ذی‌نفع، از حربه فوریت بهره‌جسته و با سوءاستفاده از اختیارات خود به‌دنبال پیشبرد اهداف دیگری باشد؛ بنابراین، موارد فوریت باید تحقق‌یافته باشد و سازوکارهای نظارتی نیز در مورد این امر پیش‌بینی شوند. حتی با وجود امکان شکایت بعدی فرد از ذکر یک فوریت کاذب، در حقیقت باز این اداره است که به نتیجه دلخواه خود یعنی ممانعت هرچه بیشتر در عدم‌دستیابی فرد به حقوق خود، نائل شده‌است. به‌همین دلیل و طبق صراحت ماده، تشخیص فوریت برعهده رئیس اداره بوده و با ذکر دلیل انجام می‌گیرد تا جلوی تخلفات احتمالی را گرفته و حداقل اینکه مسئولیت امر را متوجه رئیس اداره ساخته باشد.

نتیجه‌گیری

بدیهی است که اگر افراد در برابر تصمیمات مقامات اداری چاره‌ای جز پذیرش نداشته و از لوازم حقوق دفاعی خود همچون آگاهی از زمان تصمیم‌گیری و چرایی تصمیم محروم باشند، در این موارد در حقیقت

۱. ماده ۳۳ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱: «بعد از ثبت دادخواست، وقت رسیدگی براساس تاریخ تقدیم دادخواست تعیین خواهد شد. در مواردی که رسیدگی فوری اقتضا دارد، با تشخیص رئیس اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی و با ذکر دلیل به پرونده، خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد؛ لیکن در هر حال، وقت رسیدگی باید طوری معین شود که فاصله بین ابلاغ و روز جلسه کمتر از سه‌روز نباشد».

۲. ماده ۸ دستورالعمل شماره (۳۴) روابط کار درخصوص «استانداردسازی زمان مقاطع رسیدگی در مراجع حل اختلاف کار» مصوب ۱۳۹۲: «با توجه به مواد (۳)، (۴) و (۵) این دستورالعمل و با عنایت به فراز پایانی ماده ۳۳ آیین دادرسی کار، حداکثر مدت زمان تشکیل اولین جلسه رسیدگی هیأت تشخیص از زمان ثبت دادخواست، ده روز می‌باشد».

حقوق انسانی افراد به خطر افتاده است. یکی از لوازم حقوق دفاعی، ضرورت رعایت حق بر استماع است که مطابق آن باید به فرد این امکان داده شود تا دفاعیات خود را درخصوص موارد طرح شده علیه خود ارائه نماید. در این خصوص، لازم است تا به فرد ذی نفع یک مهلت کافی اعطا شود تا بتواند دفاعیات خود را پیش از آنکه مأمور اداری تصمیم خود را اتخاذ نماید، مهیا سازد.

با وجود اینکه گفته شده که مهلت در نظر گرفته شده نباید بسیار کوتاه و یا بسیار طولانی باشد؛ اما در نظام‌های حقوق اداری ایران و فرانسه، مدت دقیقی در متون قانونی برای این مهلت تعیین نشده و این مهلت از موردی به مورد دیگر متفاوت است. در ابتدای امر، شاید چنین به نظر برسد که بهتر است با مقرر داشتن اصول و قواعدی جامع و در صورت امکان، دربرگیرنده تمامی حوزه‌ها، مهلت یکسانی در نظر گرفته شود تا از حقوق و منافع شهروندان در برابر اقدامات مقامات اداری حمایت شود؛ اما مطالعه قوانین جامع موجود در حقوق اداری فرانسه نشان می‌دهد که در کشور فرانسه نیز مدت دقیقی در این باره تعیین نشده و تشخیص این مسأله به قاضی اداری سپرده شده است.

در نظام حقوق اداری ایران نیز هر چند از ابتدای شکل‌گیری آن، قوانین و مقررات متعددی در زمینه اعطای مهلت مناسب به فرد تصویب شده‌اند؛ اما نبود یک الزام عام و واحد در تعیین مهلتی حدوداً یکسان، زمینه‌ساز پراکندگی در اعمال این موارد حمایتی شده است و در نتیجه، شهروندان هنگام تصمیم‌گیری مقامات اداری و بسته به اداره مربوطه با مهلت‌های متفاوتی روبه‌رو هستند.

با وجود این و به جای ایجاد مهلتی واحد و عام، شاید بهتر آن باشد که همچون حقوق اداری فرانسه از تعیین مهلتی ثابت پرهیز کرده و با استفاده از معیار «کافی» و «معقول» بودن مهلت، تشخیص رعایت این امر را به مراجع رسیدگی‌کننده سپرد. به منظور رعایت هر چه بیشتر چنین مهلتی، باید در گام نخست در خود ادارات دولتی و با بهره‌گیری از اصل سلسله مراتب اداری بر این مسأله نظارت نمود. در مرحله بعد نیز کمیسیون و هیأت‌های رسیدگی‌کننده می‌توانند بر رعایت این امر نظارت کافی و شایسته را به عمل آورند. از سوی دیگر، این نظارت باید به شکلی ویژه توسط دیوان عدالت اداری و به عنوان مرجع نهایی رسیدگی به شکایات افراد علیه اداره صورت پذیرد. امروزه با تأسیس دیوان عدالت اداری، قضات دیوان بایستی همچون موارد متعددی که به ضرورت در نظر گرفتن مهلت مناسب توجه نموده‌اند، همواره بر کافی بودن این مهلت نظارت نموده و آن را به عنوان یک اصل حقوقی در حقوق اداری ایران اعلام نمایند.

در صورت ایجاد قانون آیین دادرسی اداری باید به منظور الزام مقامات اداری به رعایت حقوق دفاعی افراد، ضرورت اعطای مهلت کافی نیز به صراحت و بدون هرگونه ابهام بیان شود و البته همان‌طور که پیش‌تر نیز عنوان شد، تشخیص میزان آن باید به مراجع مربوطه و رویه قضایی سپرده شود. از طرف دیگر، این مسأله نیز دارای اهمیت است که موارد مستثنی از رعایت این اصل به روشنی در متن قوانین و مقررات مربوطه ذکر شوند تا راه را بر خودسری‌های اداره و تفاسیری که مانع حمایت از حقوق شهروندان

اعطای مهلت کافی به افراد در تصمیم‌گیری‌های اداری در پرتو حقوق فرانسه ۹۱

می‌شود، ببندند. باید توجه داشت که بدون اطلاع فرد از موارد منتسب و یا تصمیم احتمالی اداره و بدون آماده‌سازی اظهارات و دلایل و در یک کلام، تدارک دفاعیات، حتی با دعوت به حضور وی در جلسه رسیدگی نیز صحبت از رعایت کامل حقوق دفاعی و به‌خصوص حق استماع چنین شخصی بی‌مورد است. واضح است که حق استماع، زمانی به‌طور کامل رعایت می‌شود که لوازم قانونی و منطقی آن نیز تأمین شده باشد.



فهرست منابع

الف. فارسی

- الماسی، نجادعلی، حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۱): «درآمدی بر کیفیت دادرسی در فرآیند دادرسی کارآمد»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۸.
- بهادری جهرمی، علی؛ حسینی، سیده لطیفه (۱۳۹۳): «اصول دادرسی عادلانه در پرتو اندیشه اسلامی و نظام حقوق داخلی»، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، شماره ۷.
- خانی‌والی‌زاده، سعید (۱۳۹۷) (۱): «بررسی ارتباط رعایت حقوق دفاعی و کرامت انسانی افراد در حقوق اداری ایران و فرانسه»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۴.
- خانی‌والی‌زاده، سعید (۱۳۹۷) (۲): «حق برخورداری از وکیل در رسیدگی‌های اداری در ایران و فرانسه»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۷.
- رستمی، ولی (۱۳۸۸): «حقوق مؤدیان مالیاتی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۱.
- رستمی، ولی؛ رنجبر، احمد (۱۳۹۳): «عدالت اداری: چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره ۷.
- زارعی، محمدحسین؛ شجاعیان، خدیجه (۱۳۹۳): «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۵.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۱): «اصل تناظر»، تهران: فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۳۵ و ۳۶.
- ضیائی‌فر، محمدحسن (۱۳۸۶): «حق برخورداری از وکیل یا مشاور حقوقی در مرحله تحقیقات مقدماتی»، تهران: فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۸.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۵): حقوق اداری تطبیقی، تهران: دادگستر.
- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶): اداره خوب، تهران: میزان.
- قبادی، حسین (۱۳۹۳): آیین دادرسی کار، تهران: جنگل.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۳): حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: سمت.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۵): حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: سمت.
- هداوند، مهدی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹): دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی، سهرابی، مجید (۱۳۹۰): نظام حقوقی رسیدگی به تخلفات صنفی، تهران: جنگل.
- همتی، مجتبی (۱۳۹۵): «تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری؛ با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۵.

ب. انگلیسی

Ellis-jones, I., (2001), *Essential Administrative law*, London : Cavendish Publishing.

Graves, M., Lee, H.P., (2007), *Australian Administrative law*, 1st Ed, Cambridge University Press.

Stott, D., Felix, A., (1997), *Principles of Administrative law*, 1st Ed, London : Cavendish Publishing.

ج. فرانسوی

Auby, J.-M., Drago, R. (1962); *Traité de contentieux administratif*, t. 2, Paris : L.G.D.J.

Bonnefous, É. (1958); *La réforme administrative*, Paris : P.U.F.

Braibant, G., Stirn, B. (2005); *Le droit administratif français*, 7e éd., Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz.

Chabanol, D. (2016); *Code des relations entre le public et l'administration*, Moniteur.

Chapus, René (2001); *Droit administratif général*, t. 1, Paris : Montchrestien.

Chrétien, P., Chiffлот, N., Tourbe, M. (2018); *Droit administratif*, Paris : Sirey.

Debbasch, C., Colin, F. (2014); *Droit administratif*, Paris : Economica.

Ferrier, Jean-Paul. (1974); « La participation des administrés aux décisions de l'administration », R.D.P.

Grewe, C., Ruiz Fabri H. (1995); *Droits constitutionnels européens*, Paris : P.U.F.

Long, M., Weil, P., Delvolvé, P., Braibant, G., Genvois, B. (2017); *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21^e éd, Paris : Dalloz.

Maillard Desgrées du Lou, D. (2000); *Droit des relations de l'administration avec usagers*, Paris : P.U.F.

Morange, G. (1956); «Le principe des droits de la défense devant l'administration active», D.

Odent, R. (1953); «Les droits de la défense», E.D.C.E.

Rivero, J. (1986); « La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative », in *Travaux des XII^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin*, sous la direction de Francis Delpérée, Bruylant, Bruxelles.

Stahl J.-H. (Sous la direction) (2018); *Code des relations entre le public et l'administration 2019*, annoté et commenté, Paris : Dalloz.

Stassinopoulos, M. (1976); *Le droit de la défense devant les autorités administratives*, Paris : L.G.D.J.

Vlachos, G. (1993); Les principes généraux du droit administratif, Paris : Ellipses.

Waline, M. (1957); « Le principe « Audi alteram partem », in Livre jubilaire du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

Wiener, C. (1975); Vers une codification de la procédure administrative, Paris : P.U.F.

