فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی
دورهٔ ۲۴، شمارهٔ۸۷، پاییز ۱۳۹۸
صفحات ۶۱ تا ۸۰

ضرورت اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری با نگاهی به حقوق اداری فرانسه

(تاریخ دریافت:۴شهریور۱۳۹۷- تاریخ پذیرش:۴اردیبهشت۱۳۹۸)

سعید خانی والی زاده *: استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی

چکیده

حق بر شنیده شدن دفاعیات، به‌عنوان یکی از عناصر اساسی حقوق دفاعی، یکی از حق‌های بسیار مهمی است که به‌خصوص در دهه‌های اخیر در حقوق اداری نیز مورد توجه بسیار قرار گرفته و نقش ویژه‌ای را در حمایت از حقوق و منافع شهروندان- متأثر از تصمیمات مقامات اداری ایفا می‌نماید. با وجودبرخی تفاوت‌ها، این اصل و نیز ضرورت رعایت آن در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه پذیرفته شده است. یکی از لوازم حق بر شنیده شدن دفاعیات، یعنی اخطار قبلی به فرد در خصوص رسیدگی اداری قریب‌الوقوعی می‌باشد که ممکن است حقوق و منافع وی را تهدید نماید. در این مقاله تلاش شده است تا ضمن بیان جایگاه اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری و ضرورت توجه به ابعاد آن، با نگاهی به حقوق فرانسه، تحلیلی نیز در مورد چگونگی اعمال این مسأله در حقوق اداری ایران ارائه گردد.

کلیدواژه‌ها: اخطار قبلی، حقوق دفاعی، دیوان عدالت اداری، رسیدگی اداری، شورای دولتی.

* نویسنده مسئول E- mail: <saeidvalizade@yahoo.fr>

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

مقدمه

از نگاه برخی حقوقدانان، حقوق اداری شاخه‌ای هراس‌آور از حقوق عمومی خوانده شده که بر روابط میان اداره و مردم حکومت می‌نماید (Lebreton, 2017: 1). با توجه به این نگاه، چنین عنوان می‌شود که به‌دلیل بهره‌مندی ادارات عمومی از اقتدار عمومی، در حقیقت اداره تصمیم‌گیرنده اصلی است و سایر افراد تنها تابع تصمیمات اداره می‌باشند (زولر، ۱۳۸۹: ۲۴۷). بدین ترتیب صحبت از این تبعیت بی‌راه نیست و برخی دیگر نیز با همین نگرش، از افراد جامعه با عنوان «مردم تحت حکومت ادارات» یاد کرده‌اند (wiener, 1975: 27).

البته نباید فراموش نمود که حقوق اداری در برخی کشورها همچون فرانسه، میراث‌دار نظام پادشاهی بوده و همان‌طور که «ژان ریورو» نیز بیان نموده است، این کشور همچنان نشانه‌هایی از دوران زمامداری پادشاهان را یدک می‌کشد. بنابراین، چنین وضعیتی در طول سالیانی طولانی، روابط میان اداره و مردم را مشخص نموده است (Rivero, 1995: 147). با توجه به افزایش روزافزون فعالیت‌های ادارات عمومی و در نتیجه افزایش دخالت دولت در اکثر حوزه‌ها، کمتر فعالیتی است که در عصر کنونی خارج از سیطرهٔ امپراتوری ادارات قرار بگیرد (Bonnefous, 1958: 3). در نتیجه این امر، «دولت مداخله‌گر»[1] ظهور یافته که قادر است تا آزادی‌های افراد را مورد تهدید قرار دهد (Grewe et Ruiz Fabri, 1995: 32). با وجود این، برخی از حقوقدانان با گذر از دولت مدرن، از «پایان ارشادگری اقتصادی» دولت‌ها سخن رانده و در ادامه از دولت حمایت‌گر صحبت نموده‌اند (شوالیه، ۱۳۹۶: ۷۷ -۷۳).

درهرصورت، باید توجه داشت که ادارات عمومی همواره در معرض وسوسهٔ خودکامگی و اجتناب از پاسخگویی قرار دارند. فرد در برابر چنین ادارات عمومی، که تمامی ابزارهای اِعمال نیات خود را در اختیار دارند، از امکانات زیادی به‌منظور اجبار اداره به پاسخگویی و نظارت بر آن بهره‌مند نیست (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۵۱). با توجه به مطالبی که عنوان گردید، بدیهی است در این حالت ضرورت برقراری تدابیر ویژه حمایتی، به‌منظور به حداقل رساندن زیان‌های ناشی از تصمیمات اداری نامطلوب، اهمیتی ویژه یافته است. یکی از اصولی که امروزه به‌منظور حمایت از

---

۱. État interventionniste

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

حقوق و منافع افراد در حقوق اداری مورد توجه قرار گرفته، اصل رعایت حقوق دفاعی[۱] افراد در برابر تصمیمات اداری است. این اصل در حقوق اداری مواردی را، از جمله ضرورت شنیده‌شدن نظریات فرد، لزوم مستدل بودن تصمیمات اداری و امکان دسترسی به اسناد اداری در برمی‌گیرد.

از طرفی هدف از ضرورت رعایت اصل حقوق دفاعی می‌تواند حفظ کرامت و شخصیت انسانی افراد باشد؛ به این معنی که افراد در برابر اِعمال مقاصد مقامات اداری، چاره‌ای جز پذیرش نداشته و حتی از ابتدایی‌ترین حقوق خود، همچون آگاهی یافتن از زمان تصمیم‌گیری و چرایی تصمیم نیز محروم باشند، بدیهی است که در این‌گونه موارد، کرامت افراد خدشه‌دار شده و دیگر صحبت از رعایت حقوق انسانی محلی از اعراب نخواهد داشت لذا این امر پذیرفته شده که ضرورت رعایت اصل حقوق دفاعی، در حقیقت در دامان اصل کرامت انسانی پرورش یافته‌است. بنابراین یکی از لوازم افزایش میزان رعایت اصل کرامت را می‌توان در گسترش دامنهٔ اصل حقوق دفاعی دانست (خانی والی‌زاده، ۱۳۹۷: ۴۸). همچنین یکی از نقش‌های اصلی حقوق دفاعی، دستیابی به تضمین عدالت در طی دادرسی اداری، و در فرایند اتخاذ تصمیم و هنگام رویارویی فرد با اداره است (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۲۰۱).

در خصوص رعایت حقوق دفاعی، لازم به‌ذکر است که قبل از آنکه مقامات اداری تصمیمی را اتخاد نمایند، این امر از اهمیتی ویژه برخوردار است که فرد ذی‌نفع، از وجود یک رسیدگی اداری علیه خود آگاه شود؛ چرا که همواره این احتمال وجود دارد که تصمیم اداره برای فرد، نامطلوب بوده و حقوق و منافع وی را دچار خطرات عدیده‌ای سازد. بنابراین، اخطار قبلی به‌عنوان یکی از لوازم حق بر شنیده شدن دفاعیات یا حق بر استماع، در حمایت از منافع افراد جامعه مؤثر است. در این پژوهش تلاش می‌گردد تا با رویکرد توصیفی- تحلیلی و استفاده از روش کتابخانه-ای و منابع موجود، به این سؤالات پاسخ داده شود که اخطار قبلی در حقوق اداری ایران و فرانسه چه مفهوم و جایگاهی دارد؟ در نوشتار حاضر در بخش نخست، به‌طور مختصر به جایگاه حقوق دفاعی در حقوق ایران و فرانسه اشاره می‌شود و در قسمت دوم، اخطار قبلی مورد توجه قرار می‌گیرد.

---

۱. Les droits de la défense/ Rights of defense

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

۱. موارد رعایت حقوق دفاعی

در بررسی تحولات حقوق اداری فرانسه در مورد شناخت حقوق دفاعی افراد، باید به رأی صادرشده توسط شورای دولتی در تاریخ ۵مِی۱۹۴۴ در مورد پرونده بانوی بیوه، ترومپیه-گراویه[۱] اشاره نمود که حتی بدون وجود یک متن قانونی در این خصوص، رعایت حقوق دفاعی را ضروری دانسته است.[۲]

از این تاریخ به بعد شاهد آن هستیم که شورای دولتی در آرای بسیاری بر این اصل و لزوم رعایت آن تأکید ورزیده‌است (Mourgeon, 1967: 467). شورای قانون اساسی فرانسه نیز به نوبهٔ خود، در تاریخ ۲ دسامبر ۱۹۷۶ عنوان نمود که اصل حقوق دفاعی دارای ارزش قانون اساسی است (Zeghbib, 1998: 477). همچنین قانونگذار فرانسوی در مواد قانونی بسیاری به لزوم رعایت اصل حقوق دفاعی افراد در برابر تصمیمات زیان‌بار اداری اشاره کرده‌است. برای نمونه طبق ماده L122-1 کد روابط میان مردم و اداره که از اول ژانویه ۲۰۱۶ اجرایی شده است، فرد ذی‌نفع قادر است تا اظهارات خود را به‌صورت کتبی و یا در صورت لزوم به‌طور شفاهی، ارائه نماید. بنابراین، به‌منظور رفع نواقص موجود در روابط میان ادارات عمومی و افراد جامعه، رعایت قاطعانه اصل حقوق دفاعی ضرورت یافته است (Ferrier, 1974: 673). در واقع، اعطای این حق به فردی که منافع وی در اثر یک تصمیم اداری نامطلوب در معرض تهدید قرار گرفته است، از خلع سلاح وی در برابر اداره جلوگیری کرده و فرد مذکور قادر خواهد شد تا از حقوق و منافع خود به‌شکلی شایسته دفاع نماید (Braibant et al, 1974: 236). از سوی دیگر، نباید از نظر دور داشت که آیین‌های اداری، به‌دنبال تأمین تضمینات لازم در مورد افراد جامعه هستند تا در برابر سوء استفاده-

---

۱. Dame veuve Trompier- Gravier

۲. در این قضیه، بانوی بیوه ترومپیه- گراویه یک مجوز اداری در اختیار داشت که به وی اجازه فروش جراید را در کیوسکی در بلوار سن دُنی پاریس، اعطا می‌کرد. اما فرماندار پاریس که در آن زمان فرماندار سِن نامیده می‌شد. این مجوز را به‌عنوان مجازات وی سلب نمود چراکه مدیر کیوسک ادعا نموده بود که این بانو قصد داشته مبلغی پول را به‌زور از وی بگیرد. بدین ترتیب بانوی مذکور در مورد این تصمیم فرماندار به شورای دولتی مراجعه کرد و عنوان داشت که تصمیم فرمانداری، بدون اینکه قبل از صدور تصمیم از وی، دعوت به عمل آمده و به وی فرصتی برای دفاع و بیان اظهارات داده شده باشد، گرفته شده است. بنابراین، این تصمیم در شرایط غیرقانونی گرفته شده و تقاضای ابطال آن را به‌دلیل تجاوز از اختیار، تقدیم نمود (خانی والی زاده، ۱۳۹۷: ۴۴).
C. E., 5 mai 1944, *Dame Vve Trompier- Gravier.*

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

های مقامات اداری، از حقوق و منافع افراد حمایت نمایند (Isaac, 1968: 178).

در نظام حقوقی ایران، ضرورت رعایت حقوق دفاعی، برای نخستین بار در دادرسی‌های کیفری و مدنی درنظرگرفته شده و سپس در میان اصول حقوقی نظام حقوقی ایران جای گرفته است. مطابق نظر برخی حقوق‌دانان، دفاع، حقی طبیعی، کاملاً مجاز، ضروری و بدیهی بوده و نباید افراد را از این حق طبیعی محروم داشت (گلدوزیان، ۱۳۷۱: ۴۰). بنابراین با توجه به منشأ و مبانی رعایت اصل حقوق دفاعی، ضرورت رعایت این اصل در تمامی مراجع قضایی و اداری مسلم می‌باشد (شمس، ۱۳۸۱: ۶۸). در نتیجه، برای آنکه تصمیمات اداری علاوه بر اتخاذ در راستای هدف اداره از مشروعیت نیز برخوردار باشند؛ در کنار آن ضروری است تا افراد ذی نفع از حقوق دفاعی برخوردار گردند. در این صورت است که، بررسی کیفیت تصمیمات اداری و چگونگی اعمال اختیارات اعطا شده به مقامات اداری نیز ممکن خواهد گردید (رستمی و رنجبر، ۱۳۹۳: ۱۱۷ -۱۱۶).

با مطالعهٔ قوانین و مقررات مرتبط با حوزهٔ حقوق اداری مشخص می‌گردد که در موارد بسیاری، اصول مرتبط با حقوق دفاعی مورد توجه قانونگذار ایرانی قرار گرفته‌اند. برای نمونه، ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۳[1] و ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم[2] قابل اشاره هستند. دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود بر لزوم رعایت اصل حقوق دفاعی تأکید نموده که برای نمونه، رأی وحدت رویه شماره ۱۱۹ دیوان عدالت اداری که در تاریخ ۲۴اسفند۱۳۶۸ صادر شده، قابل ذکر است[3].

---

۱. ماده ۱۸: «متهم می‌تواند پس از اطلاع از موارد اتهام و در مهلت تعیین شده از سوی هیئت، جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیئت تسلیم نماید، در غیر این صورت هیأت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادرکند.

تبصره ـ کارمند متهم می‌تواند به‌منظور ارائه مدارک دفاعی خود از هیئت مربوط، تقاضای تمدید مهلت کند. در این مورد، اتخاذ تصمیم با هیئت مربوط است و در هر حال مدت تمدید از ۵ روز نباید تجاوز کند.»

۲. «در مواردی که برگ تشخیص مالیات صادر و به مؤدی ابلاغ می‌شود، چنانچه مودی نسبت به‌آن معترض باشد؛ می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ، شخصا یا به وسیله وکیل تام الاختیار خود به اداره امور مالیاتی مراجعه و با ارائه دلایل و اسناد و مدارک کتبا تقاضای رسیدگی مجدد نماید.»

۳. رأی وحدت رویه: «آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری علی‌القاعده باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر که از اصول بدیهی داوری می‌باشد؛ موافق مقررات و موازین قانونی نیست.»

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

۲. اخطار قبلی به فرد در تصمیم‌گیری‌های اداری

لازم به‌ذکر است که به‌منظور آنکه یک فرد بتواند در برابر تصمیمات مقامات اداری به بهترین شکلی از حق استماع بهره‌مند شده و به‌نحوی کامل اظهارات خود را در برابر اداره اظهار نماید، ضروری است تا قبل از اتخاذ تصمیم توسط مقام اداری، این امر توسط اداره به وی اطلاع داده شود. در مباحث پیش‌رو، پیشینه و نحوه گسترش قاعده و اخطار قبلی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۲-۱. شکل‌گیری و گسترش اخطار قبلی

به‌منظور آشنایی با چگونگی شکل‌گیری و گسترش اخطار قبلی، در ابتدا نظام حقوقی فرانسه و سپس نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱-۱. اخطار قبلی در حقوق اداری فرانسه

در حقوق اداری فرانسه ملاحظه می‌گردد که مسیر شناسایی اخطار قبلی و اطلاع از وجود یک رسیدگی اداری، با فاصله‌ای اندک از شناسایی حقِ بر شنیده شدن دفاعیات آغاز می‌گردد. در واقع، با توجه به اهمیت ویژه‌ای که حقوق دفاعی فرد در حمایت از منافع وی بر عهده دارد، قضات شورای دولتی نظر خود را درخصوص ضرورت اخطار قبلی به‌فرد ذی‌نفع، مقرر داشته‌اند. در این خصوص، قضیهٔ آرامو[1] قابل توجه است. در این قضیه آقای آرامو که کمیسر سابق پلیس بود، بدون دریافت هیچ‌گونه غرامت و یا کمک هزینه‌ای از شغل خود معلق گردید. از سوی دیگر، اقدامات انجام گرفته علیه وی، به او اطلاع داده نشده و درنتیجه وی نتوانسته بود اظهارات خود را نزد مقام صالح اظهار نماید. شورای دولتی در رأیی که در این خصوص در تاریخ ۲۶اکتبر۱۹۴۵ صادر نمود، عنوان داشته که فرد ذی‌نفع باید یک تحلیل به نسبت دقیق و «شناختی از ماهیت شکایات و اتهامات وارده به‌دست بیاورد، به‌شکلی که در وضعیتی قرار بگیرد تا بتواند درخصوص موضوع مطروحه، اظهارات لازم را برای دفاع از خود آماده سازد.» با توجه به عبارات شورای دولتی، ملاحظه می‌گردد؛ تنها در این صورت است که فرد در موقعیتی قرار می‌گیرد که بتواند به‌شکلی مؤثر درخصوص موارد مطروحهٔ علیه خود، بحث نماید (Odent, 1953: 64;

---

۱. Aramu: C.E., 26 oct. 1945, *Aramu*.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

(Stassinopoulos, 1976: 169). بدیهی است در غیر این‌صورت، نمی‌توان از وجود یک تناظر[۱] در معنای دقیق کلمه صحبت نمود. همچنین، طبق رأی شورای دولتی در قضیهٔ آقای نووُ[۲] در تاریخ ۲۴ ژوئیه ۱۹۴۶، آمده است: «به‌منظور آنکه فرد ذی‌نفع قادر باشد تا به‌شکلی نتیجه‌بخش اظهارات و دفاعیات خود را در برابر مقام اداری ارائه نماید، لازم است که مقام اداری وی را درباره قصد اداره مبنی بر اتخاذ تصمیم در خصوص این فرد، آگاه نماید.»

به عقیده برخی حقوق‌دانان، در مورد این حق، مسألهٔ اصلی این است که مقام اداری به‌میزان کافی و به‌شکلی معقول، تلاش نماید تا فرد را از اقدامات خود مطلع نماید و در صورت نیاز حتی برای یافتن اقامتگاه وی نیز تلاش نماید. اداره باید به‌محض اطلاع از وجود یک فرایند تصمیم‌گیری در مورد فرد، اخطارهای لازم را به وی بدهد (Odent, 1980, 1895; Odent, 1953: 64) طبق نظر شورای دولتی در پروندهٔ برکمن[۳] و در تاریخ ۲۸ژانویه۱۹۶۶، حتی درصورتی‌که فرد در زندان باشد نیز بایستی از این امر اطلاع یابد (Maillard Desgrées du Loû, 2000: 176).

با توجه به آنچه‌که بیان گردید، مشخص است که مقام اداری موظف گردیده تا فردی که به‌شکلی ممکن است از تصمیم آیندهٔ مقام اداری آسیب ببیند را نسبت به تصمیم‌گیری اداری که در شرف وقوع می‌باشد، مطلع نموده و همچنین وی را از جزییات امر آگاه نماید.

آنچه که در این میان حائز اهمیت است، این نکته می‌باشد که اطلاعات ارائه شده از سوی اداره به فرد، باید واضح و عاری از ابهام باشند. شورای دولتی در رأی خود در ۱۳نوامبر۱۹۵۳ در پروندهٔ ژیلو[۴] عنوان داشته که: مطلع ساختن فرد بایدبه‌نحوی صورت گیرد که با دریافت اطلاعات مذکور، فرد قادر به درک این مسأله گردد که اخطار داده شده در ارتباط با پرونده‌ی وی و مربوط به یک تصمیم‌گیری اداری است (Mourgeon , 1967: 472). بدیهی است که درغیر این حالت، چنانچه ابهام موجود در اخطار به‌حدی باشد که فرد متوجه موضوع نگردد، صحبت از

---

۱. Contradiction

۲. Sieur Neveu: C.E., 24 juill. 1946, *Sieur Neveu, Rec.*, 211.

۳. Braeckman

۴. Gillot: C.E. Sect., 13 nov. 1953, *Gillot*, Rec., 488.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

رعایت این مسأله ممکن نیست. به طور مثال در برخی موارد، منفعت اداره و یا یک مقام اداری ممکن است ایجاب نماید که فرد ذی‌نفع را از وجود یک رسیدگی مطلع نگرداند تا وی قادر به دفاع از منافع خود نشود؛ پس واضح است که این حق و رعایت آن تا چه میزان می‌تواند فرد را در برابر سوء استفاده‌های مقامات اداری مصون نگاه دارد.

با وجود مطالب گفته شده در باب اهمیت واضح بودن اخطار داده شده لکن باید توجه داشت که شکل و شیوهٔ اخطار، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار نیست (Manesse, 1976: 280). شورای دولتی فرانسه نیز در رأی خود در قضیهٔ میلئو[1] (اول مارس۱۹۹۳) بر این نکته تأکید ورزیده است. آنچه که در این میان از درجهٔ اصلی اهمیت برخوردار است؛ صرف اطلاع‌یافتن فرد از تصمیم‌گیری آیندهٔ اداره و به‌شکلی خالی از ابهام است. بنابراین شکل اخطار به فرد، در مرحله بعدی قرار داشته و اهمیت کمتری برای آن درنظرگرفته می‌شود. به‌عنوان مثال، این مسأله که فرد از طریق پیامک، نامهٔ سفارشی و یا حتی توسط پست الکترونیکی از تصمیم‌گیری اداره مطلع گردد، از هیچ اهمیتی برخوردار نیست؛ مهم آن است که فرد از این امر مطلع گردیده و بتواند در فرصتی مناسب دفاعیات خود را ارائه نماید. البته در تمامی موارد یادشده، حصول قطعیت از اطلاع فرد ممکن نبوده و لذا کافی است که اداره تلاشی معقول در این خصوص انجام داده باشد.

با وجود این و بدون درنظرگرفتن شیوه‌های اخطار، همچنان لازم است طبق نظر شورای دولتی در پروندهٔ لکلرک[2] در ۱۷ژوئن۱۹۹۲، حتی در صورتی‌که موضوعی در جامعه به‌صورت شایعه، به‌گونه‌ای پیچیده باشد که حتی مطبوعات نیز آن را نقل نمایند، مقام اداری همچنان نمی‌تواند به این مسأله اکتفا نموده و با توجه به این اتفاق، چنین استدلال نماید که فرد ذی‌نفع به‌طور قطع از وجود رسیدگی اداری مطلع گردیده است.

همان‌طور که پیشتر نیز درخصوص رعایت حقوق دفاعی و حق بر استماع اظهارات افراد بیان گردید، هنگامی‌که مقام اداری در راستای رعایت حقوق دفاعی افراد، شخصی را به‌منظور استماع اظهارات دعوت می‌نماید، در واقع اطلاعاتی ضروری درباره وجود یک رسیدگی اداری به‌وسیلهٔ همین دعوتنامه و یا اخطاریه، به فرد مذکور داده می‌شود. بنابراین به‌نظر برخی حقوقدانان، فرد از

---

۱. Milhaud: C.E., ler mars 1993, *Milhaud*.

۲. Leclerc: C.E., 17 juin 1992, *Leclerc*.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

طریق این دعوتنامه یا اخطاریه و بدون آنکه این امر منجر به شکل‌گرایی مضاعفی گردد، قادر می‌گردد تا از خود دفاع نماید (Maillard Desgrées du Loû, 2000: 177). بدین ترتیب و با توجه به اهمیت حق بر مطلع شدن از وجود یک رسیدگی اداری، می‌توان عنوان نمود که حق بر اخطار قبلی، قادر است تا حق بر استماع و شنیده شدن دفاعیات را تکمیل نموده و همچون مکمل به آن نگریسته شود.

در خصوص اخطار قبلی آنچه که از اهمیت زیادی برخوردار است؛ این است که اخطار داده شده، دربرگیرنده تمامی اطلاعات مرتبط با رسیدگی و همچنین حقایقی باشد که بر مبنای آن‌ها مقام اداری به دنبال «به کرسی نشاندن تصمیم خود» است (Eisenberg, 2000: 159). درهرصورت، همان‌گونه که شورای دولتی در پروندهٔ کورویزی[1] در تاریخ ۵ژوئیه۱۹۵۷ مقرر داشته، قاضی اداری باید در هر مورد بر این امر نظارت نماید که اطلاعات ارائه شده در قالب اخطار، ناکافی نباشد (Mourgeon, 1967: 471). در اوایل قرن بیستم، روال بر این بود که هنگامی‌که فرد ذی‌نفع از سوی اداره از وجود یک تصمیم قریب الوقوع در خصوص خود مطلع می‌گردید، فرد مذکور می‌بایست ابتکار عمل را به‌دست گرفته و از مقام اداری درخواست می‌نمود تا موارد مهم را به اطلاع وی برساند (Hostiou, 1975: 105) اما با گذشت زمان، دکترین این‌گونه عنوان نمود که چنین رویه‌ای تأسف‌بار و فاقد منطق است. بنابراین، ضروری است که اداره ملزم باشد تا تمام حقایق تعیین‌کننده درخصوص وضعیت فرد ذی‌نفع را به اطلاع وی برساند (Isaac, 1968: 400).

بدین‌ترتیب ملاحظه می‌گردد که شورای دولتی با آرای خود الزامی را ایجاد کرده که حتی بدون نیاز به تصریح این ضرورت در قوانین و مقررات نیز، رعایت این حق ضروری و حتی گاهی بدیهی به‌نظر می‌رسد. غیر از ذکر موارد مهمی که در زمان تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار خواهند گرفت، رویهٔ قضایی فرانسه این نکته را نیز مقرر داشته که اخطار باید حاوی زمان و مکان رسیدگی باشد؛ به‌طوری‌که در رأی شورای دولتی در تاریخ ۱۹ژانویه۱۹۶۲ در مورد پروندهٔ آقای شاریو[2] بر این مسأله تأکید شده است (Maillard Desgrées du Loû, 2000: 179).

---

۱. Corvisy: C.E., 5 juillet 1957, *Corvisy*, *Rec*., p. 493.

۲. Sieur Charieau: C.E. Sect., 19 janv. 1962, *Sieur Charieau*.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

۲-۱-۲. اخطار قبلی در حقوق اداری ایران

با مطالعهٔ حقوق اداری ایران مشخص می‌گردد که ادارات در اغلب مواقع توسط قانونگذار ملزم گردیده‌اند تا به فردی که در خصوص وی قصد اتخاد تصمیم وجود دارد، قبلاً اخطار بدهند. بدین ترتیب، بعد از آنکه رسیدگی اداری به جریان افتاد، مقام اداری موظف است از طریق شیوه‌های پیش‌بینی شده مراتب را به شخصی که حقوق و منافع وی ممکن است توسط تصمیم اداره مورد تهدید قرار گیرد، اطلاع بدهد. تکلیف مورد بحث، از قوانین و مقرراتی ناشی می‌گردد که به‌دنبال الزام اداره بر اخطار قبلی به فرد هستند، تا ذی‌نفع بتواند دفاعیات کتبی خود را تدارک دیده و همچنین درصورت لزوم برای بیان شفاهی اظهارات خود نزد مقام اداری حاضر گردد. در نتیجه، همانطور که برخی از حقوق‌دانان نیز عنوان داشته‌اند، در صورتی‌که فرد به‌علت عدم اطلاع از زمان تصمیم‌گیری اداری قادر به دفاعی شایسته از خود نگردد، تصمیم مذکور غیرقانونی قلمداد می‌شود (هداوند، ۱۳۹۵: ۳۳۸). باید توجه داشت که هر امری که در رسیدگی اداری دارای اهمیت است و درصورت عدم آگاهی فرد از آن مسأله، امکان اتخاذ تصمیم مطلوب توسط مراجع اداری وجود نداشته باشند، باید به‌فرد اطلاع داده شود (قبادی، ۱۳۹۳: ۱۴۴).

در حوزهٔ حقوق اداری ایران، ملاحظه می‌گردد که قانونگذار از همان دهه‌های ابتدایی شکل‌گیری قانونگذاری و تحت تأثیر حقوق اروپایی، به حق مورد بحث توجه نشان داده و بدین ترتیب، اخطار قبلی را در ماده ۵۴ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۰۲ گنجانده است.[۱]

با درنظر گرفتن اهمیت اخطار قبلی، باید عنوان داشت که در میان قوانین و مقررات موجود، حوزه‌های متعددی یافت می‌شوند که بر لزوم رعایت این حق تأکید ورزیده‌اند. بدیهی است که یکی از اصلی‌ترین حوزه‌هایی که رعایت این حق در آنها ضرورت می‌یابد، حوزهٔ رسیدگی‌های انضباطی و در مورد تخلفات کارمندان است. برای نمونه مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و

---

۱. ماده ۵۴ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۲۱فروردین۱۳۰۲: «هرگاه پس از ابلاغ سواد اعتراض یا تقاضا به مستدعی ثبت، دو ماه بگذرد و مشارالیه جوابی ندهد؛ مدیر ثبت اسناد و املاک باید به‌توسط اخبار کتبی که به رؤیت مستدعی ثبت می‌رسد به مشارالیه اخطار کند که اگر پس از این اخطار باز در ظرف دو هفته از طرف مستدعی ثبت اقدامی نشود تقاضای او راجع به ثبت ملک با کلیه عملیاتی که شده است، باطل و لغو خواهد شد.»

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲،[۱] آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳[۲] و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸[۳] قابل ذکر هستند. درخصوص رسیدگی‌های مالیاتی نیز ملاحظه می‌گردد که قانون مالیات‌های مستقیم در راستای حفظ حقوق افراد، بر لزوم ابلاغ وقت رسیدگی به مؤدی تأکید ورزیده است.[۴] از دیگر حوزه‌ها نیز می‌توان به قانون شهرداری،[۵] امور گمرکی،[۶] نظام صنفی[۱] و حرفه‌ای[۲] اشاره نمود.

---

۱. ماده ۱۲۸ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲: «... کارگزینی مکلف است ظرف یک هفته، رونوشت کیفرخواست را به متهم ابلاغ کند.»

ماده ۱۵۵: « کارگزینی پس از وصول پاسخ دادستان یا کارمند و یا انقضای موعد مقرر، پرونده را به دادگاه تجدیدنظر ارسال می‌دارد و نیز نسخه‌ای از پاسخ دادستان یاکارمند را برای متقاضی تجدیدنظر می‌فرستد تا ظرف ده روز پاسخ خود را به دادگاه بفرستد و دادگاه تجدیدنظر پس از وصول پاسخ مزبور و یا انقضای مدت رسیدگی کرده و رأی خود را صادر خواهد نمود.»

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. این هیئت‌ها درصورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را دراختیار وی قرار می‌دهند.»

۳. 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.»

۴. ماده ۲۴۶ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶، اصلاحی ۱۳۸۰: «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.»

۵. تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها: «... کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد، پس از انقضاء مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند؛ ظرف مدت یک‌ماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد را اتخاذ کند. در صورتی‌که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند، تعیین می‌نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند.»

۶. ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰: «هرگاه کالایی که ورود آن ممنوع است، برای ورود قطعی با نام و مشخصات کامل و صحیح اظهار شود، گمرک باید از ترخیص آن خودداری و به صاحب کالا یا نماینده قانونی وی به‌طور مکتوب اخطار کند که حداکثر ظرف سه‌ماه نسبت به عبور خارجی یا مرجوع کردن کالا با رعایت ضوابط اقدام نماید. در صورت عدم اقدام ظرف مدت مزبور، گمرک کالا را ضبط و مراتب را به صاحب آن یا نماینده او ابلاغ می‌نماید.»

ماده ۱۳۸: «اشخاصی که کسر دریافتی از آنها مطالبه می‌شود، هرگاه نسبت به مبلغ مورد مطالبه اعتراض داشته باشند می‌توانند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ مطالبه نامه دلایل اعتراض خود را به‌طور کتبی به گمرک اعلام دارند در این‌صورت گمرک به اعتراض نامه رسیدگی می‌کند و در مواردی که اعتراض موجه شناخته شود از ادامه مطالبه خودداری می‌نماید وگرنه دلیل رد اعتراض را به مؤدی ابلاغ می‌کنند که در آن‌صورت چنانچه صاحب کالا به اعتراض خود باقی باشد می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ بدون تودیع سپرده، درخواست ارجاع پرونده به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی را بنماید.»

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

در خصوص شیوهٔ ابلاغ اخطار به ذی‌نفع، هرچند در برخی متون قانونی موادی به این موارد اختصاص یافته‌اند اما در اکثر موارد ملاحظه می‌شود که یا چنین مواردی ذکر نگردید و یا اینکه به مقررات عام آیین دادرسی مدنی ارجاع داده شده است. در خصوص حالت نخست، ماده۲۴ آئین رسیدگی دادسراها و هیئت‌های انتظامی سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ قابل اشاره است؛ مطابق این ماده: «*هرگونه ابلاغ اوراق در محل کار یا مطب یا در محل اقامت به‌عمل می‌آید و می‌تواند به‌طریق مقتضی دیگر، ازجمله پست الکترونیک یا دورنگار و در موارد فوری به‌وسیله تلفن انجام گیرد. درصورت اخیر، باید از اطلاع مخاطب اطمینان حاصل شود.*» در قسمت پایانی ماده شاهد آن هستیم که بر اطلاع رسانی مؤثر به فرد ذی‌نفع تأکید گردیده است. درواقع، آنچه که از اهمیتی ویژه برخوردار است اطلاع فرد از اقدام آتی اداره می‌باشد که در اکثر مواقع این اقدام می‌تواند منافع فرد را تحت تأثیر قرار داده و گاهی دچار زیان‌های جبران نشدنی نماید. بدیهی است که نمی‌توان در همهٔ موارد از مطلع شدن فرد به قطعیت دست یافت. به همین جهت در برخی مقررات مسؤولیت ناشی از عدم ذکر آدرس دقیق اقامتگاه فرد، بر عهدهٔ خود وی گذاشته شده است.[۳]

علاوه بر متون قانونی و مقررات ذکر شده، می‌بایست به رویهٔ قضایی دیوان عدالت اداری ایران نیز توجه نمود. دیوان در آرای خود، ادارات عمومی و کمیسیون‌های انضباطی را ملزم نموده تا

→

۱. تبصره ۵ ماده ۱۲ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲: «در صورت عدم فعالیت بیش از شش ماه واحد صنفی، بدون اطلاع اتحادیه مربوطه یا تغییر محل کسب یا نوع فعالیت توسط صاحب پروانه کسب یا واگذاری محل صنفی دارای پروانه کسب به غیر، اتحادیه موظف است پس از اخطار پانزده روزه به واحد صنفی مزبور پروانه کسب را ابطال کند.»

۲. ماده۱۳ آئین رسیدگی دادسراها و هیأت‌های انتظامی سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴: «دادسرا شکایت شاکی یا اعلام کننده تخلف را با دلایل آن استماع می‌نماید. چنانچه پس از خاتمه تحقیقات دلایل برای تعقیب مشتکی‌عنه کفایت داشته باشد می‌تواند او را با تصریح نوع تخلف در احضاریه دعوت نماید. دادسرا مکلف است نوع تخلف و دلایل مشتکی‌عنه را به‌وی تفهیم نماید.» ماده ۵۳: «الف- چنانچه اخذ توضیحی لازم باشد با تعیین وقت از طرفین دعوت به عمل می‌آید. موارد سؤال باید در صورتمجلس هیات و در اخطاریه‌ها قید شده و زمان و محل جلسه نیز تصریح شود.»

۳. ماده ۲۵ آئین رسیدگی دادسراها و هیأت‌های انتظامی سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴: «صاحبان حرفه‌های پزشکی و وابسته، در صورت تغییر نشانی مکلفند نشانی جدید خود را کتباً اعلام نمایند. در غیر این‌صورت اوراق به آدرسی که در سوابق سازمان نظام پزشکی موجود است ارسال گردیده و ابلاغ شده محسوب می‌شود و ادعای عدم اطلاع پذیرفته نیست.»

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

ضرورت انکارناپذیر اخطار و اطلاع‌رسانی به فرد را در تصمیم‌گیری‌های اداری خود توجه کنند.

یکی از نخستین آرایی که دیوان در این خصوص صادر نموده، رأی شعبه دهم دیوان در تاریخ ۱۵آذر۱۳۶۷ است. در این رأی، دیوان با تأکید بر اهمیت اخطار قبلی به ذی‌نفع و اطلاع دادن موارد اتهام و دلایل مورد استناد، حکم به نقض رأی هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری، به‌دلیل عدم رعایت موارد ذکر شده داده است.[۱] هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی خود در تاریخ ۱۳آذر۱۳۶۹، رأی شعبه دهم را تأیید نموده و بر ضرورت اطلاع فرد از مواردی که علیه وی مطرح گردیده‌اند، تأکید نموده است.[۲] همان‌گونه که دیوان نیز عنوان داشته، فرد با دریافت اخطار قبلی و اطلاع از موارد اتهامی که اداره به‌وی منتسب نموده، بهتر خواهد توانست تا زمان رسیدگی اداری، اظهارات و دفاعیات خود را آماده نموده و مدارکی را در رد دلایل اداره تدارک ببیند. در غیر این‌صورت، بدیهی است که اعطای فرصت بیان اظهارات به وی حین رسیدگی، فاقد کارآیی مورد نظر بوده و منجر به نتیجه‌ای منصفانه نخواهد گردید.

در یکی از آرای اخیر دیوان نیز که در تاریخ ۲۴شهریور۱۳۹۳ صادر گردیده، دیوان بر ضرورت ابلاغ تصمیم صادره تأکید نموده است. بدین ترتیب فرد قادر خواهد گردید تا با اطلاع یافتن از موارد مطروحه در تصمیم مرجع صدور رأی، اعتراض خود را به‌نحوی شایسته به مرجع تجدیدنظر تقدیم نماید.[۳]

---

۱. «شعبه دهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۴۲۹,۶۶ موضوع شکایتی به طرفیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌خواسته اعتراض به رأی قطعی هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری چنین رأی صادر نموده است: حسب مقررات 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 صورتی‌که سوابق اتهامی واصله دلالتی بر اجرای مقررات مذکور ندارد و مندرجات صورت‌مجلس مورخ ۶۵,۳,۶ که طی آن اجمالاً از شاکی تحقیقاتی به عمل آمده از این‌حیث کافی به مقصود نیست علیهذا رسیدگی ناقص تشخیص و رأی مورد شکایت مخدوش به نظر می‌رسد مستنداً به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری نقض و رسیدگی مجدد به هیأت مزبور احاله می‌گردد».

۲. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳ آذر ۱۳۶۹ دادنامه ۲۰۳: «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 علیهذا صرف انجام تحقیقاتی از متهم توسط هیأت‌های رسیدگی، رافع تکلیف قانونی آنها در اعمال مقررات مذکور نبوده و دادنامه شماره ۴۶۶ مورخ ۱۵ /۹/ ۶۷ شعبه دهم دیوان عدالت اداری که متضمن این معنی است موافق موازین قانونی تشخیص داده می‌شود».

۳. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ۲۴ شهریور ۱۳۹۳، دادنامه ۱۰۴۳: «رأی کمیته بدوی استانی تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور ظرف ۱۵ روز اداری از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی است و در صورتی‌که کارگر یا کارفرما به رأی بدوی اعتراض ←

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

۲-۲. تحلیل قوانین و مقررات راجع به اخطار قبلی

درخصوص رعایت اخطار قبلی مشخص می‌گردد که در مورد این حق، چند حالت مختلف مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است که در ادامه این موارد مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱. در برخی موارد و به‌خصوص در رسیدگی‌های انضباطی، مقام اداری به‌دنبال گزارشی که دریافت نموده، درصدد برگزاری جلسهٔ رسیدگی و اعمال مجازات انضباطی بر فرد متخلف است. در این‌گونه موارد، اداره مکلف است تا ضمن تعیین زمان و مکان جلسه رسیدگی و دعوت فرد، موارد تخلف منتسب به‌وی را نیز به اطلاع او برساند. این امر در واقع اخطار به فرد متخلف است که در صورت عدم دفاع از خود درخصوص موارد مطروحه، مقام اداری تصمیم خود را در مورد وی صادر خواهد نمود. حُسن این اقدام آنست که فرد با اطلاع از تخلفاتی که اداره علیه وی طرح نموده، قادر خواهد بود تا به بهترین شکل ممکن مدارک و دفاعیات خود را در رد موارد انتسابی مهیا نموده و از حقوق و منافع خود دفاع نماید.

در این موارد، ابتکار عمل در اختیار اداره بوده و رسیدگی به‌دنبال درخواست پیشین فرد انجام نمی‌گیرد. مطابق این نمونه، موارد قانونی زیر قابل ذکر هستند: ماده ۱۲۸ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲، ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳، ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸ و ماده ۱۰۵ قانون امور گمرکی ۱۳۹۰.

۲. در برخی دیگر از موارد که در واقع در ادامهٔ حالت اول شکل می‌گیرند، مقام اداری تصمیم خود را در مرحلهٔ نخستین رسیدگی و اغلب در قالب رأی هیئت بدوی صادر می‌نماید. اداره مکلف به ابلاغ تصمیم خود به فرد است و این ابلاغ تصمیم، در حقیقت در حکم اخطار به فرد در خصوص اجرای قریب الوقوع این تصمیم است. بدین ترتیب با ابلاغ تصمیم، فرد قادر خواهد بود

→

داشته باشند درخواست تجدیدنظر خود را کتباً به سازمان کار و امور اجتماعی محل تسلیم می‌نمایند. با عنایت به این که کمیته بدوی استانی به تکلیف مقرر در تبصره ۵ ماده ۸ آیین نامه مذکور عمل نکرده و تصمیم کمیته به کارگران شاکی ابلاغ نشده است تا از حق تجدیدنظرخواهی برخوردار باشند، بنابراین دادنامه‌های شعب هجدهم و نوزدهم دیوان عدالت اداری مبنی بر وارد دانستن شکایت و ضرورت ابلاغ نظریه کمیته بدوی مشاغل سخت و زیان‌آور به کارگران، صحیح و موافق مقررات می‌باشد.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

تا با توجه به مواردی که علیه وی طرح گردیده، دفاعیات خود را برای ارائه در مرحلهٔ تجدیدنظر و نزد هیئت تجدیدنظر تدارک ببیند و از فرصت مجددی که در اختیار وی قرار گرفته، به بهترین شکل بهره‌جوید. درخصوص این مورد می‌توان به ماده ۱۵۵ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ اشاره نمود.

۳. در برخی دیگر از موارد فرد درخواستی را به اداره ارائه داده و در ادامه با تصمیم نامطلوب مقام اداری روبرو گردیده است. البته باید توجه داشت که در اکثر موارد، برگزاری جلسهٔ استماع و شنیدن اظهارات فرد میسر نیست و اداره صرفاً براساس مدارک دریافتی و نوع تقاضای فرد، تصمیم خود را اتخاذ می‌نماید. به‌دنبال امتناع مقام اداری از اجابت تقاضای ذی‌نفع، اختلافی میان فرد و اداره شکل می‌گیرد که ذی‌نفع برای حل آن و اعتراض به تصمیم صادرشده به کمیسیون حل اختلاف- پیش‌بینی شده در ادارات دولتی- مراجعه و تقاضای خود را در هیأت بدوی پیگیری خواهد نمود.

در واقع در پاسخ اداره است که فرد تصمیم می‌گیرد تا اعتراض خود را نزد مرجع بدوی مربوطه ثبت نماید. در این مرحله نیز اخطار قبلی بایستی مورد توجه قرار گیرد؛ یعنی مقام اداری با تسلیم پاسخ خود درخصوص درخواست فرد متقاضی، به‌نوعی وی را در جریان اقدامات آتی اداره قرار داده است. این قسمت از حق، به‌شکلی خاص به ضرورت مستدل بودن تصمیمات مقامات اداری نیز پیوند می‌یابد زیرا مقام اداری با اعلام دلایل خود در تصمیمی که صادر نموده، فرد را از نگرش خود نسبت به موضوع درخواست مطلع ساخته و موانع موجود در اجابت درخواست را در میان گذاشته و او را در ارائهٔ بهتر مدارک و دفاعیات کامل- در مقام اعتراض به تصمیم- یاری می‌رساند. درهرصورت، بهتر آنست که مقام اداری در پاسخ خود، نحوهٔ اعتراض به تصمیم را نیز قید نماید.

در این گونه از موارد، ذی‌نفع به‌طور معمول و به‌دنبال شکل‌گیری اختلاف نخستین، منافع خود را از طریق مراجع بدوی و تجدیدنظر پیش‌بینی شده در حوزهٔ مربوطه دنبال می‌نماید. اما طبق موارد پیشتر گفته شده، تصمیم مرجع بدوی می‌تواند به‌عنوان اخطار به فرد ذی‌نفع درنظر گرفته شود و در صورتی که این تصمیم برای فرد نامطلوب باشد او قادر خواهد بود تا در مهلت ذکر شده در تصمیم، به مرجع تجدیدنظر رجوع نماید. به‌همین ترتیب، تصمیم مرجع تجدید نظر را نیز می‌توان

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

به‌مانند اخطاری درنظرگرفت که فرد برای ممانعت از اجرای تصمیم، قادر است تا در مهلت تعیین شده به دیوان عدالت اداری رجوع نماید. برای نمونه ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی ۱۳۹۰ و ماده ۲۵۱ قانون مالیات‌های مستقیم[1] قابل ذکر هستند.

نتیجه‌گیری

اخطار قبلی به‌عنوان یکی از عناصر اصل حقوق دفاعی، در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه به‌رسمیت شناخته‌شده و به تبع، این امر نیز پذیرفته شده است که رعایت این اصل می‌تواند نقش بسیار مهمی در حمایت از حقوق و منافع افراد ایفا نماید. از طرفی بدیهی است که اگر افراد در برابر تصمیمات مقامات اداری، از حقوق خود همچون آگاهی از زمان و مکان تصمیم‌گیری یا موارد مطروحه علیه خود محروم باشند، حقوق انسانی آنها به‌خطر خواهد افتاد.

همچنین اخطار قبلی دارای ارتباط بسیار نزدیکی با اصول ابلاغ در آیین دادرسی مدنی است. در بسیاری از موارد، اطلاع یافتن فرد از اوراق دعوی و مدارک، مطابق با قواعد ابلاغ انجام می‌گیرد و ذی‌نفع از همین طریق از زمان و مکان رسیدگی مطلع می‌گردد. با توجه به پذیرش قواعد ابلاغ در نظام حقوقی ایران و سازوکارهای قانونی آن، بهتر است که در رسیدگی‌های اداری طبق این قواعد عمل گردد. البته با توجه به ماهیت رسیدگی‌های اداری ابلاغ باید به‌گونه‌ای انجام پذیرد که مهلت‌های قانونی ذکر شده در مرتبط رعایت گردند.

به‌منظور رعایت کامل حق بر اخطار قبلی، مرجع رسیدگی کننده باید در هر مرحله، به‌دقت بر این مسأله نظارت نماید و اعتراضات افراد را درخصوص نقض این حق مورد توجه قرار دهد، ازجمله رعایت این حق می‌تواند در حمایت از حقوق افراد و دستیابی به تصمیمات اداری صحیح مؤثر بوده و از بار درخواست‌های تجدیدنظر نیز بکاهد. ازسوی دیگر، این نظارت بایستی به‌شکلی ویژه توسط دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجع نهایی رسیدگی به شکایات افراد علیه اداره نیز صورت پذیرد و تصمیمات ناقض این حق، باطل گردند.

---

۱. ماده ۲۵۱ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶، اصلاحی ۱۳۸۰: «مؤدی یا اداره امور مالیاتی می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی قطعی هیأت حل اختلاف مالیاتی، به استناد عدم رعایت قوانین و مقررات موضوعه یا نقص رسیدگی، با اعلام دلایل کافی به شورای عالی مالیاتی شکایت و نقض رأی و تجدید رسیدگی را درخواست کنند.»

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

شورای دولتی فرانسه نیز در جهت حمایت حداکثری از حقوق و منافع شهروندان گام برداشته و حدود و ثغور اعمال این حق را تعیین نموده است. حتی در اکثر موارد، آراء شورای دولتی تعیین کنندهٔ مسیر آینده قانونگذاری در یک حوزه بوده است. به همین ترتیب دیوان عدالت اداری ایران نیز به‌عنوان بالاترین مرجع نظارت بر تصمیمات مراجع اداری، می‌تواند نقش بسیار مهمی را در زمینهٔ تبیین جزییات اعمال این مسأله ایفا نماید. در این راستا آرای صادره از دیوان نیز می‌توانند پاسخگوی ابهامات قوانین و مقررات بوده و راه را بر سوء استفاده‌های احتمالی مقامات اداری ببندند. همان‌گونه که عنوان گردید، دیوان عدالت اداری آرای ارزشمندی را در خصوص اخطار قبلی، توسط شعب خود و همچنین هیئت عمومی دیوان صادر نموده است لذا دیگر جای تردیدی در مورد لزوم رعایت اخطار قبلی باقی نمی‌ماند.

با عنایت به موارد مربوط به اخطار به ذی‌نفع، مواد متعددی در قوانین و مقررات موجود در حوزه‌های مختلف حقوق اداری ایران به چشم می‌خورند که بهتر آنست برای رعایت بهتر این حق از رویهٔ واحدی استفاده گردد. هرچند تمامی حوزه‌های رسیدگی اداری یکسان نیستند، حداقل در برخی کلیات، شیوه‌های یکسانی قابل اعمال هستند. با ایجاد یک قانون عام اداری همچون قانون آیین دادرسی اداری، جزییات اخطار به افراد، نحوهٔ اطلاع رسانی و مواردی که باید به فرد اطلاع داده شوند به بهترین شکلی مشخص خواهند گردید تا زمان رسیدن به مطلوب مورد نظر، ضروری است تا مراجع رسیدگی‌کننده در موارد سکوت قوانین و مقررات، مطابق با قواعد آیین دادرسی مدنی عمل نمایند.

آنچه که درخصوص رعایت همه جانبهٔ حق مذکور از درجهٔ نخست اهمیت برخوردار است، پذیرفتن این مسأله از سوی تمامی مقامات اداری است اینکه اخطار به فرد و اطلاع یافتن وی از رسیدگی اداری، در واقع یک حق است و از آن به «حقِ بر اخطار قبلی» تعبیر می‌شود. در واقع تمامی افراد این حق را دارند که از رسیدگی‌های اداری مرتبط با منافعِ خود مطلع گردند و برای این منظور، نیازی به ارائه درخواستِ مطلع شدن نداشته و اداره باید در این امر، همواره پیشگام باشد. همان‌گونه که با مطالعهٔ این حق مشخص گردید، این حق به عنوان یکی از لوازم حق بر شنیده شدن دفاعیات فرد، به‌شدت با سایر عناصر حقوق دفاعی دارای ارتباط است؛ همین مسألهٔ، بر اهمیت این حق می‌افزاید. با توجه به اینکه رعایت حقوق دفاعی فرد با رعایت حق بر اخطار قبلی

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

آغاز می‌گردد، بدیهی است که در صورت نقض این حق، صحبت از رعایت دیگر حقوق دفاعی قابل پذیرش نیست.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

کتاب‌نامه منابع و مآخذ

- خانی والی زاده، سعید. (۱۳۹۷). «بررسی ارتباط رعایت حقوق دفاعی و کرامت انسانی افراد در حقوق اداری ایران و فرانسه». *فصلنامه حقوق اداری*. شماره ۱۴.
- رستمی، ولی؛ رنجبر، احمد. (۱۳۹۳). «عدالت اداری: چهارچوب مفهومی و ساز و کارهای نهادی». *دانش حقوق عمومی*. شماره ۷.
- زولر، الیزابت. (۱۳۸۹). *درآمدی بر حقوق عمومی*. ترجمه سید مجتبی واعظی. چاپ اول، تهران: جاودانه.
- شمس، عبدالله. (۱۳۸۱). «اصل تناظر». *تحقیقات حقوقی*. شماره ۳۵ و ۳۶.
- شوالیه، ژاک. (۱۳۹۶). *دولت پسامدرن*. ترجمه سید مجتبی واعظی. تهران: مجد.
- قاری سید فاطمی، محمد. (۱۳۸۲). *حقوق بشر در جهان معاصر*. ج ۱. چاپ اول. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- قبادی، حسین. (۱۳۹۳). *آیین دادرسی کار*. تهران: جنگل جاودانه
- گلدوزیان، ایرج. (۱۳۷۱). «حق دفاع در مراجع قضایی». *مجله*. شماره۳.
- هداوند، مهدی و همکاران. (۱۳۸۹). *آیین‌های تصمیم گیری در حقوق اداری*. چاپ اول. تهران: خرسندی.
- هداوند، مهدی. (۱۳۹۵). *حقوق اداری تطبیقی*. جلد ۱. تهران: سمت.

فرانسه

- Bonnefous, E. (1958). *La réforme administrative*. Paris: P.U.F.
- Braibant, G. Questiaux N. WIENER C. (1974). *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Paris: Cujas.
- EISENBERG E. (2000*). L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles. Étude comparative en France et en Allemagne*. Paris: L'Harmattan.
- Ferrier, J-P. (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.
- Hostiou, R. (1975). *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en Droit français*. Paris: L.G.D.J.
- Isaac, G. (1968). *La procédure administrative non contentieuse*. Paris: L.G.D.J.
- Lebreton, G. (2017). *Droit administratif general*. Paris: Dalloz.
- Maillard Desgrées du Loû, D. (2000). *Droit des relations de l'administration avec usagers*. Paris: PUF.
- Manesse, J., (1976). *Le problème de la motivation des décisions administratives*. These. Paris.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]

- Morange, G. (1978). *Le secret en droit public français*. *Dalloz*.
- Mourgeon, J. (1967). *La répression administrative*. Paris: L.G.D.J.
- Odent, R. (1953). «Les droits de la defense». *E.D.C.E.*
- Odent, R. (1980). *Contentieux administrative.* Les cours de droit. Paris: Dalloz.
- Rivero, J. (1995). «L'administré face au droit administratif». *A.J.D.A.*
- Stassinopoulos, M. (1976). *Le droit de la défense devant les autorités administratives*. Paris: L.G.D.J.

انگلیسی

- Wiener, C. (1975). *Vers une codification de la procédure administrative*. Paris: P.U.F.
- Zeghbib, H. (1998). «Principe du contradictoire et procédure administrative non contentieuse». *R.D.P*.

[Downloaded from jlviews2.ujsas.ac.ir on 2025-10-31]