

اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد

فرامرز عطریان*

چکیده

اصل دخالت دولت و لزوم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری آن در عرصه اقتصاد بدیهی به نظر می‌رسد، اما چنانچه این مداخله با رعایت موازین و قواعد حقوقی و اقتصادی و با اعمال دقت و ظرافت ویژه صورت نپذیرد، آثار منفی جبران‌ناپذیری در نظام بازار خواهد داشت. یکی از اصول اجرایی در این‌گونه مداخلات، تأمین اصل امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران است. این اصل که یکی از اصول بنیادین حقوق اداری و اقتصادی است، مبین پیش‌بینی‌پذیر بودن و قابل اتکا بودن تصمیمات اداری است؛ به گونه‌ای که شهروندان قادر باشند با اطمینان خاطر به نهادهای دولتی اتکا کرده و برای زندگی خویش برنامه‌ریزی کنند. این مهم در صورت تحقق می‌تواند به اعتماد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی به دولت و در نهایت افزایش تولید و رونق اقتصادی منجر شود. ارکان اصل امنیت حقوقی، انتظار مشروع، عطف به‌ماسبق نشدن تصمیمات اداری، رعایت مهلت معقول و انتشار و شفافیت مقررات دولتی است. در نظام حقوقی ایران برخی از این شاخصه‌ها از سوی مقنن یا مراجع قضایی به رسمیت شناخته می‌شوند، اما عملاً در بسیاری از موارد این اصل و ارکان آن مهجور و مغفول‌اند. لذا با توجه به تأثیر آن‌ها در عرصه اقتصاد لازم است بیشتر مورد توجه مقنن، قضات و دولتمردان قرار گیرند.

کلیدواژگان

امنیت حقوقی، انتظار مشروع، تصمیمات اداری دولت، حقوق عمومی اقتصادی.

* استادیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران.

Email: atrian.f.1001@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۱۳

مقدمه

اگر ناکارآمدی تصدی‌گری دولت در اقتصاد و مطلوبیت اقتصاد مبتنی بر بازار را مسلم فرض کنیم، نوبت به بررسی نقش دولت در بازار و میزان و شیوه دخالت آن در این حوزه خواهد رسید. در این خصوص هیچ اندیشمندی منکر لزوم دخالت دولت در بازار نیست؛ بلکه اختلاف در میزان و چگونگی ایفای این نقش است، به طوری که برخی متفکران همچون آدام اسمیت - طلایه‌دار تفکر بازار آزاد- نیز بر ضرورت دخالت حداقلی دولت در سیستم اقتصادی کشور اذعان دارند. وی در این خصوص سه وظیفه اصلی برای حکومت برمی‌شمرد: قانون‌گذاری، ایجاد نظم و امنیت و انجام خدمات عمومی (باقری، ۱۳۸۵: ۴۴)، اما نکته مهم و ظریف در اینجا، شیوه انجام این وظایف است، زیرا اگر دولت این مسئولیت‌ها را به‌درستی و از طرق صحیح به انجام نرساند، ممکن است هزینه دخالت وی بیش از فواید آن شود. از وظایف حداقلی و اصلی حکومت در اقتصاد، هدایت و نظارت بر بازار است که با اهرم‌های مختلفی صورت می‌گیرد. ایفای نقش دولت در بازار از ظرافت‌ها و حساسیت‌های ویژه‌ای برخوردار است که چنانچه به صورت صحیح اجرا نشود ممکن است تأثیرات منفی فراوانی را به دنبال داشته باشد. تفکر مقررات‌زدایی^۱ که در دهه‌های اخیر بسیاری از کشورهای جهان را تحت تأثیر قرار داده، مؤید همین مطلب است. مداخلات دولت باید در حد ضرورت و به شیوه‌ای مطلوب باشد (شمس، ۱۳۸۱: ۱۱۲). به طوری که دخالت زیاد نهادهای عمومی و تصویب مقررات دولتی حجیم و دست و پاگیر می‌تواند به افزایش بروکراسی و مخاطبان آن منجر شود و فعالان اقتصادی را از تولید و سرمایه‌گذاری دلسرد کند. این در حالی است که اگر نوع و کیفیت این ضوابط با مقتضیات جامعه سازگار و هماهنگ نباشد، لطمات فراوانی به اقتصاد کشور وارد خواهد شد. بنابراین، در اصل لزوم نظارت و دخالت دولت در عرصه اقتصاد به منظور تنظیم بازار تردیدی به نظر نمی‌رسد، اما شیوه اجرای این رسالت و وضع قواعد مربوط به آن نیز از اهمیت به‌سزایی برخوردار است که دقت فراوانی می‌طلبد. در این میان یکی از اصولی که در این زمینه دولت‌ها باید مدنظر داشته باشند و همواره رعایت کنند، اصل امنیت حقوقی است. لحاظ این اصل در فعالیت‌های دولتی از چنان اهمیتی برخوردار است که به راحتی می‌توان لطمات جبران‌ناپذیر مراعات‌نکردن آن را به‌ویژه در عرصه اقتصاد تصور کرد. می‌توان گفت زیربنای تولید و سرمایه‌گذاری، اعتماد سرمایه‌گذار به کشور پذیرنده است و بدون امنیت حقوقی، اعتمادی در میان نخواهد بود. شایان یادآوری است با توجه به نقش حداکثری و تأثیر انکارناپذیر قوه مجریه در عرصه اقتصاد، تمرکز در این مقاله بر دخالت این قوه در اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی است. بنابراین، مباحث مطرح‌شده در این تحقیق از جنبه‌های اصل امنیت حقوقی که

1. Deregulation.

مربوط به قوای مقننه یا قضاییه است، منصرف خواهد بود. سؤالی که در این نوشتار به دنبال پاسخ آن هستیم آن است که شرایط و الزامات این اصل چیست و دولت چگونه می‌تواند به آن توجه داشته باشد؟

مفهوم اصل امنیت حقوقی

اصل امنیت حقوقی^۱ که از ملزومات حاکمیت قانون است (Portuese, 2014: 1)، امروزه یکی از اصول اساسی حاکم بر نظام‌های حقوقی مطرح دنیا است. برای مثال، در نظام حقوقی اتحادیه اروپا این اصل از اصول بنیادین این سیستم حقوقی محسوب می‌شود (کدخدایی، ۱۳۸۰: ۹۶) که برای تمامی مأموران و نهادها الزام‌آور است. در این خصوص ماده ۶ مصوبه ۲۰۰۷/۷ کمیته وزیران شورای اروپا، ضمن تأکید بر لزوم رعایت این اصل از سوی مقامات عمومی، آن را از ارکان اداره خوب^۲ برمی‌شمرد.^۳ مقتضای اصل امنیت حقوقی آن است که در یک سیستم حقوقی، تصمیمات و اقدامات دولتی قابل پیش‌بینی و قابل اتکا باشد به گونه‌ای که مردم بتوانند با اطمینان خاطر و با اعتماد به آن‌ها امور زندگی خود را برنامه‌ریزی کنند و بدین ترتیب یک تعامل مبتنی بر اعتماد میان شهروندان و نهادهای عمومی برقرار شود. مطلوب آن است که شهروندان با داشتن حس امنیت و اطمینان خاطر با دولت در تعامل باشند و بدانند که می‌توان به وعده‌ها و عملکرد مقامات عمومی اعتماد کرد. بر این اساس، می‌توان گفت پیش‌بینی‌پذیر بودن^۴ تصمیمات دولتی، هدف و رکن استوار اصل امنیت حقوقی است؛ زیرا در صورت پیش‌بینی‌ناپذیر بودن این تصمیمات، امکان اتکای شهروندان به مقامات عمومی و برنامه‌ریزی زندگی وجود نخواهد داشت. عدم حاکمیت این اصل در روابط مردم و دولت می‌تواند به بروز هرج و مرج و خودسری در جامعه منجر شود، زیرا افراد به جای مراجعه به دولت غیر قابل اعتماد و صرف هزینه‌های هنگفت، ترجیح خواهند داد از طرق غیرقانونی و غیررسمی، امور خود را بدون پرداخت هزینه‌های قانونی تمشیت کنند. اما تأثیر مراعات نکردن این اصل از سوی دولت در عرصه اقتصاد به مراتب بیشتر و جبران‌ناپذیرتر است، زیرا زندگی یک سرمایه‌گذار با برنامه‌ریزی وی رقم می‌خورد و مسلم است که اگر رفتار و عملکرد دولت به گونه‌ای باشد که مداوم برنامه‌های او را به هم بزند، شخص به دلیل تحمل نکردن ریسک این سرمایه‌گذاری، احتمالاً از انجام آن کار اقتصادی منصرف می‌شود و ترجیح خواهد داد برنامه‌های اقتصادی

1. sécurité juridique/ Legal Certainty.

2. Good administration.

۳. بند ۱ ماده ۶ مصوبه ۲۰۰۷/۷ کمیته وزیران شورای اروپا در خصوص اداره خوب: «مقامات عمومی باید طبق اصل امنیت حقوقی رفتار کنند».

4. Predictability.

خویش را در کشوری بنیان‌گذاری کند که قابل اعتماد باشد. بر این اساس، رابطه میان فعالان اقتصادی و دولت در یک کشور بایستی مبتنی بر اعتماد و اطمینان باشد و سرمایه‌گذاران بتوانند با احساس امنیت و اطمینان خاطر به سرمایه‌گذاری و تولید مبادرت ورزند. سرمایه‌گذار، فعالیت اقتصادی با ریسک بالا، همچنین فعالیتی را که به دلیل پیش‌بینی‌ناپذیر بودن تصمیمات اداری ممکن است هر لحظه دستخوش دگرگونی شود نخواهد پذیرفت. اما دولت چگونه می‌تواند این اصل را مراعات کند؛ در حالی که اداره جامعه بر عهده اوست و وی باید در هر زمان کشور را با اقتضائات روز اداره کند؟ آنچه مسلم است دولت باید به‌منظور اتخاذ هرگونه تصمیم برای اداره بهتر جامعه از اختیارات کافی برخوردار باشد، اما اعمال این اختیار چگونه می‌تواند به اعتماد فعالان اقتصادی لطمه نزند؟ چگونه می‌توان میان پیش‌بینی‌پذیر بودن تصمیمات دولتی و داشتن صلاحیت تخییری کافی به‌منظور اتخاذ هرگونه تصمیم برای اداره بهتر جامعه جمع کرد؟ این مهم با اجرای ارکان اصل امنیت حقوقی حاصل خواهد شد. اگر دولت در تصمیم‌گیری‌های خود این شرایط را رعایت کند، در عین برخورداری از قدرت کافی برای اتخاذ تصمیم، امنیت و اطمینان خاطر و بالتبع برنامه‌ریزی‌های فعالان اقتصادی را نیز بر هم نخواهد زد. در ادامه به لوازم و ارکان این اصل پرداخته خواهد شد.

اصل انتظار مشروع

اصل انتظار مشروع^۱ یکی از لوازم اساسی امنیت حقوقی و از ارکان ماهوی آن است. به طوری که در بسیاری از اسناد حقوقی، این دو مفهوم در کنار یکدیگر به کار رفته‌اند.^۲ این اصل که طبق مقررات حقوقی اتحادیه اروپا از ویژگی‌های اداره خوب^۳ محسوب می‌شود^۴، چنین معنا شده است: «انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی، در اثر تصمیمات، اقدامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری ایجاد شده است؛ به نحوی که انصراف و یا عدم توجه به آن‌ها ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت به شهروندان می‌شود و بدین جهت انتظارات یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهد بود» (Craig, 1992: 81). مقامات اداری در کشور باید حق تغییر عملکرد، رویه یا تصمیمات خود را داشته باشند، اما از طرف دیگر اصل امنیت حقوقی ایجاب می‌کند که شهروندان و به‌ویژه سرمایه‌گذاران اقتصادی بتوانند با پیش‌بینی تصمیمات و رویه‌های موجود اداری به آن اعتماد و برنامه‌ریزی کنند. در این خصوص انتظار مشروع به‌منزله مهم‌ترین رکن

1. Legitimate expectations.

2. See: Art 6 of the Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

3. Good administration.

4. Art10 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

اصل امنیت حقوقی اقتضا می‌کند که تغییرات در سیاست‌های دولتی به‌گونه‌ای اعمال شود که توقعات، انتظارات و برنامه‌ریزی‌های شهروندان کمترین لطمه را ببینند. این اصل که امروزه از اصول بنیادین حقوق اداری تلقی می‌شود (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰: ۱۶۰) با ابزارهای گوناگون سعی دارد به این مطلوب دست یابد. از مهم‌ترین این اهرم‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. عمل به وعده‌های دولتی

یکی از اقتضائات اصل انتظار مشروع که می‌تواند تأثیر به‌سزایی در بهبود وضعیت اقتصادی از طریق جلب اطمینان سرمایه‌گذاران، داشته باشد، عمل کردن مقامات دولتی به وعده‌های خود است، زیرا به طور طبیعی شهروندان و از جمله فعالان اقتصادی ممکن است بنا بر قول‌ها و وعده‌های مأموران دولتی سرمایه‌گذاری کنند و در صورت تحقق نیافتن آن‌ها، به شدت به برنامه آن‌ها خلل وارد شود. برای مثال، اگر دولت وعده دهد که در صورت راه‌اندازی واحد تولیدی برای تولید کفش، به سرمایه‌گذار تسهیلات پرداخت خواهد کرد و برخی افراد پیرو این اعلان به سرمایه‌گذاری اقدام کنند، حال اگر دولت به وعده خود عمل نکند و تسهیلات موعود را پرداخت نکند مسلم است که چه اتفاقی برای سرمایه و برنامه‌های فرد متقاضی خواهد افتاد. بدیهی است که عمل نکردن به وعده‌های دولتی، برخلاف لزوم پیش‌بینی‌پذیر بودن تصمیمات اداری است و می‌تواند به تخدیش اطمینان حقوقی و اعتماد فعالان اقتصادی به دولت منجر شود. البته معقول بودن انتظارات ناشی از یک وعده دولتی و میزان تخدیش توقعات شهروند بایستی در هر پرونده‌ای به صورت موردی بررسی شود، اما در صورتی که مشروعیت توقع خواهان و لطمه به انتظارات وی در اثر اجرا نکردن وعده‌های دولتی برای قاضی محرز شود می‌تواند به نقض تصمیم اداری خلاف وعده یا جبران خسارت متقاضی منجر شود (شوئبرگ، ۱۳۸۷: ۳۹)، زیرا این اقدام اداری امنیت و اطمینان حقوقی شهروندان را به خطر می‌اندازد و سبب بی‌اعتمادی به سیستم دولتی خواهد شد.

۲. چگونگی تغییر سیاست‌های اقتصادی دولتی

بعد دومی که در بحث انتظار مشروع در خصوص اصل امنیت حقوق مطرح است، چگونگی تغییر سیاست‌ها، رویه‌ها و مقررات دولتی است. پرواضح است که تغییر رویه و سیاست‌های اداری از اقتضائات اداره بهینه کشور است و نمی‌توان انتظار داشت و حتی نامطلوب است که ادارات دولتی با سیاست‌ها و روش‌های قدیمی جامعه را اداره کنند. مسلماً تغییرات ایجادشده در زندگی مردم، متحول و به‌روزشدن عملکرد دولت را نیز می‌طلبد (همان: ۴۱)، اما از طرفی انتظار مشروع اقتضا می‌کند که این اختیار اداری به‌گونه‌ای اعمال شود که حتی‌الامکان

انتظارات معقول و موجه شهروندان و به طور خاص سرمایه‌گذاران اقتصادی و برنامه‌ریزی‌های آنان مخدوش نشود. زیرا مردم نوعاً به رویه و عملکرد مداوم مقامات اداری اعتماد و با پیش‌بینی تصمیمات بعدی آن‌ها به برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری اقدام می‌کنند. انتظار مشروع مخالف تغییر سیاست‌ها و رویه‌های اداری نیست؛ زیرا این موضوعی است اجتناب‌ناپذیر، بلکه بایستی به‌گونه‌ای عمل شود که امنیت و اعتماد مردم سلب نشود. از لوازم این امر آن است که تغییرات سیاست یا رویه‌های دولتی، موجه و در حد ضرورت باشد و البته بدیهی است که اگر تصمیم‌گیری‌ها کارشناسی شده و همراه با دوراندیشی باشد، به تغییر و دگرگونی نیاز کمتری خواهد داشت. اما چنانچه تغییر مصوبات دولتی ضروری باشد باید این امر به‌گونه‌ای صورت گیرد که اعتماد مردم ناشی از سیاست‌ها و رویه دولتی و بالتبع، برنامه‌ریزی آن‌ها مخدوش نشود. برای مثال، این تغییرات باید با حفظ حقوق قبلی شهروندان باشد و به صورت ناگهانی و به یک‌باره اعمال نشود، زیرا تغییر ناگهانی تصمیمات و مقررات اداری بر سرمایه‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی لطمه وارد خواهد کرد. برای مثال، ممکن است دولت در یک مقطع تصمیم بگیرد که از واردات چای حمایت کند و براساس این سیاست، عده‌ای در این خصوص سرمایه‌گذاری کنند، اما پس از چندی، دولت طی تصمیمی جدید، واردات این محصول را ممنوع کند یا معیارهای متفاوتی را برای اشخاص واردکننده در نظر گیرد. مسلم است که این تغییر رویه ناگهانی می‌تواند به اضرار بسیاری از واردکنندگان و سرمایه‌گذاران منجر شود. بر این اساس، مقامات اداری نباید به طور ناگهانی تصمیمات و سیاست‌های خود را تغییر دهند، بلکه می‌توانند با پیش‌بینی دوران گذار^۱ یا اطلاع قبلی به شهروندان و ذی‌نفعان اجازه دهند و سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی نیز برنامه‌های خود را با سیاست جدید سازگار کنند. بنابراین، اصل انتظار مشروع و امنیت حقوقی مخالف تغییر سیاست‌ها و مقررات دولتی نیست، بلکه مبین آن است که این تغییرات به‌گونه‌ای اعمال نشود که اقدامات دولتی پیش‌بینی‌ناپذیر و سبب لطمه به برنامه‌های اقتصادی افراد شود. بدین لحاظ همان‌گونه که گذشت می‌توان با اطلاع‌رسانی قبلی به شهروندان و در نظر گرفتن مرحله گذار برای این تغییرات، اعتماد سرمایه‌گذاری به سیستم حقوقی کشور را ارتقا داد. بنابراین، مقامات اداری حق خواهند داشت تصمیمات و مقررات دولتی را تغییر دهند، اما باید این اختیار با حفظ انتظارات معقول شهروندان و لطمه‌نزدن به امنیت حقوقی سرمایه‌گذاران همراه باشد. در مراجع قضایی نظام‌های حقوقی مطرح دنیا در این خصوص پرونده‌های قضایی متعدد و قابل توجهی تشکیل شده است که در اینجا به دلیل رعایت اختصار به ذکر یک مورد از دیوان دادگستری اروپا اکتفا می‌شود. این دعوی^۲ در خصوص مسئله برنامه تولید شیر بود. برای سال‌ها، بازار شیر اروپا از ازدیاد ذخیره رنج

1. Transition.

2. Case 120/86 Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij[1988] ECR 2321.

می‌برد. در سال ۱۹۷۷ شورای اروپا تدابیری را برای تنظیم این بازار و حل مشکل شیر اضافی اتخاذ کرد. در این خصوص آیین‌نامه‌ای به تصویب این شورا رسید که طی آن، تولیدکنندگان شیر به توقف تولید خود برای یک بازه زمانی تشویق شدند. براساس این مصوبه، اگر تولیدکننده‌ای به توقف تولید شیر برای ۵ سال تعهد بدهد از امتیازاتی برخوردار خواهد شد. با این حال این تدابیر مشکل شیر اضافی را حل نکرد، بنابراین، شورا تدابیر سختگیرانه‌تری را در سال ۱۹۸۴ اتخاذ کرد. به این ترتیب که آیین‌نامه‌ای برای تحمیل مالیات بر تولیدکنندگان شیر اضافی تصویب کرد. براساس این مصوبه، یک میزان مرجعی بر مبنای تولید شیر هر تولیدکننده در سال گذشته در نظر گرفته شد که در صورت تجاوز میزان شیر تولیدشده از این میزان مرجع، تولیدکننده موظف می‌شد مالیات اضافی پرداخت کند. پیرو تصویب این دستورالعمل، دادخواستی در دیوان دادگستری اروپا مطرح شد. خواهان در سال ۱۹۷۹ متعهد شده بود که برای ۵ سال تولید شیر خود را متوقف کند. پس از اتمام این دوره وی قصد شروع مجدد تولید را داشت بنابراین، تقاضای تعیین میزان مرجع را کرد. درخواست وی به طور کلی رد شد، زیرا به دلیل اینکه وی در سال مرجع یعنی ۱۹۸۳ هیچ شیری تولید نکرده بود، میزان مرجع را از دست داد، زیرا تولیدش را پیرو تعهد متوقف کرده بود. بنابراین او در صورت تولید مجدد بایستی متحمل مالیاتی هنگفت می‌شد. او در دادخواست تقدیمی، مدعی شد که طرح میزان مرجع، انتظارات مشروع وی را نقض کرده است. دیوان مزبور استدلال کرد که تولیدکننده‌ای که تولید شیر را متوقف و مجدداً تولید را شروع کرده است نمی‌تواند انتظار داشته باشد که با او دقیقاً همان رفتاری بشود که هنگام تعلیق اعمال می‌شده است. این انتظار مشروعی نیست که این‌ها در معرض یک سیاست بنیادین جدید نباشند. با وجود این، خواهان می‌تواند به طور مشروع انتظار داشته باشد که تولید را مجدداً آغاز کند بدون آنکه در مضیقه قرار گیرد، زیرا قرار بر این بوده است که در اثر تعلیق تولید شیر، تشویق و حمایت شود و نه تنبیه مالی. «در جایی که چنین تولیدکننده‌ای، مثلاً در پرونده حاضر، توسط تدابیر جامعه به تعهد برای تعلیق تولید شیر برای مدت معینی در راستای منافع عمومی تشویق شده است، انتظار مشروعی است که وی متوقع بوده که پس از خاتمه این تعهدش، مشمول محدودیت‌های خاص اعمال شده نگردد و انتظار داشته که طرح‌های حکومتی برای وی سودمند باشد»^۱. خواهان به طور قابل توجهی از بازاریابی شیر محروم شده، زیرا قبلاً تعهد توقیف تولید داده بود، اما در سال ۱۹۹۷ پیش‌بینی نمی‌کرد که به وی یک میزان مرجع اعطا نمی‌شود. پیرو این اقامه دعوا، دادگاه آیین‌نامه شورا را ابطال کرد، زیرا انتظارات مشروع تولیدکننده را نقض کرده بود. انتظار وی آن بود که پس از تولید مجدد، به دلیل تعهداتی که داده است، مشمول محدودیت شود. نکته درخور توجه در این پرونده آن است که دیوان دادگستری اروپا در این رأی، مانع تغییر سیاست نشده است، بلکه

1. Case 120/86 Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij[1988] ECR 2321, 24.

مقرر کرده که این امر بایستی با رعایت موقعیت خاص تولیدکنندگان متعهدشده صورت می‌گرفت. نکته دیگری که در این پرونده بر آن تأکید شده است، قابل پیش‌بینی بودن اقدامات اداری است که در تأمین انتظارات مشروع شهروندان، نقش به‌سزایی دارد. بنابراین، در پرونده مزبور تصمیم متخذة نقض شد، زیرا از سوی شورای اروپا برای خواهان قابل پیش‌بینی نبود (Misztal, 1996: 65).

در نظام حقوقی ایران، اعمال تغییرات مکرر، عجولانه و بدون اطلاع قبلی در مصوبات و سیاست‌های دولتی زیاد مشاهده می‌شود که این می‌تواند به‌شدت به بی‌رغبتی سرمایه‌گذاران به دلیل ریسک بالای فعالیت اقتصادی و نداشتن اطمینان خاطر منجر شود. با وجود این، خوشبختانه در قوانین جدید ردپاهای خوبی در این خصوص به چشم می‌خورد که در صورت اجرا می‌تواند بسیار مفید واقع شود. برای مثال می‌توان به ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار^۱ اشاره کرد. در این ماده قانونی به دلیل ایجاد ثبات و اطمینان اقتصادی، اعمال هرگونه تغییر در سیاست‌ها، رویه‌ها و مقررات اقتصادی به اعلام عمومی قبلی در رسانه‌ها منوط شده است. هرچند تعیین نکردن زمان مشخص قبل از اجرا در این ماده نقیصه مهمی محسوب می‌شود و حتی ممکن است به اعمال سلیقه و اجرانشدن قانون منتهی شود، اما اصل تصویب چنین ماده‌ای که نشان از تحولات مثبت قاعده‌گذاری در ایران محسوب می‌شود بسیار امیدوارکننده و خوشایند است، به‌خصوص که به‌صراحت از اصطلاحات «ثبات و امنیت اقتصادی» استفاده کرده و اطلاع‌رسانی قبل از اعمال تغییرات در سیاست‌های اقتصادی را از لوازم آن برشمرده است. پرواضح است که اجرایی شدن آن نیاز به اهتمام جدی تمام مسئولان و متصدیان حکومتی خواهد داشت.

دیوان عدالت اداری در عرصه رویه قضایی، در آرا خود از اصل انتظار مشروع به‌صراحت استفاده نکرده است، اما در برخی از تصمیمات قضایی بدون به‌کار بردن این اصطلاح از مفهوم آن با عنوان حقوق مکتسب، بهره‌برداری کرده است. یکی از آرا درخور توجه در این خصوص رأی شماره ۵۴۴ مورخ ۲۷/۱۰/۸۳ هیئت عمومی این دیوان است. در این رأی، هیئت عمومی تغییر طرح تفصیلی مربوط به ساختمانی را که قبلاً برای آن پروانه صادر شده است، مغایر حقوق مکتسب صاحب پروانه دانسته و آن را غیرمجاز اعلام کرده است. این رأی با توجه به

۱. «دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفاند به‌منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند».

۲. «نظر به اینکه پروانه ساختمانی براساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری مطابق با اصول شهرسازی و حدوث و ثغور معابر عمومی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که مالمأ موجب حقوق مکتسبه‌ای برای اشخاص است سلب حق و یا تغییر آن بدون اجازه قانون‌گذار فاقد وجاهت و اعتبار می‌باشد...».

صلاحیت اختیاری کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی درخور توجه است، زیرا دیوان عدالت اداری اعمال این صلاحیت را نامحدود فرض نکرده و آن را به حفظ حق مکتسب شهروندان منوط دانسته است. همچنین، رأی شماره ۴۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ آن دیوان^۱ مبنی بر ابطال آیین‌نامه هیئت وزیران به دلیل رعایت نکردن حقوق مکتسب اشخاص در آن، از آرای درخور توجه و البته قابل تقدیر است.

۳. لغو ناپذیری اقدامات یک‌جانبه اداری

برخلاف مقررات دولتی که مقامات اداری می‌توانند با رعایت انتظارات معقول شهروندان آن‌ها را تغییر دهند، وضعیت تصمیمات انفرادی دولتی همچون مجوزهای اداری - که مخاطب آن یک نفر است - متفاوت است. اصل انتظار مشروع و امنیت حقوقی ایجاب می‌کند که چنین تصمیماتی در صورت قانونی و مطلوب بودن برای شهروند قابل لغو نباشد، زیرا اصولاً مخاطبان تصمیم اداری به آن اتکا و با اعتماد به اقدام مأمور دولتی طبق آن برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری می‌کنند. بنابراین، لغو چنین تصمیماتی مثل مجوزهای اداری می‌تواند به شدت به روابط میان مردم و نهادهای دولتی لطمه بزند و سبب بی‌اعتمادی شهروندان و فعالان اقتصادی به دولت شود. بر این اساس است که همواره در متون حقوقی، قطعیت^۲ از ارکان اصل امنیت حقوقی برشمرده شده است (Seerden, 2007: 322). بدین لحاظ حتی در نظام‌های حقوقی مثل فرانسه که دیدگاهی متفاوت به اصل انتظار مشروع دارند^۳، این موضوع را به رسمیت شمرده‌اند و اعمال یک‌جانبه اداری قانونی موجد حق را به هیچ‌وجه قابل لغو نمی‌دانند (Lombard et Dumont, 2007: 244).

البته در خصوص اقدامات اداری مخالف قانون، قضیه متفاوت است. همان‌طور که حاکمیت

۱. «..... با توجه به اینکه به موجب مصوبات مصرح در بند ۲ تصویب‌نامه شماره 70441/ت ۵۱۰۴۰ هـ - ۱۳۹۳/۶/۲۲ هیئت وزیران، اجازه ورود خودرو با رعایت شرایط مربوط داده شده است و در اجرای این مصوبات، واردات خودرو صورت پذیرفته، مصوبه مؤخر هیئت وزیران با لحاظ مقررات ماده ۴ قانون صادرات و واردات مصوب سال ۱۳۷۲ نمی‌تواند حق مکتسب اشخاصی که با مصوبات قبلی برای آن‌ها ایجاد شده است را محدود کند. بنابراین، چون در بند ۲ تصویب‌نامه یادشده، حقوق آن دسته از اشخاص که با مصوبات قبلی نسبت به واردات خودرو اقدام کرده‌اند و با این مصوبه نتوانسته‌اند خودروی خود را ترخیص کنند تزییع می‌شود، در نتیجه این بند از مصوبه صرفاً در حدی که نافی حق مکتسب چنین اشخاصی است با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و به‌منظور جلوگیری از تزییع حقوق اشخاص از تاریخ تصویب ابطال می‌شود».

2. Definite.

3. See: Petit, Jacques, Le principe de confiance légitime en droit administratif français, 2010 (http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf).

قانون اقتضا می‌کند اگر تصمیم اداری برخلاف قانون اتخاذ شده بود، قابل لغو است مگر آنکه نقض قانون فاحش نباشد. اما به هر حال خسارت ناشی از این لغو نیز باید جبران شود (Bradley & Ewing, 2007: 754). آرا قضایی متعددی در این خصوص صادر شده است که در اینجا به ذکر یک مورد اکتفا می‌شود. در سال ۱۹۵۷ در پرونده الجرا^۱، دیوان دادگستری اروپا رأی قابل توجهی در خصوص لغوناپذیری تصمیمات اداری صادر کرد. خانم الجرا که در استخدام موقت مجمع عمومی بود با تصمیم هیئت مسئول امور استخدامی، به استخدام دائم درآمده بود؛ اما هفت ماه بعد، مجمع به دلیل اختلاف‌های صنعتی که نامبرده در آن نقش داشت، از تصمیم خود عدول و وی را اخراج کرد. دیوان در این خصوص اظهار داشت: «اقدام اداری اعطاکنده حقوق فردی به شخص ذی‌نفع، چنانچه قانونی باشد، نمی‌تواند لغو شود. در این پرونده چون شخص، دارای حق مکتسبه است حفظ اطمینان به ثبات وضعیت که بدین‌سان ایجاد شده به منافی که اداره در رجوع از تصمیم خود دنبال می‌کند ترجیح دارد»^۲. در پرونده‌ای دیگر دیوان دادگستری اروپا به جای ترجیح صریح و مسلم حاکمیت قانون یا انتظار مشروع به یکدیگر، موضوع را به بررسی موردی در هر پرونده و سنجش اهمیت منافع خصوصی و عمومی در آن واگذار کرد. عبارت دیوان این‌گونه نگارش شده است: «اصل امنیت حقوقی، باید با اصل قانونی‌بودن ترکیب شود. اینکه کدام‌یک از این دو باید حاکم باشد به سنجش منافع عمومی یا منافع خصوصی در هر مورد بستگی دارد. یعنی از یک طرف، ذی‌نفع‌ها، حسن‌نیت و اعتماد آن‌ها و از سوی دیگر نفع جامعه».

در نظام حقوقی ایران اصل انتظار مشروع به‌صراحت شناسایی نشده و مبنای تصویب قوانین و آرا قضایی قرار نگرفته است، اما برخی قوانین و مقررات و تصمیمات قضایی را می‌توان یافت که مؤید مفهوم این اصل متریقی‌اند. از جمله در خصوص لغو تصمیمات و اقدامات اداری، ماده ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴^۳ بسیار درخور توجه است. عبارت این ماده قانونی به‌گونه‌ای تنظیم شده که گویا مقنن در مقام اعطای اختیار به دستگاه‌های اجرایی است، اما در حقیقت یک نوع محدودیت نیز برای آن‌ها دربر خواهد داشت. چه آنکه طبق این ماده نهادهای عمومی حق لغو، تغییر یا عطف به ماسبق کردن مجوزها، پروانه‌ها یا تعهدات اداری را نخواهند داشت مگر با تصریح در قانون یا قرارداد یا جلب

1. Algeria.

2. Case C-7/56 - Algeria & Others v Assemblée commune [1957] ECR 0081.

۳. «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و دستگاه‌هایی که شمول حکم بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است در صورت وجود مجوز قانونی یا تصریح در قرارداد می‌توانند قراردادها، تعهدات، توافقات، واگذاری‌ها، مجوزها و پروانه‌های قانونی صادرشده را لغو کنند یا تغییر دهند یا متوقف یا عطف به ماسبق کنند در غیر این صورت اقدامات فوق مستلزم جلب رضایت اشخاص ذی‌نفع می‌باشد».

رضایت ذی‌نفع. نکته درخور توجه در این ماده آن است که صرفاً مجوزها و پروانه‌های قانونی غیرقابل لغو و تغییر دانسته شده است. به عبارت دیگر، مفهوم مخالف این عبارت مبین امکان‌الغای تصمیمات اداری غیرقانونی خواهد بود. این ماده قانونی، در صورت اجراء، فی‌نفسه می‌تواند نقش مؤثری در بهبود روابط سرمایه‌گذاران و نهادهای اداری و ایجاد اعتماد میان آن‌ها و بالتبع افزایش تولید و رونق اقتصادی ایفا کند.

عطف به ماسبق نشدن تصمیمات اداری

عطف به ماسبق نشدن^۱ قواعد حقوقی یکی از لوازم اصل امنیت حقوقی و از ارکان جدایی‌ناپذیر این اصل است (Seerden, 2007: 322)، زیرا عقلاً و منطقاً نمی‌توان از کسی انتظار داشت قاعده حقوقی را قبل از وضع آن رعایت کند. بنابراین، نمی‌توان فرد را به دلیل رعایت نکردن قانون قبل از وضع آن مؤاخذه کرد، زیرا مشمول قاعده قبح عقاب بلایان خواهد شد. در حوزه مسائل اقتصادی از جمله قراردادهای فی‌مابین افراد و شرکت‌ها نیز این قاعده حکمفرماست. یعنی قواعد حقوقی صرفاً نسبت به موضوعات بعد از تصویب تسری دارد و حقوق مکتسب اشخاص طبق قواعد قبلی را تحت تأثیر قرار نخواهد داد، زیرا در غیر این صورت اقدامات اداری غیرقابل پیش‌بینی‌اند و شهروندان نمی‌توانند با اطمینان خاطر و اعتماد به سیستم حقوقی کشور به فعالیت‌های روزمره خویش از جمله فعالیت‌های اقتصادی مبادرت ورزند. می‌توان گفت عطف به ماسبق نشدن قوانین امروزه به یک قاعده بدیهی تبدیل شده است که در اکثر قوانین اساسی یا عادی کشورها ذکر و اجراء می‌شود. بدین ترتیب که هیچ قانونی نسبت به گذشته خود اثر ندارد مگر آنکه در خود قانون به آن تصریح شود. در این خصوص می‌توان به ماده ۴ قانون مدنی ایران^۲ و ماده ۲ قانون مدنی فرانسه^۳ اشاره کرد. اما مسئله مورد بحث در اینجا آن است که آیا مقررات دولتی نیز مشمول این قاعده‌اند؟ آیا مقررات دولتی می‌توانند عطف به ماسبق شوند؟ به عبارت دیگر، آیا مقامات اداری می‌توانند تصمیم خود را نسبت به گذشته تسری دهند؟ به نظر می‌رسد مقررات دولتی نیز بایستی از این اصل پیروی کنند یعنی مصوبات اداری نباید عطف به ماسبق شوند. مبنای آن نیز به همان مبنای عطف به ماسبق نشدن قوانین بازمی‌گردد که همانا اصل امنیت حقوقی است. بر همین اساس است که در ماده ۶ مصوبه ۲۰۰۷/۷ کمیته وزیران شورای اروپا پس از الزام به رعایت اصل امنیت حقوقی از سوی مأموران دولتی در بند ۱،

1. Non-retroactivity.

۲. «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد مگر اینکه در قانون، مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد».

۳. «قانون صرفاً نسبت به آینده اثر دارد. قانون عطف به ماسبق نمی‌شود».

بلافاصله در بند ۲، عطف به ماسبق کردن تصمیمات را برای آنها ممنوع اعلام کرده است.^۱ همان گونه که اصل مزبور اقتضا می کند که قوانین نسبت به گذشته اثر نداشته باشند همچنین ایجاد می کند که مقررات دولتی نیز فاقد اثر قهقرایی باشند، زیرا در غیر این صورت مردم و به ویژه فعالان اقتصادی نمی توانند به سیستم حقوقی کشور و تصمیمات و مقررات اداری اعتماد کنند یعنی اقدامات اداری غیر قابل پیش بینی خواهند شد. برای مثال، اگر قانون اجازه وضع عوارض گمرک به دولت داده باشد و دولت این نوع عوارض را وضع کند و این تکلیف را به گذشته نیز تسری دهد، مسلماً سبب اختلال در برنامه اقتصادی بسیاری از واردکنندگان و فعالان اقتصادی خواهد شد؛ زیرا آنها بدون احتساب این عوارض به سرمایه گذاری مبادرت کرده اند. بنابراین، مصوبات و مقررات دولتی نیز که می توانند فی نفسه موجب حق و تکلیف باشند، نباید عطف به ماسبق شوند، زیرا در این صورت قطعاً آن اقدام غیر قابل پیش بینی و بر خلاف امنیت حقوقی شهروندان خواهد بود، مگر در مواردی که قانون گذار چنین اجازه ای داده باشد. همان گونه که گذشت در فرانسه همچون ایران، در قانون مدنی به عطف به ماسبق نشدن قوانین تصریح شده، اما در خصوص شمول این اصل بر مصوبات و مقررات دولتی موضع گیری نشده است، اما با توجه به اینکه در نظام حقوقی فرانسه این قاعده به منزله یک اصل کلی حقوق^۲ شناخته می شود، بنابراین شورای دولتی^۳ در چندین رأی تصریح کرده است که اصل عطف به ماسبق نشدن، شامل مقررات دولتی نیز می شود. برای مثال، این شورا در رأی مورخ ۲۵ ژوئن ۱۹۴۸^۴، به صراحت اظهار نظر کرد که «مقررات دولتی صرفاً نسبت به آینده اثر دارند» (Valette, 2009: 62). هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرا متعددی قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین را به منزله یک اصل کلی حقوقی به رسمیت شناخته و آن را به مقررات دولتی نیز تسری داده است. در این خصوص رأی شماره ۷۵/۸۷ مورخ ۷۵/۵/۲۷ بیان می کند: «چون عطف به ماسبق کردن مقررات دولتی با عنایت به وحدت ملاک ماده ۴ قانون مدنی، موافق اصول و موازین قانونی نیست...»^۵ همچنین در رأی ۸۱/۱ مورخ ۸۱/۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان مزبور بار دیگر بر شمول اصل عطف به ماسبق نشدن بر مقررات دولتی تأکید

1. Art 6 of the Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

2. principe général du droit.

3. Conseil d'Etat.

4. CE, Ass., 25 juin 1948, Société du journal L'Aurore, Rec. 289.

۵. «..... چون عطف به ماسبق کردن مقررات دولتی با عنایت به وحدت ملاک ماده ۴ قانون مدنی، موافق اصول و موازین قانونی نیست، لذا اطلاق تبصره ۱ از بند ۱ تصویب نامه شماره ۶۱۲۱۲/ت ۱۱۵۵۵ هـ - ۱۳۷۴/۲/۲۷ هیئت وزیران و همچنین تبصره ۱ از بند ۱ از قسمت ب بخش نامه شماره ۶۰/۱۰۳۴ - ۶۰/۲/۳۰ مورخ ۷۴/۲/۳۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که مفهوم تسری مقررات مندرج در مصوبات مذکور به گذشته می باشد، خلاف قانون تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری تبصره های مزبور ابطال می گردد».

کرده و به استناد همین اصل، مصوبه دولتی معترض عنه را ابطال کرده است.^۱ بر این اساس، اصل امنیت حقوقی اقتضا می‌کند که مقررات دولتی نیز همچون قوانین عطف به ماسبق نشوند. رعایت این موضوع در عرصه‌های اقتصادی اهمیت مضاعف می‌یابد، زیرا فعالان اقتصادی با اعتماد به مقررات و ضوابط موجود برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری می‌کنند و اگر تصمیمات اداری جدید اقدامات آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد قطعاً در فعالیت اقتصادی آنان خلل ایجاد می‌شود و اطمینان و اعتماد میان آن‌ها و دولت از میان خواهد رفت. مسلم است که در چنین سیستم حقوقی سرمایه‌گذاری ریسک بالایی دارد و فعالان اقتصادی از فعالیت در چنین کشوری احتراز خواهند کرد. البته استثنا وارد بر این اصل آن است که قانون‌گذار اجازه اتخاذ چنین تصمیمی را به مقامات اداری داده باشد که در این صورت آن‌ها مجاز به اتخاذ تصمیم با اثر قهری‌اند و بدیهی است که این اقدام غیر قابل پیش‌بینی تلقی نخواهد شد، زیرا در قانون ذکر آن به میان آمده است.

اصل رعایت مهلت معقول

اصل رعایت مهلت معقول امروزه به دلیل تأثیری که در بهبود روابط میان مردم و اداره می‌تواند داشته باشد، در حقوق اداری مدرن اهمیت زیادی دارد. این اصل در رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه اروپا از لوازم و ارکان امنیت حقوقی به شمار می‌رود^۲ (Hofmann, 2012: 196)، زیرا رعایت آن برای شهروند نوعی اطمینان خاطر ایجاد می‌کند و وی را قادر خواهد کرد در امور خویش برنامه‌ریزی داشته باشد. اما اگر تصمیم یا اقدام اداری محدوده زمانی مشخصی نداشته باشد، طبیعتاً قابل پیش‌بینی و اتکا نخواهد بود و به‌ویژه در عرصه فعالیت‌های اقتصادی محاسبات و برنامه‌ریزی‌های فعالان این عرصه را مختل خواهد کرد؛ زیرا نمی‌دانند درخواستی که از اداره مثلاً برای راه‌اندازی یک خط تولید کرده‌اند چه زمانی پاسخ داده خواهد شد و مسلماً در چنین فضایی سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی ناممکن می‌شود، اما اگر اقدام اداری مهلت زمان مشخص یا معقول داشته باشد حتی اگر پاسخ اداره منفی باشد، تکلیف سرمایه‌گذار مشخص می‌شود و به فعالیت دیگری خواهد پرداخت. لذا در چنین حالتی مراجعه به اداره با یک نوع اطمینان خاطر و احساس امنیت همراه است نه سردرگمی و بلا تکلیفی. اصل رعایت مهلت

۱. «طبق ماده ۱۲ قانون صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲ «واردات قبل از صادرات مواد و کالاهای مورد مصرف در تولید، تکمیل، آماده‌سازی و بسته‌بندی کالاهای صادراتی به صورت ورود موقت با ارائه تعهد یا سفته معتبر به گمرک از پرداخت کلیه وجوه متعلق به واردات، جز آنچه که جنبه هزینه یا کارمزد دارد، معاف است.» نظر به اینکه وضع قاعده خاص علاوه بر حکم مقنن و عطف به ماسبق کردن آن در خصوص مورد خلاف ماده فوق‌الذکر و ماده ۴ قانون مدنی است...»

2. Case C-282/95 P Guérin automobiles v Commission [1997] ECR I-1503, 37.

معقول که در اسناد حقوقی مرتبط از ویژگی‌های اداره خوب^۱ نیز تلقی می‌شود^۲ بیانگر آن است که کارمندان و نهادهای عمومی باید از تأخیر و تنبلی در فرایندهای اداری و پاسخگویی به شهروندان اجتناب ورزند و امور تحت رسیدگی آن‌ها به سرعت و بدون تأخیر صورت گیرد (Szydlo, 2004: 96). بدین جهت، اداره کند یک اداره بد محسوب می‌شود (Hofmann, 2012: 196). طریقه اعمال این اصل در کشورهای مختلف کمی متفاوت است. به طوری که در برخی سیستم‌های حقوقی مهلت و محدوده زمانی مشخص^۳ برای انجام امور اداری تعیین می‌شود و مقامات دولتی موظف خواهند بود در آن بازه زمانی مشخص اقدامات اداری را انجام دهند. میانگین مشهور در قوانین اداری یک ماه است. بدیهی است برای برخی امور اداری بسته به مراحل و پیچیدگی آن، ممکن است در قانون مربوطه مهلت زمان بیشتری معین شود (Milecka, 2011: 50). اما اگر مهلت زمان مشخصی نیز برای انجام امور اداری در قوانین، معین نشده باشد اصل رعایت مهلت معقول ایجاب می‌کند که تقاضای شهروند در یک محدوده زمانی منطقی و معقول^۴ و در کوتاه‌ترین زمان ممکن صورت گیرد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۸۸) نه اینکه یک اقدام اداری، ماه‌ها به طول انجامد و متقاضی در سردرگمی و بلاتکلیفی باقی بماند. به هر حال انجام امور اداری در محدوده زمانی مشخص یا بازه زمانی نامشخص اما معقول، به ایجاد نظم در فعالیت‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران و برقراری اطمینان خاطر فعالان این عرصه جهت مراجعه به ادارات دولتی منجر خواهد شد. بدیهی است چنین نظام حقوقی، مستعد و قابل سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی خواهد بود و رعایت این اصل فی‌نفسه می‌تواند در جذب و تشویق سرمایه‌گذاران به کشور مفید و مؤثر باشد. در این خصوص فعالان اقتصادی در صورت متضرر شدن از تأخیر و کندی ادارات دولتی می‌توانند مطالبه خسارت کنند. مراجع قضایی اتحادیه اروپا در پرونده‌های متعددی پس از بررسی پرونده به دلیل رعایت نکردن مهلت معقول از سوی مقامات اداری به جبران خسارت متضرر رأی صادر کرده‌اند.^۵

در نظام حقوقی ایران نیز به افزایش سرعت امور اداری و پرهیز از تأخیر و تنبلی تأکید فراوان شده است و قوانین و مقررات بسیاری در این خصوص تصویب شده‌اند. به طوری که در برخی از قوانین محدوده‌های زمانی مشخص برای انجام برخی از امور اداری معین شده است. برای مثال، می‌توان به تبصره ماده ۱ قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مبنی بر ارائه پاسخ استعلام‌های صورت گرفته طی مهلت ۲۰ روز، ماده ۱۳ قانون مطبوعات مبنی بر

1. Good administration.

2. See: Art 41 the European Charter of Fundamental Rights & Art 17 The European Code of Good Administrative Behaviour.

3. Time limits.

4. Reasonable time.

5. see Case T-81/95 Interhotel v Commission [1997] ECR II-1265 , 65 , Case C-282/95 P Guérin automobiles v Commission [1997] ECR I-1503, 37.

تعیین مهلت دو ماهه به منظور صدور پروانه انتشار از سوی وزارت کشور، مواد ۹ و ۱۲ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده در خصوص محدوده‌های زمانی یک ماهه و سه ماهه برای بررسی و صدور پروانه فعالیت، مواد ۵ و ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که مبین پاسخگویی ادارات دولتی در ۱۰ روز است اشاره کرد. شورای عالی اداری نیز مصوبات قابل توجهی در این خصوص به تصویب رسانده و در آن‌ها محدوده‌های زمانی مشخصی را برای انجام برخی امور اداری پیش‌بینی کرده است. از آن جمله می‌توان به مصوبه اصلاح روش‌های صدور پروانه ساختمان، گواهی عدم خلاف و پایان کار ساختمان در شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۱ مبنی بر تعیین مهلت ۱۴ روز به منظور صدور پروانه ساخت و ۲ روز به منظور اصدار پایان کار، دستورالعمل «اصلاح روش‌های صدور گواهی حصر وراثت و گواهینامه واریز مالیات بر ارث مصوب ۱۳۷۱» و تعیین مهلت ۴۸ ساعته برای نشر آگهی در جراید و یک روز پس از اتمام مهلت آخرین نشر آگهی به منظور صدور گواهی حصر وراثت، مصوبه اصلاح روش‌های جاری در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۷۲ در خصوص تعیین مهلت‌های زمانی ۵، ۲ و ۶ روز به منظور صدور صورت مجلس تفکیکی، سند مالکیت و اصلاح سند اشاره کرد. تعداد قابل توجهی از این مصوبات وجود دارد که ذکر تمام آن‌ها از حوصله این سطور خارج است. قوانین تازه تصویب در عرصه اقتصادی کشور نیز مبین اهتمام بیشتر در این خصوص است. ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۱ مبنی بر تشکیل «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» با هدف حذف تشریفات غیرضروری و در نتیجه افزایش سرعت امور اداری از جمله این موارد است.

۱. «کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می‌کنند موظفانند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می‌کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط تشکیل می‌شود. این هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند این‌ها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد...».

بر این اساس به نظر می‌رسد در قوانین و مقررات مصوب در نظام حقوقی ایران اهتمام جدی در نهادینه کردن و اجرای اصل رعایت مهلت معقول وجود داشته و بدان توجه کافی شده است، اما عملاً آنچه در ادارات دولتی مشاهده می‌شود بر خلاف این اصل و ضوابط قانونی و در بسیاری از موارد مصراحت موجود در این قوانین و مقررات مغفول و بلااجرا واقع شده است. بر این اساس با توجه به تأثیری که اجرای این اصل در تحقق امنیت حقوقی شهروندان و تأثیر به‌سزای آن در بهبود روابط مردم و ادارات دولتی و افزایش رضایت‌مندی آنان دارد و به‌ویژه اهمیت مضاعف آن در عرصه‌های اقتصادی، بایستی راهکارهای دیگری همچون آموزش مأموران دولتی برای انجام این تکلیف اداری و برخورد قاطع نهادهای ناظر همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری با کارمندان خاطی و آگاه کردن مردم از داشتن این حق و طرق مطالبه آن اندیشیده شود. شکل‌گیری رویه قضایی مبتنی بر جبران خسارت ناشی از تأخیر انجام امور اداری از سوی نهادهای عمومی و کارمندان مقصر نیز می‌تواند در این خصوص مؤثر واقع شود.

انتشار و شفافیت

از ارکان و لوازم اصل امنیت حقوقی آن است که شهروندان از حقوق و تکالیف خویش به‌وضوح آگاهی داشته باشند؛ در غیر این صورت تصمیمات ادارات دولتی غیرقابل پیش‌بینی خواهد شد. زیرا مردم نمی‌دانند اداره به‌منظور ایفای حقوق شهروندی یا الزام شخص به انجام تکلیف قانونی چه تصمیمی خواهد گرفت. لازمه آگاهی شهروند از حقوق و تکالیف در وهله اول انتشار قوانین و مقررات دولتی است، زیرا اگر قانون یا مصوبه مربوطه منتشر نشود، طبیعتاً بسیاری از مردم از مندرجات آن آگاه نخواهند شد و این می‌تواند در امور جامعه و از جمله فعالیت‌های اقتصادی بی‌نظمی شدیدی حکمفرما کند و بدیهی است که این موضوع مصداق بارز غیرقابل پیش‌بینی بودن اقدامات اداری و بر خلاف اصل امنیت حقوقی است و نتیجه‌ای جز اختلال در برنامه‌ریزی اشخاص نخواهد داشت. برای مثال، اگر یک فعال اقتصادی که قصد تولید یک کالا یا وارد کردن آن به کشور را دارد و پس از سرمایه‌گذاری، برنامه‌ریزی و پیش‌بینی هزینه‌های لازم در مرحله اجرای طرح‌های خود، با افزایش هزینه‌ای همچون عوارض قانونی مواجه شود بالتبع کلیه برنامه‌ریزی‌های وی نقش بر آب خواهد شد. بنابراین، این موضوع می‌تواند سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی را همواره با ریسک بالا همراه کند و موجب احتراز فعالان این عرصه از تعامل اقتصادی در کشور شود. پرواضح است که این قاعده همان‌طور که بر قوانین حاکم است، مقررات دولتی را نیز شامل می‌شود؛ زیرا این‌ها نیز به سهم خود موجب حق و تکلیف‌اند و لذا امنیت حقوقی ایجاب می‌کند که منتشر شوند (Predescu, 7). این موضوع به‌منزله یکی از

ارکان اصل امنیت حقوقی در اسناد حقوقی مختلف منعکس شده است. برای مثال، دیوان دادگستری اروپا، در یکی از آرا خود به لزوم انتشار قواعد حقوقی قبل از اقدام اداری و ارتباط آن با اصل امنیت حقوق تصریح کرده است: «اصولاً اصل امنیت حقوقی ایجاب می‌کند هیچ اقدامی در اتحادیه اروپا قبل از انتشار آن صورت نپذیرد»^۱ (Ibid, 8).

در نظام حقوقی ایران انتشار قوانین در مواد ۱ تا ۳ قانون مدنی پیش‌بینی شده است، اما در خصوص لزوم انتشار مقررات دولتی تا سال ۱۳۸۸ خلأ قانونی وجود داشت. در سال ۱۳۸۸ طبق تبصره ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مؤسسات عمومی به انتشار و اعلان عمومی اسناد اداری متضمن حق و تکلیف مکلف شدند و براساس ماده ۱۱ قانون مزبور مصوبات دولتی موجد حق یا تکلیف قابل طبقه‌بندی به‌منزله اسرار دولتی نبوده‌اند و انتشار آن‌ها الزامی شده است. مفاد این مواد قانونی می‌تواند گام مؤثری در جهت تحقق اصل امنیت حقوقی در جامعه به‌ویژه در عرصه اقتصادی باشد. البته مشروط بر آنکه اجرا شود و همچون برخی قوانین دیگر مغفول نماند، زیرا قبل از این قانون نیز در برخی موارد خاص، تکلیف به انتشار مقررات دولتی مقرر شده بود، اما در عمل اجرا نمی‌شد. برای مثال، در تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شوراهای اسلامی موظف به انتشار و اعلان عمومی مصوبات خود در خصوص عوارض شده‌اند؛ اما در عمل در بسیاری از شهرها و استان‌های کشور این مصوبات منتشر نمی‌شود. این در حالی است که این مصوبات با توجه به موضوع آن‌ها یعنی پرداخت عوارض، می‌توانند تأثیر مهمی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی داشته باشند. بنابراین، با توجه به مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات لازم است کلیه مصوبات دولتی که در کشور از سوی کمیسیون‌ها، شوراها و مراجع مختلف حکومتی به تصویب می‌رسد و می‌تواند موجد حق و تکلیف باشد از طرق مختلف همچون اینترنت یا رسانه‌های عمومی منتشر شود و به اطلاع عموم برسد. البته صرفاً انتشار نمی‌تواند امنیت حقوقی کافی برای مردم و فعالان اقتصادی فراهم کند؛ بلکه شفافیت^۲، جامعیت^۳ و قابل فهم بودن^۴ نیز از ارکان اصل امنیت حقوقی محسوب می‌شود. اگر قانون یا مقرره‌ای منتشر شود و از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نباشد می‌تواند محملی برای اعمال سلیقه و احیاناً سوءاستفاده کارمندان اداری و سردرگمی و بلاتکلیفی شهروندان و حتی خود مأموران دولتی باشد. قانون یا مقرره‌ای که قرار است با وضع آن تکلیف موضوعی مشخص شود، اما پس از تصویب صرفاً بر سؤالات و ابهامات می‌افزاید نه مردم دقیقاً می‌دانند چه حق یا تکلیفی برای آن‌ها مقرر شده است و نه مأموران اداری اطلاع دارند که باید چه کنند. بنابراین، شفافیت از لوازم تحقق امنیت حقوقی و پیش‌بینی‌پذیر بودن تصمیمات اداری است.

1. Case C 368/89, Crispoltoni, Collection 1991, I-3695, 17.

2. Clarity.

3. Comprehensive.

4. easy to understand.

مسئلاً قانون یا مصوبه‌ای که شفاف، صریح و قاطع نیست نمی‌تواند مبنای یک اقدام اداری قابل پیش‌بینی باشد و فعال اقتصادی نمی‌داند در فلان موضوع چه برخوردی با وی خواهد شد و نمی‌تواند با اتکا به رفتار اداره، برنامه‌ریزی لازم را انجام دهد. در نظام حقوقی ایران در حال حاضر قوانین یا مقرراتی وجود دارد که پیچیدگی فراوان آن، مردم، مأموران دولتی و حتی حقوق‌دانان را رنج می‌دهد. برای مثال، می‌توان به ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری اشاره کرد که با قصد ایجاد وحدت رویه در موضوع تفکیک اراضی و اخذ قدرالسهم شهرداری‌ها برای انجام خدمات عمومی به تصویب رسید تا تشتت و ابهامات این امر، که ناشی از مصوبات متعدد شوراهای اسلامی بود، برطرف شود، اما عبارات این ماده قانونی آنچنان پیچیده و نامفهوم است که به چند طریق قابل تفسیر است. مسلم است که چنین مصوبه‌ای می‌تواند سبب ایجاد وقفه در وظایف اداری و بالتبع، اختلال در امور اقتصادی و متوقف‌ماندن امور شود.

نتیجه‌گیری

اصل امنیت حقوقی الزاماتی دارد که بایستی دولت رعایت آن‌ها را سرلوحه اقدامات و تصمیمات خود قرار دهد. اولین رکن آن اصل انتظار مشروع است. از آنجا که نوعاً تغییر در سیاست‌ها و رویه‌های دولتی می‌تواند به تخدیش و اختلال در برنامه‌ریزی‌های سرمایه‌گذاران منجر شود و به آن‌ها خسارت وارد کند، این اصل به‌گونه‌ای سعی دارد که در عین حفظ اختیارات دولت در تغییر سیاست‌ها و روش‌های مدیریتی، با ثبات‌بخشی حداکثری به این سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی فعالان این حوزه نیز کمترین آسیب را ببیند. اصل انتظار مشروع ابزارهایی دارد که لازم است دولت در اقدامات خود آن‌ها را رعایت کند. اولین آن، عمل به وعده‌های مقامات اداری است. از آنجا که سرمایه‌گذاران اقتصادی با اتکا به اعلان‌ها و وعده‌های دولتمردان به فعالیت می‌پردازند، عمل نکردن به آن‌ها می‌تواند به تخدیش امنیت حقوقی و سلب اعتماد مردم به دولت منجر شود. دومین موردی که برای حفظ توقعات معقول مردم در انتظار مشروع قابل تصور است آن است که تصمیمات و سیاست‌های اداری صرفاً در مواقع ضروری و با توجیه کافی تغییر کنند و در موارد ضروری نیز با اطلاع قبلی و در نظر گرفتن دوران گذار صورت پذیرند تا فعالان اقتصادی بتوانند برنامه‌های خود را با آن‌ها هماهنگ کنند و آسیب کمتری ببینند. ابزار سوم به‌منظور حفظ انتظارات معقول شهروندان و سرمایه‌گذاران، قطعیت و لغوناپذیری اعمال یک‌جانبه اداری از نوع انفرادی است. بر خلاف مقررات دولتی، اقدامات اداری انفرادی از جمله مجوزهای صادره، به دلیل حفظ حقوق مکتسب صاحب آن، اصولاً قابل الغا از سوی مقامات دولتی نخواهند بود. درخصوص جایگاه اصل انتظار مشروع در نظام حقوقی ایران، مندرجات برخی قوانین تازه تصویب در عرصه اقتصادی، امیدوارکننده و نشانگر اهتمام مقنن به ارکان این

اصل است هرچند که تا به رسمیت شناخته شدن کامل آن فاصله زیادی وجود دارد. با وجود این تحولات مثبت، در عمل، مواردی همچون تغییرات ناگهانی، عجولانه و بدون اطلاع تصمیمات اداری و بعضاً اجرانکردن وعده‌های دولتی زیاد مشاهده می‌شود که باید برطرف شود. از راه‌های تأثیرگذار در این خصوص آموزش این قوانین به مردم و آگاه کردن آنان به داشتن چنین حقوقی و آموزش کارمندان دولت و مجازات آن‌ها در صورت تخلف خواهد بود؛ که البته لازمه این امر وجود ضمانت اجرای کافی در قوانین و همراهی قضات محاکم به خصوص دیوان عدالت اداری خواهد بود. رکن دوم اصل امنیت حقوقی، عطف به‌ماسبق نشدن تصمیمات اداری است. اثر قهقرایی مقررات دولتی می‌تواند سبب پیش‌بینی‌ناپذیر شدن تصمیمات اداری و تخدیش اطمینان خاطر و احساس امنیت سرمایه‌گذاران شود. دیوان عدالت اداری به‌خوبی در آرای خود، این مهم را به رسمیت شناخته است. رکن سوم اصل امنیت حقوقی، رعایت مهلت معقول در تصمیمات دولتی است. رعایت محدوده‌های زمانی مشخص شده در قوانین و در غیر این صورت اتخاذ تصمیم در مدت زمان معقول از سوی مقامات اداری، به عدم سردرگمی و بلا تکلیفی شهروندان و سرمایه‌گذاران و ایجاد اعتماد فی‌مابین طرفین منجر خواهد شد. در نظام حقوقی ایران با وجود تأکید فراوان و تصویب قوانین و مقررات متعدد در این زمینه به نظر می‌رسد عملاً این اصل در ادارات دولتی مغفول مانده است. بنابراین، ارائه آموزش‌های لازم به کارمندان و شهروندان و حمایت قضات محاکم با صدور رأی مبنی بر لزوم جبران خسارات ناشی از تعلل و تأخیر ادارات، همچنین تنبیه کارمندان خاطی می‌تواند گام‌های مؤثری در جهت تحقق این اصل باشد. آخرین لازمه اصل امنیت حقوقی، انتشار، شفافیت و قابل فهم بودن تصمیمات دولتی است. در نظام حقوقی ایران، با وجود تصریح قوانین تازه تصویب، برخی مقررات دولتی همچنان منتشر نمی‌شوند که بایستی این رویه اصلاح شود. علاوه بر این، بعضی قوانین یا مقررات همچنان از وجود ابهامات فراوان و شفاف نبودن رنج می‌برند. در هر حال رعایت و اجرای این لوازم چهارگانه به منظور حفظ امنیت و اطمینان خاطر فعالان اقتصادی از سوی دولت ضروری است که لازم است قانون‌گذار در قالب قوانین اقتصادی مرتبط توجه کافی بدان داشته باشد. اما با توجه به اینکه این ارکان همگی از اصول حقوقی‌اند و منشأ عقلی دارند، تا قبل از اندراج آن‌ها در قوانین می‌توانند از سوی قضات محاکم به‌ویژه دیوان عدالت اداری مبنای صدور آرا قضایی باشند.

منابع

الف) فارسی

۱. باقری، محمود (۱۳۸۵). «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، مجله پژوهش و

سیاست، شماره ۱۹.

۲. زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح (۱۳۹۰). «تأملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه راهبرد، شماره ۶۱.
۳. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). *مقررات زدایی*، تهران: سمت.
۴. شونبرگ، سورن (۱۳۸۷). *انتظاراتی مشروع در حقوق اداری*، ترجمه احمد رنجبر، تهران: میزان.
۵. کدخدایی، عباس (۱۳۸۰). *ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی*، تهران: میزان.
۶. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱). *اصول حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران: خرسندی.
۷. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار.
۸. قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
۹. قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
۱۰. قانون مدنی.
۱۱. قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی.
۱۲. قانون مطبوعات.
۱۳. قانون فعالیت احزاب، جمعیت ها و انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی یا اقلیت های دینی شناخته شده.
۱۴. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.
۱۵. قانون مالیات بر ارزش افزوده.
۱۶. قانون شهرداری

ب) انگلیسی

17. AurelienPortuese, Orla Gough, Joseph Tanega, (2014). "The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency", *The European Journal of Law and Economics*, foundat: <https://dx.doi.org/10.1007/s10657-014-9435-2>.
18. Bradley, A, W and Ewing, K, D. (2007). *Constitutional and Administrative Law: Pearson Longman*, 14th edition.
19. C.H. Hofmann , Herwig and C. Rowe , Gerard and H. Türk, Alexander.(2012). *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
20. Craig, Paul (1992). "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis", *The Law Quarterly Review*, Vol. 108.
21. Predescu, Ion, Judge at the Constitutional Court and MarietaSafta, Assistant Magistrate in chief; *The Principle of Legal Certainty, basis for the rule of law, landmark case law*, found at: www.ccr.ro/ccrold/publications/buletin/8/predescuen/pdf.
22. Jean-Paul Valette (2009). *Droit Public économique*, Paris: Hachette.

23. Lombard, Martine et Dumont, Gilles (2007). *Droit Administratif*, Paris: Dalloz, 7^{édition}.
24. Milecka, Kamila (2011). *The right to good administration in the light of Article 41 of the charter of fundamental rights of the european union*, Contemporary Legal and Economic Issues. Vol. 3.
25. Petit, Jacques, Le principe de confiance légitime en droit administratif français, 2010 (http://dpa.u-paris2.fr/IMG/pdf/Administratif_-_expose_Zaoui.pdf).
26. Seerden, René (2007). *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, second edition, Intersentia: oxford.
27. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007.
28. The European Code of Good Administrative Behaviour, 2001.

Archive of SID