

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۷، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۵

صفحات ۲۷۱ تا ۲۹۸

تحقق حق دفاع در پرتو مفهوم اداره خوب؛

مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا

فرامرز عطریان*

استادیار گروه حقوق واحد نجف آباد دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد-ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۱/۰۸ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۷/۱۱)

چکیده

حق دفاع و اجرای آن در حقوق اداری مدرن از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ به طوری که به صورت گسترده در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا به رسمیت شناخته شده است. پرسشی که در این مقاله مطرح شده آن است که اداره خوب چگونه و با چه ابزارهایی زمینه تحقق این حق را فراهم می‌کند؟ این ابزارها به چه میزان در نظام حقوق اداری ایران منعکس شده است؟ بر اساس منابع مربوط به مفهوم اداره خوب در اتحادیه اروپا، الزامات این حق عبارت است از: استماع، دسترسی به پرونده، و آگاهی از دلایل تصمیمات اداری. این موارد در مصوبات و رویه قضایی اتحادیه اروپا به عنوان حق اساسی شهروندی و از ویژگی‌های اداره خوب شمرده شده و به تحقق حق دفاع در فرایندهای اداری انجامیده است. در نظام حقوقی ایران، این الزامات به صورت کلی و حاکم بر تمام تصمیمات اداری به رسمیت شناخته نشده، اما به طور موردی در برخی از قوانین و نیز آرای قضایی دیوان عدالت اداری منعکس گردیده است. بر این اساس، به رسمیت شناختن حق دفاع و الزامات آن از سوی قانون‌گذار و درج آن در قوانین مربوطه ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی

آگاهی از دلایل تصمیم، اداره خوب، استماع، حق دفاع، دسترسی به پرونده.

مقدمه

اداره خوب (Good administration/Bonne administration) یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به عنوان یکی از حق‌های اساسی شهروندان مطرح شده و سپس در قانون اروپایی رفتار خوب اداری و برخی مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا به تفصیل تبیین گردیده است. این مفهوم متضمن برجسته‌ترین و پیشرفته‌ترین حقوق و اصول حاکم بر سیستم‌های حقوق اداری کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌باشد که در نظام حقوقی این سازمان بین‌المللی منعکس شده است و اجرای آن‌ها در ادارات دولتی می‌تواند نقش بسزایی در تأمین حقوق شهروندی داشته باشد. حق دفاع یکی از حقوق و اصول آیینی است که با توجه به اهمیتی که بیشتر نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسائل اداری برای آن قائل هستند، در اداره خوب نیز اهمیت ویژه‌ای یافته است؛ به طوری که طبق مصوبات و مقررات اتحادیه اروپا از ارکان و مبانی اصلی اداره خوب تلقی می‌شود.

منشأ این حق را می‌توان در مفهوم عدالت (س) یافت. یعنی هر کس که حق او تحت تأثیر یک تصمیم دولتی قرار گرفته باشد، حق برخورداری از یک فرصت دفاع در حضور یک قاضی بی‌طرف را دارد (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۵۷۴). این قاعده در دادگاه اقتضا می‌کند که به طرفین دعوا در یک محکمه قضایی فرصت لازم داده شود تا بتوانند نظریات و دفاعیات خود را به صورت مؤثر عرضه کنند که از آن به قاعده لاتین «به حرف طرف مقابل گوش کن» (Audi alteram partem) نیز یاد می‌شود. با اینکه اصول عدالت طبیعی در ابتدا حاکم بر دادگاه‌ها و قضات بود، با توسعه حقوق اداری، محاکم تلاش کردند تا اصول یادشده را بر سازمان‌های دولتی که در واقع آن‌ها نیز همانند قضات و شاید بیش از آن‌ها در حال تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری بر حقوق و منافع افراد هستند، اعمال کنند. در این راستا در حال حاضر نظام‌های حقوقی مطرح دنیا برای رعایت حق دفاع شهروندان در تصمیمات اداری اهمیت ویژه‌ای قائل هستند. در نظام حقوقی اتحادیه اروپا نیز مفهوم اداره خوب با به کارگیری سه حق استماع، دسترسی به پرونده، و آگاهی از دلایل تصمیم اداری، زمینه تحقق حق دفاع را فراهم کرده است. آنچه در این مقاله مد نظر است، شناخت جایگاه و منابع هر کدام از این موارد در اتحادیه اروپا و سپس بررسی جایگاه آن‌ها در سیستم حقوق اداری ایران است. با توجه به تأثیر انکارناپذیر تصمیمات اداری بر زندگی مردم، رعایت حق دفاع در فرایندهای اداری می‌تواند نقش بسزایی در حفظ حقوق

شهروندی، کاهش خودسری‌ها و اشتباهات کارمندان اداری و در پی آن، افزایش رضایتمندی شهروندان از نهادهای دولتی و بهبود روابط آن‌ها داشته باشد. نظر به مشکلات متعدد و جدی قانونی و عملی که در این خصوص در ادارات دولتی ایران حاکم است، بررسی این موضوع در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و استفاده از تجربیات این سازمان بین‌المللی منطقه‌ای که خود از جدیدترین آموزه‌های کشورهای عضو بهره برده است، می‌تواند در راستای رفع برخی از این مشکلات مؤثر و مفید باشد. به این دلیل، نوشتار حاضر در مقام پاسخ به این پرسش‌هاست که اداره خوب با چه ابزارهایی زمینه تحقق حق دفاع را فراهم می‌کند و همچنین این الزامات به چه میزان در نظام حقوق اداری ایران منعکس خواهد شد؟ این مقاله شامل سه قسمت است که در هر یک به ترتیب، حق استماع، دسترسی به پرونده، و ارائه دلایل تصمیم اداری ابتدا در اتحادیه اروپا و سپس در ایران بررسی خواهد شد.

حق استماع

در بخش اول این پژوهش که به بررسی و تحلیل رکن اول حق دفاع یعنی حق استماع اختصاص دارد، ابتدا مفهوم و محدوده حق یادشده بررسی می‌شود و سپس جایگاه آن در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و نیز نظام حقوقی ایران تبیین خواهد شد.

۱. مفهوم و محدوده حق استماع

اولین ابزاری که اداره خوب برای تحقق حق دفاع استفاده و معرفی کرده، حق استماع (Right to hearing) است. این حق مبتنی بر آن است که هیچ اقدام اداری علیه یک فرد معمول نگردد؛ مگر آنکه قبل از آن به وی فرصت بیان نظریات داده شود (perekotiy, p.3). به عبارت دیگر، پیش از اتخاذ یک تصمیم اداری برای مخاطب یا ذی‌نفع، باید فرصت اظهار نظر در خصوص همه عوامل و موضوعات مرتبط با آن تصمیم فراهم شود (Statskontoret, 2005, p.35). مهم‌ترین شرط تحقق حق دفاع (The right of defence)، استماع است. یعنی در حین تصمیم‌گیری، مقام اداری باید فرصت اظهار نظر به مخاطب و یا افراد ذی‌نفع را بدهد و این اظهارات را مد نظر قرار دهد و درحقیقت به این افراد حق دفاع از منافع خویش داده می‌شود (Milecka, 2011, p.51)؛ چراکه تصمیمات اداری نیز همچون آرای قضایی تأثیر بسزایی در

حقوق و منافع افراد دارند. از این رو باید هنگام اتخاذ آن به افراد ذی‌نفع فرصت دفاع از حقوق خویش داده شود.

البته حق استماع همواره مطلق نیست و قوانین عموماً مواردی را به‌عنوان استثنا بر این حق قائل می‌شوند که در آن موارد، اعمال این حق الزامی نیست و یا طریقه اجرای آن متفاوت می‌شود. برای مثال، هنگامی که منافع عمومی اقتضای تصمیم فوری را داشته باشد و تأخیر در اقدام موجب ورود ضرر به جامعه گردد، برای صرفه‌جویی در وقت، اعمال حق استماع ضروری نیست و می‌تواند لحاظ نشود. همچنین در مواردی که تصمیم برای تعداد کثیری از مردم اتخاذ شده است، اغلب حق استماع مشمول استثنا بوده، نیازی به اعمال آن نیست؛ چراکه ابلاغ و اخذ نظریات کلیه اشخاص ذی‌نفع در این گونه تصمیمات اساساً امکان‌پذیر نمی‌باشد. در مواردی که تصمیم به نفع مخاطب و موافق با میل و رضایت او باشد، حق استماع منتفی به‌نظر می‌رسد (Statskontoret, 2005, p.36)

۲. حق استماع در اتحادیه اروپا

در این گفتار سعی می‌شود با بررسی منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، قانون رفتار خوب اداری، مصوبات شورای وزیران و رویه قضایی دادگاه‌های اروپا، جایگاه حق استماع در اتحادیه اروپا در پرتو مفهوم اداره خوب تحلیل و موشکافی شود.

۲.۱. ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا

برخی از نویسندگان حوزه حقوق اداری اتحادیه اروپا به‌صراحت اظهار داشته‌اند که حق استماع مهم‌ترین حق در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و مفهوم اداره خوب محسوب می‌شود (Bignami, 2003, p.1). مهم‌ترین منبع و مستند حق استماع در نظام حقوق اداری اتحادیه اروپا، ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین^۱ (The Charter of fundamental rights of the European Union) است.

۱. این منشور به دلیل تصویب هم‌زمان آن از سوی شورا، پارلمان و کمیسیون اروپا از اهمیت خاصی در اتحادیه اروپا برخوردار است. برای ملاحظه ارکان مختلف اتحادیه اروپا و آشنایی با ارزش حقوقی مصوبات نهادهای مختلف این اتحادیه، ر.ک. کدخدایی، عباس، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، نشر میزان، ۱۳۸۰ و نیز خالوزاده، سعید، اتحادیه اروپایی، سمت، ۱۳۹۰.

ماده ۴۱ این منشور که از ۴ بند تشکیل شده است، در بند ۲ چند خصوصیت اصلی اداره خوب را برمی‌شمرد که اولین آن، حق بر استماع است. با این عبارت که «حق بر اداره خوب شامل: حق بر شنیده شدن قبل از هر اقدام فردی است که ممکن است بر شخص تأثیر زیان‌بار داشته باشد».

اولین نکته‌ای که در اینجا قابل ملاحظه است، عبارت «اقدامات دارای تأثیر زیان‌بار» (measure which would affect him or her adversely) است.

در بند ۲ ماده ۴۱ منشور، حق استماع را برای هر شخصی که ممکن است اقدام اداری بر وی تأثیر منفی داشته باشد، مقرر نموده است. بنابراین حق استماع برابر ماده قانونی پیش‌گفته منحصر به مخاطب تصمیم یا اقدام اداری نیست، بلکه هر شخصی که ذی‌نفع باشد، یعنی احتمال ورود لطمه به منافع فردی در خصوص وی صدق کند، مستحق شنیده شدن خواهد بود (Milecka, 2011, p.51).

۲.۲. قانون اروپایی رفتار خوب اداری

مستند بعدی که در اتحادیه اروپا در خصوص حق استماع در راستای اداره خوب وجود دارد، ماده ۱۶ قانون رفتار خوب اداری (The European Code of Good Administrative Behaviour) مصوب پارلمان اروپا است. در این قانون که نوعاً در آن مندرجات ماده ۴۱ منشور تفصیل و تبیین شده (Mendes, 2009, p.1)، بار دیگر بر حق استماع به‌عنوان یکی از ویژگی‌های اداره خوب تأکید و چارچوب آن ترسیم گردیده است. در بند اول این ماده، اساس حق استماع برای اشخاص تحت تأثیر تصمیمات اداری با عبارت ذیل مقرر شده است: «در مواردی که حقوق و منافع اشخاص تحت تأثیر قرار می‌گیرد، کارمند باید مراقبت کند که در هر مرحله از فرایند تصمیم‌گیری، حق دفاع برای این اشخاص محفوظ باشد». بند ۲ ماده یادشده نیز مقرر می‌کند: «همه مردم باید حق داشته باشند در مواردی که تصمیم بر حقوق و منافع آن‌ها مؤثر است، نظرات خود را بصورت مکتوب ارائه دهند و عندالاقضا ملاحظات شفاهی خود را قبل از اتخاذ تصمیم بیان نمایند». همان‌گونه که گذشت، در ماده ۴۱ منشور، حق استماع منحصر به تصمیمات فردی زیان‌بار است، اما در این ماده قانونی، معیار حق استماع صرفاً تأثیر بر حقوق و منافع اشخاص می‌باشد. به این دلیل می‌توان گفت ماده ۱۶ قانون رفتار خوب اداری محدوده وسیع‌تری از حق استماع را نسبت به ماده ۴۱ منشور ترسیم نموده است (Ponce,

(2005, p.572)؛ چراکه حق استماع را در هر تصمیم مؤثر بر منافع مردم لازم‌الرعایه دانسته است و قید فردی بودن را اضافه نکرده است. واضح است که در اینجا نیز همچون ماده ۴۱ منشور، حق استماع منحصر به مخاطبان یک تصمیم اداری نیست و هر شخص تحت تأثیر آن تصمیم یا به عبارت دیگر، هر فرد ذی‌نفع حق دفاع و شنیده شدن خواهد داشت.^۱

۳.۲. مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا

در خصوص حق استماع، مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. یکی از مصوباتی که در آن به حق استماع پرداخته شده، دستورالعمل شماره ۷۷/۳۱ آن شورا در خصوص حمایت از فرد در زمینه اقدامات مقامات اداری^۲ است. ماده نخست این دستورالعمل به حق استماع اختصاص یافته و در بند اول با این عبارت، افراد را مستحق شنیده شدن دانسته است: «در راستای انجام هر اقدام اداری که احتمال تأثیر زیان‌بار بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع افراد را داشته باشد، شخص ذی‌نفع می‌تواند نظرات خویش را بیان کند و این نظرات توسط مقام اداری در نظر گرفته می‌شود». در بند ۲ ماده نخست مصوبه مورد بحث هم تأکید شده است که در هر پرونده، اشخاص ذی‌نفع بایستی از راه مناسب از این حق خود آگاه شوند و بدانند که به آنها فرصت شنیده شدن و دفاع از منافع خود داده خواهد شد. مصوبه بعدی کمیته یادشده که در این راستا حائز اهمیت است، دستورالعمل ۲۰۰۷/۷ آن شورا با عنوان اداره خوب^۳ می‌باشد. در ماده ۱۴ این مصوبه، حق استماع در خصوص تصمیمات اداری انفرادی تقریر شده است.^۴ این ماده مقرر می‌کند: «اگر مقام اداری قصد اتخاذ تصمیمی انفرادی دارد که مستقیماً تأثیر زیان‌بار بر اشخاص خصوصی خواهد داشت، بجز در مواردیکه آشکارا غیرضروری است، باید فرصتی برای بیان نظرات این اشخاص در یک مهلت زمانی معقول فراهم کند».

۱. ذی‌نفع یعنی هر شخص مرتبط با عمل اداری، ولی منظور از مخاطب، صرفاً شخصی است که تصمیم اداری در خصوص وی اتخاذ شده است.

2. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.

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

۴. تصمیمات اداری انفرادی در مقابل تصمیمات عام‌الشمول قرار دارد و برخلاف این نوع تصمیمات که مخاطب آن عده زیادی از مردم هستند، شخص یا گروه مشخصی را مخاطب قرار می‌دهد.

۲.۴. رویه قضایی دادگاه‌های اروپا

حق استماع سال‌ها پیش از آنکه به‌عنوان یک حق بنیادین و جزئی از اداره خوب در مصوبات اتحادیه تلقی گردد، در آرای قضایی این دادگاه‌ها به‌عنوان یک اصل کلی حقوقی به‌رسمیت شناخته شده است. در رویه قضایی این دادگاه‌ها، حق استماع ابتدا در موضوعاتی همچون رقابت (competition) و ضد دامپینگ (anti-dumping) مطرح شد و سپس به حوزه‌های دیگر اداری سرایت کرد. اولین پرونده‌هایی که در آن، دیوان دادگستری اروپایی حق استماع را به‌رسمیت شناخت، مربوط به سال ۱۹۷۰م است. چنانکه در پرونده‌های متعدد با موضوع رقابت^۱، دیوان اظهار داشت که باید به طرفین اجازه داده شود نظریات خود را در خصوص مستندات و دلایل کمیسیون اروپا که مبنای تصمیم قرار گرفته است، بیان کنند و به آن‌ها حق دفاع از منافع خویش در فرایند اداری داده شود (Bignami, 2003, p.6). اما مهم‌ترین پرونده‌ای که در این زمینه در آن برهه زمانی تشکیل و در آن به‌صراحت به اصل حق استماع اشاره شد، پرونده شرکت Transocean^۲ در سال ۱۹۷۴م بود. در این پرونده چون کمیسیون شرایط لازم برای معافیت از اجرای ماده (۳) ۸۱ مبنی بر انعقاد قراردادهای محدودکننده رقابت را به‌طور کامل به شرکت مربوطه اعلام نکرده بود، مستشار، حق وی را تضييع شده قلمداد کرد و دیوان دادگستری نیز بر آن صحنه گذارد^۳ (Stott and Felix, 1997, p.274). غیر از موضوع رقابت، در حوزه‌های دیگر نیز دیوان دادگستری اروپا به تدریج حق استماع را به‌رسمیت شمرد. قاعده موضوع تبعیت و تأکید دیوان چنین بوده است که هر جا نهادهای اتحادیه بتوانند بر حقوق دیگران تأثیر بگذارند، باید حق استماع رعایت شود. برای نمونه در حوزه ضد دامپینگ چون کمیسیون می‌تواند مستقیماً موضوع را ارزیابی و جریمه تعیین نماید، دیوان حق استماع را به‌رسمیت می‌شناسد.^۴ بر همین مبنای دیوان، حق استماع را در حوزه‌های دیگر نیز تعمیم داده

1. see: Case 45/69, *Boehringer Mannheim GmbH v. Commission of the European Communities*, 1970 ECR 769 and Case 41/69, *ACF Chemiefarma v. Commission*, 1970 ECR 661 and Case 48/69, *ICI v. Commission*, 1972 ECR 619.

2. Case 17/64 [1974] ECR 1063-p15.

۳. دیوان در این خصوص چنین اظهار نظر کرد: «به شخصی که تحت تأثیر تصمیم یک مقام دولتی است باید فرصت اظهار نظر داده شود. این قاعده کلی اقتضا می‌کند که خواهان به‌روشنی و در وقت مناسب از ماهیت شرطی که کمیسیون قصد دارد برای معافیت در نظر بگیرد، مطلع شود و فرصت داشته باشد تا در مورد آن، نظریات خود را بیان نماید».

4. see: Case 264/82, *Timex Corporation v. Council & Commission*, 1985 ECR 849 and Case T-88/98, *Kundan Industries Ltd and Tata International Ltd v. Council*, 2002 ECR.

است. برای مثال، در سال ۱۹۹۴م در پرونده‌ای که مربوط به یک شرکت ماهیگیری سوئدی بود^۱، دیوان به محکومیت خوانده به دلیل رعایت نکردن حق استماع رای داد؛ چراکه این شرکت مدعی شد که کمیسیون اروپا آن را از منطقه ماهیگیری جامعه اروپا به دلیل غیرقانونی بودن فعالیت‌های ماهیگیری خارج نموده و فعالیت دوباره آن را در این حوزه ممنوع اعلام کرده است؛ بدون آنکه اظهارات و دفاعیات خواهان را قبل از اتخاذ تصمیم بشنود (Bignami, 2003, p.8). همچنین در پرونده دیگری در همان سال، دیوان به دلیل اعمال نشدن حق استماع در فرایند اتخاذ تصمیم به کاهش مساعدت مالی، مبادرت به صدور رأی به نفع خواهان و محکومیت کمیسیون اروپا نمود.^۲ پرونده دانشگاه فنی Munchen نیز قابل توجه است.^۳ در این پرونده نیز دادگاه، کمیسیون یادشده را به دلیل ارائه نکردن فرصت اظهار نظر به دانشگاه، محکوم نمود. موضوع این پرونده از این قرار بود که این دانشگاه برای وارد کردن نوعی میکروسکوپ از ژاپن به اروپا از پرداخت حقوق گمرکی معاف شده بود. مبنای این معافیت، کاربرد انحصاری این میکروسکوپ در مسائل علمی و تولید نشدن مشابه آن در داخل اروپا بود. شرکت فیلیپس مدعی شد که مشابه این میکروسکوپ را تولید می‌کند. پس کمیسیون اروپا به دلیل امکان تولید داخلی مشابه آن، معافیت دانشگاه یادشده را لغو کرد. در این راستا دادگاه اظهار داشت که کمیسیون باید به دانشگاه فرصت اظهار نظر و دفاع می‌داد، چراکه شاید این دانشگاه می‌توانست اثبات کند که کالای مشابه تولیدشده از سوی شرکت فیلیپس، قابلیت‌های لازم در حد نمونه ژاپنی را نداشته باشد و برای اهداف علمی دانشگاه کافی نباشد (Bignami, 2003, p.9).

۳. حق استماع در نظام حقوق اداری ایران

حق استماع در نظام حقوق اداری ایران به‌غیر از چند مورد، در قوانین مطرح نشده است و در تصمیمات و اقدامات اداری به‌کار گرفته نمی‌شود. از جمله قوانینی که حق استماع در آن به‌رسمیت شمرده شده، قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ش است. با توجه به اینکه ثبت املاک شهروندان به‌عنوان اثر ملی به‌شدت باعث تحدید حقوق مالکانه آن‌ها و کاهش

1. Case C-135/92, Fiskano v. Commission, 1994 ECR I-2885; see also Case T-46/00, Kvitsjoen v Commission, 2000 ECR II-03713.

2. Case T-450/93, Lisrestal v. Commission, 1994 ECR II-1177.

3. Case C-269/90, HauptzollamtMunchen-Mitte v. TechnischeUniversitatMunchen, 1991 ECR I-5469.

ارزش ملک موردنظر خواهد شد، در ماده ۳ قانون یادشده^۱، قبل از قطعیت این تصمیم، برای مخاطبان آن حق اعتراض و دفاع از منافع خویش در نظر گرفته شده است و مأموران اداری نیز موظف به لحاظ اظهارات آن‌ها در تصمیم خود خواهند بود. مستند دیگری که در نظام حقوقی ایران برای حق استماع وجود دارد و در آن، کارمند دولتی موظف به شنیدن دفاعیات و اعتراضات ذی‌نفع قبل از قطعیت تصمیم اداری شده است، ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ش^۲ می‌باشد. در این ماده، قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است که قبل از قطعی شدن میزان مالیات مندرج در برگه تشخیص، کارمند باید نظریات و دفاعیات مؤدی را بشنود و در صورت صحت، آن را اعمال کند.^۳ در این ماده قانونی، حق استماع در نظر گرفته شده و مأمور مالیاتی مکلف به شنیدن نظریات و اعتراضات مؤدی می‌باشد و این استماع باید قبل از قطعی شدن تصمیم و از سوی خود اداره امور مالیاتی صورت پذیرد. از این رو، ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم را می‌توان از مواردی دانست که حق استماع در آن به رسمیت شناخته شده است. از قوانین دیگری که می‌تواند به‌عنوان مؤید حق استماع در نظام حقوقی ایران تلقی گردد، ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ش^۴ می‌باشد. در این ماده چنین پیش‌بینی شده

۱. «ثبت مال در فهرست آثار ملی پس از تشخیص و اجازه کتبی وزارت معارف خواهد بود و لکن ثبت مالی که مالک خصوصی داشته باشد باید قبلاً به مالک اخطار شود و قطعی نمی‌شود مگر پس از آن که به مالک اخطار و به اعتراض او اگر داشته باشد رسیدگی شده باشد و وظایف مقرر در این قانون راجع به آثار ملی فقط پس از قطعی شدن ثبت برعهده مالک تعلق خواهد گرفت».

۲. «در مواردی که برگ تشخیص مالیات صادر و به مؤدی ابلاغ می‌شود، چنانچه مؤدی نسبت به آن معترض باشد می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ شخصاً یا به‌وسیله وکیل تام‌الاختیار خود به اداره امور مالیاتی مراجعه و با ارائه دلایل و اسناد و مدارک کتباً تقاضای رسیدگی مجدد نماید. مسئول مربوط موظف است پس از ثبت درخواست مؤدی در دفتر مربوط و ظرف مهلتی که بیش از سی روز از تاریخ مراجعه نباشد به موضوع رسیدگی و در صورتی که دلایل و اسناد و مدارک ابراز شده را برای رد مندرجات برگ تشخیص کافی دانست، آنرا رد و مراتب را ظهر برگ تشخیص درج و امضاء نماید و در صورتی که دلایل اسناد و مدارک ابرازی را مؤثر در تعدیل درآمد تشخیص دهد و نظر او مورد قبول مؤدی قرار گیرد، مراتب ظهر برگ تشخیص منعکس و به امضاء ممیز کل و مؤدی خواهد رسید و هر گاه دلایل و اسناد و مدارک ابرازی مؤدی را برای رد برگ تشخیص یا تعدیل درآمد مؤثر تشخیص ندهد باید مراتب را مستنداً در ظهر برگ تشخیص منعکس و پرونده امر را برای رسیدگی به هیئت حل اختلاف راجع نماید».

۳. ذیل ماده ۲۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم نیز در اینجا اهمیت دارد: «... در مواردی که مؤدی ظرف سی روز کتباً اعتراض نماید و یا در مهلت مقرر در ماده مذکور به اداره امور مالیاتی مربوط مراجعه نکند درآمد تعیین شده در برگ تشخیص مالیات قطعی است».

۴. ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی: «اشخاصی که کسر دریافتی از آنها مطالبه می‌شود هر گاه نسبت به مبلغ مورد

است که مخاطب تصمیم گمرک، قبل از قطعیت می‌تواند به این اداره اعتراض خود را تقدیم نماید و این نهاد مکلف به شنیدن آن خواهد بود. در خصوص برخی مراجع شبه قضایی نیز حق استماع طرفین پیش‌بینی شده است؛ از آن جمله می‌توان به ماده ۱۸ آیین‌نامه قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳ش^۱ و ماده ۶۰ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۲ش^۲ اشاره کرد. در مقابل در برخی موارد، با وجود تأثیر فراوانی که برخی تصمیمات اداری بر حقوق افراد دارند، این تصمیمات بدون شنیدن نظریات و دفاعیات مخاطبان اتخاذ می‌گردد. برای مثال ماده ۲ قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴ش قابل ذکر است. ضبط کالا و ارز بر اساس بند «الف» این ماده به موجب تصمیم اداری انجام می‌شود. این در حالی است که در این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، تضمینات رویه‌ای برای شنیدن سخنان و دلایل شخص پیش‌بینی نشده است. امکان اعتراض و شکایت از این تصمیمات نزد دیوان عدالت اداری نیز این نقص را جبران نمی‌کند؛ چراکه نظارت قضایی علی‌القاعده محدود به امور حکمی است و مسائل موضوعی را دربر نمی‌گیرد (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲، ص ۲۰۰)؛ ضمن آنکه اساساً حق استماع با حق اعتراض متفاوت است. همچنین در فرایند رسیدگی بسیاری از مراجع

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 اعتراض‌نامه 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 آن صورت 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. ارجاع پرونده بعد از مهلت‌های فوق حداکثر تا شش ماه امکان‌پذیر است و مستلزم تأمین مبلغ مورد مطالبه می‌باشد». ماده ۱۳۹ همین قانون نیز چنین اشعار داشته است: «در صورت عدم پرداخت و عدم اعتراض در مهلت‌های تعیین‌شده در ماده (۱۴۴) این قانون و سایر مواردی که براساس این قانون مطالبه قطعی می‌شود، عملیات اجرائی وصول مطالبات شروع می‌گردد». از آنجا که قبل از قطعی شدن تصمیم، مخاطب می‌تواند اعتراض خود را ارائه کند و مقام اداری باید آن را لحاظ نماید، مواد قانونی پیش‌گفته را می‌توان از شواهد حق استماع تلقی نمود.

۱. «متهم می‌تواند پس از اطلاع از موارد اتهام و در مهلت تعیین‌شده از سوی هیئت جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیئت تسلیم کند. در غیر این صورت هیئت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی، و رای لازم را صادر کند».

۲. «مرجع رسیدگی‌کننده باید اظهارات طرفین یا نمایندگان آنان را در صورت جلسه درج و به امضا یا اثر انگشت آنها برساند. چنانچه طرفین یا یکی از آنها از امضای اظهارات خود امتناع نماید، مراتب در صورت جلسه قید و به تأیید اعضا خواهد رسید. صورت جلسه مزبور شامل اظهارات طرفین و تصمیم متخذه به امضای اعضای حاضر در جلسه رسیده و ضمیمه پرونده خواهد شد».

شبه قضایی همچون دادگاه‌های اداری مندرج در قانون شهرداری^۱ نیز حق استماع پیش‌بینی نشده است. غیر از قوانین و مقررات جاری، در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز رأی قابل توجهی در خصوص به رسمیت شمردن حق استماع در مسائل اداری و حتی دادگاه‌های اداری مشاهده نمی‌شود. این درحالی است که این مرجع قضایی می‌تواند بدون آنکه منتظر قانون‌گذار شود، با آرای خود رسالت خود را ایفا کرده، نقصان قوانین را برطرف کند؛ چراکه با توجه به ابتدای اصول حقوقی بر عقل، اساساً نیازی به پیشینه آن‌ها در قوانین نبوده، مرجع قضایی می‌تواند با استناد به این اصول عقلی در مقام حمایت از حقوق شهروندی برآید؛ هرچند که عملاً رویه دیوان عدالت اداری چنین تمایلی را نشان نمی‌دهد.

حق دسترسی به پرونده

دومین ابزاری که در اداره خوب برای تحقق حق دفاع استفاده شده، حق دسترسی به پرونده است. به این دلیل ابتدا مفهوم و محدوده آن، سپس جایگاه این حق در اتحادیه اروپا و نیز در نظام حقوقی ایران بررسی خواهد شد.

۱. مفهوم و محدوده حق دسترسی به پرونده

حق دسترسی به پرونده (access to file) به این معناست که در یک فرایند اداری، مخاطب آن اقدام یا تصمیم اداری و یا افراد ذی‌نفع در آن، حق دسترسی و ملاحظه اسناد و مدارک مربوط به آن عمل اداری را داشته باشند. به این ترتیب شخصی که در مورد وی تصمیمی اتخاذ می‌شود، در تمام مراحل اتخاذ آن تصمیم باید حق دسترسی به تمامی اوراق و اسناد و مدارک پرونده را داشته باشد (Milecka, 2011, p.52). در سیستم‌های حقوقی که این حق به رسمیت شناخته شده، اداره دولتی حق اعمال و استفاده از اسناد و مدارکی را که در دسترس مخاطب تصمیم نبوده است، ندارد (White, 2009, p.60) و لذا ذی‌نفع با اثبات اینکه برخی اسناد مورد استفاده مقام دولتی در اختیار وی گذاشته نشده و این اسناد نقش بسزایی در نتیجه نهایی تصمیم متخذه داشته است، می‌تواند بطلان آن عمل اداری را از مرجع قضایی درخواست کند (White, 2009, p.60).

۱. نک: ماده ۱۰۰، ۷۷ و بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری.

مبنای اصلی دسترسی به پرونده، حق دفاع است (Hofmann, 2012, p.198) و ارتباط تنگاتنگی با حق استماع دارد؛ چراکه حق دفاع اقتضا می‌کند شخص تحت تأثیر تصمیم دولتی اجازه اظهار نظر و حق شنیده شدن را داشته باشد و این حق استماع ایجاب می‌کند که فرد مورد نظر اجازه دسترسی به اوراق پرونده را نیز داشته باشد؛ چراکه در صورت نداشتن دسترسی به این اسناد و مدارک، امکان اظهار نظر و دفاع نیز برای وی وجود نخواهد داشت. بر این اساس می‌توان گفت بدون استماع نظریات مخاطب تصمیم، حق دفاع محقق نمی‌شود و بدون دسترسی به پرونده، حق استماع غیرقابل اجرا خواهد بود. بنابراین بر اساس قاعده مشهور «برابری سلاحها» (The principle of equality of arms) باید مخاطب تصمیم اداری به کلیه اسناد و مدارک مورد استفاده مأمور دولتی در فرایند تصمیم، دسترسی داشته باشد و بتواند آن‌ها را ملاحظه کند.

اما این حق نیز گاهی مشمول استثنا می‌شود. هر چند نمی‌توان در خصوص استثنای این حق، اظهار نظر متقنی کرد و در هر نظام حقوقی متفاوت است، اما اغلب در حوزه‌های امنیت ملی، اسرار تجاری و شخصی، این حق محدود می‌شود (Statskontoret, 2005, p.39). چنانچه اگر دسترسی به اسناد موجود در پرونده به امنیت ملی و یا منافع حرفه‌ای و خصوصی دیگران آسیب بزند، این حق مشمول استثنا می‌شود و مقام اداری نباید اجازه این دسترسی را بدهد. البته این استثنایها باید مضیق تفسیر شود (Hofmann, 2012, p.204).

۲. حق دسترسی به پرونده در اتحادیه اروپا

در اتحادیه اروپا حق دسترسی به پرونده به‌عنوان یکی از ارکان اداره خوب در مقررات و رویه قضایی منعکس شده و به‌عنوان یک حق بنیادین شهروندی به رسمیت شناخته شده است.

۲.۱. ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا

مهم‌ترین مستند قانونی حق دسترسی به پرونده، ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین است. در این ماده به صراحت حق دسترسی به پرونده یکی از حقوق اساسی شهروندان اروپایی و از جمله ویژگی‌های اداره خوب تلقی شده است. در بند ۲ این ماده به صراحت اشاره شده که یکی از حقوق مندرج در اداره خوب، «حق دسترسی هر کس به پرونده خود با رعایت منافع مشروع

محرمانه و اسرار تجاری و شغلی»^۱ است. بند یادشده دو رکن اساسی از حق دفاع در حقوق اداری را بیان می‌کند؛ یکی حق استماع که حق دفاع بدون آن معنا نخواهد داشت و دیگری حق دسترسی به پرونده که بدون وجود آن، حق استماع محقق نمی‌شود. به هر حال، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا حق دسترسی به پرونده را به‌عنوان یکی از حقوق اساسی شهروندان تضمین کرده است. عبارت پرونده یا فایل (The file) در این ماده به تمام اسناد و مدارکی بازمی‌گردد که در خلال یک فرایند اداری مورد استفاده بوده است (Milecka, 2011, p.52). اهمیت این مسئله تا آنجاست که اداره دولتی نمی‌تواند از اسناد و مدارک غیرقابل دسترس برای ذی‌نفع در تصمیم‌گیری خود استفاده کند (Hofmann, 2012, p.207). استثناهای وارد بر این حق در ماده ۴۱ یادشده، شامل منافع مشروع و اسرار شغلی است. از این رو، اگر کارمند دولتی تشخیص دهد که اطلاعات مندرج در پرونده‌ای برای منافع قانونی محرمانه و یا اسرار شغلی افراد مضر خواهد بود، نباید آن اطلاعات را در اختیار متقاضی قرار دهد. البته مسلم است که این تشخیص باید مستدل و مستند باشد و مأمور عمومی بتواند اقدام خویش را به‌خوبی توجیه کند (White, 2009, p.67).

۲.۲. رویه قضایی دادگاه‌های اروپایی

در رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه اروپا نیز حق دسترسی به پرونده از جایگاه و قدمت قابل توجهی برخوردار است. در آرای قضایی، این حق ابتدا در موضوعاتی همچون رقابت مطرح گردید و به‌عنوان یکی از ارکان حق دفاع به رسمیت شناخته شد. قدمت این رویه به قبل از انعکاس این اصل در مصوبات و مقررات اتحادیه بازمی‌گردد. یعنی قبل از آنکه حق دسترسی به پرونده به‌عنوان یکی از حقوق لازم‌الرعایه در مقررات مطرح شود، دادگاه‌ها آن را به‌عنوان یکی از لوازم تحقق حق دفاع تلقی می‌کردند. برای مثال در پرونده‌ای چنین مطرح شد: «باوجود آنکه حق دفاع اقتضا می‌کند که فرد ذی‌نفع قادر به ارائه نظریات خود در مورد اسناد مورد استفاده کمیسیون باشد اما مفاد قانونی برای الزام کمیسیون به ارائه محتویات این پرونده‌ها به اشخاص ذی‌نفع وجود ندارد»^۲. در رویه قضایی این دادگاه‌ها حق دسترسی به پرونده، در تصمیمات

1. the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy.

2. Case 43 and 63 /82 Dutch Books [1984] ECR 19 and Case 62 /86 AKZO [1991] ECR I-3359.

اداری همچون رقابت و حقوق گمرکی که بر حقوق و منافع افراد تأثیر بسزایی داشته، به رسمیت شناخته شده است.^۱ چنانچه دیوان دادگستری اروپا در پرونده‌ای در سال ۱۹۹۸ مقرر نمود که در راستای ایفای حق استماع، کمیسیون باید دسترسی به اسناد غیرمحرمانه مرتبط با تصمیم مورد اعتراض را در صورت تقاضای ذی‌نفع فراهم کند؛ چراکه ممکن است اسنادی به نفع فرد وجود داشته باشد، ولی کمیسیون به آن اعتنا نکرده باشد.^۲ در این راستا پرونده Aalborg نیز قابل توجه است که در آن، دیوان یادشده به صراحت مقرر داشت که کمیسیون باید برای ذی‌نفع، فرصت بررسی تمام اسناد مورد استفاده را که ممکن است به دفاع از منافع وی کمک کند، فراهم سازد.^۳

در رویه دیوان بدوی اتحادیه اروپا (The Court of First Instance) نیز آرای قابل توجهی در خصوص حق دسترسی به پرونده به چشم می‌خورد. این دادگاه در یکی از آرای خود تصریح نمود که «دسترسی به پرونده یکی از تضمینات آیینی با هدف حمایت از حق دفاع است که اجرای حق استماع به‌طور مؤثر را ضمانت می‌کند».^۴ اهمیت حق دسترسی به پرونده در رویه دادگاه بدوی اروپا تا حدی است که این مرجع قضایی به صراحت اعلام کرد، صرفاً اسنادی که حق دسترسی به آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری داده شود، می‌تواند به‌عنوان سند، مورد استفاده و استناد مرجع تصمیم‌گیرنده قرار گیرد.^۵ اوج حمایت دادگاه بدوی از حق دسترسی به پرونده، تأکید این دادگاه بر ضمانت اجرای این حق است که اگر این تصمیم اداری بدون امکان ملاحظه پرونده از سوی ذی‌نفع اتخاذ شده باشد، قابل ابطال خواهد بود.^۶

۳. حق دسترسی به پرونده در نظام حقوقی ایران

برخلاف نظام حقوقی اتحادیه اروپا، حق دسترسی به پرونده در قوانین و مقررات ایران به‌عنوان یک حق شهروندی مستقل و مجزا در فرایند اداری به رسمیت شناخته نشده و نامی از آن به

1. see: Case T-92/98 Interporc m und Export GmbH v. Commission et al [1999] ECR II-3521 , para. 44 and Case T-410/03 Hoechst v. Commission [2008] ECR II-881, points 136 -137, 581-582.
2. Case T-42/96 Eyckeler AG v. Commission [1998] ECR II-401, para. 81.
3. Cases C-204-203, 211 , 21 7, and 21 9/00 P Aalborg Portland [2004] ECR I-123 , para. 68.
4. Cases T-10/92 and others Cimenteries CBR SA and Others v. Commission [1992] ECR II-266 7.
5. Case T-44/02 OP Dresdner Bank v. Commission [2006] ECR II-356 7, 155 -15 7.
6. Cases T-10/92 and others Cimenteries CBR SA and Others v. Commission [1992] ECR II-266 7.

میان نیامده است، ولی با این حال، می‌توان شواهدی از آن را مشاهده کرد. برای مثال در رسیدگی برخی مراجع شبه قضایی، به وجود این حق برای طرفین پرونده تصریح شده است. از آن جمله می‌توان به ماده ۶۲ آیین دادرسی کار^۱ مبنی بر جواز دسترسی طرفین به اوراق پرونده و اخذ رونوشت از آن و ذیل ماده ۱۷ آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات اداری^۲ که مبین حق ملاحظه اسناد و مدارک پرونده از سوی کارمند متهم است، اشاره کرد. فارغ از این مصرحات، در بند ۱۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۳، ارائه نشدن اسناد و مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند، به‌عنوان یکی از تخلفات اداری شمرده شده است. با توجه به زمان تصویب این قانون در سال ۱۳۷۲ش که هنوز قانونی در خصوص حق دسترسی به اسناد دولتی در ایران به تصویب نرسیده بود^۴ و نظر به رویه عملی که در ادارات دولتی ایران مبنی بر حق صاحبان پرونده اداری برای دسترسی به اوراق آن وجود داشت، می‌توان نتیجه گرفت که قانون‌گذار در اینجا دسترسی به پرونده را برای مخاطبان تصمیم و صاحبان آن مسلم فرض کرده و تخطی از آن را یک تخلف اداری دانسته است.

در خصوص این حق نیز همچون حق استماع، منبع قابل توجهی در آرای قضایی دیوان عدالت اداری دیده نمی‌شود. با وجود این، به رسمیت شناختن حق دسترسی به پرونده به‌عنوان یک حق شهروندی مستقل در قوانین و نیز فرهنگ‌سازی مناسب در خصوص آن در راستای حفظ حقوق دفاع اشخاص ذی‌نفع ضروری به نظر می‌رسد.

اصل ارائه دلایل تصمیمات اداری

آگاهی از دلایل تصمیم اداری شرط سوم حق دفاع است که در اداره خوب منعکس، و در قسمت سوم این نوشتار بررسی شده است؛ به این ترتیب که ابتدا مفهوم و محدوده آن و سپس جایگاه این حق در اتحادیه اروپا و ایران تحلیل و تبیین می‌شود.

۱. «طرفین دعوا حق دارند با درخواست کتبی و هزینه شخصی از اوراق پرونده رونوشت اخذ نمایند».

۲. «...این هیأت‌ها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند».

۳. «تخلفات اداری به قرار زیر است: ... ۸- تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاص که حق دریافت آن را دارند».

۴. تاریخ تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، سال ۱۳۸۸ش می‌باشد.

۱. مفهوم ارائه دلایل تصمیم و محدوده آن

مفهوم اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری (Principle of motivation reasoning) و یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم (Obligation to state reason) آن است که مقامات دولتی باید مبنا و دلایل تصمیمات خویش را به روشنی بیان نمایند؛ به گونه‌ای که به‌وضوح مشخص شود تصمیم اداری با چه توجیهی و بر اساس چه قوانینی اتخاذ شده است. مطابق این اصل، هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم از جانب مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند (هداوند، ۱۳۹۱، ص ۲۰۳)؛ برای مثال اگر درخواست شهروندی مبنی بر اخذ مجوز اداری از سوی یک مقام دولتی رد شود، صرف گفتن «نه» یا «رد درخواست» کافی نیست، بلکه مبنای قانونی این امتناع نیز باید بیان گردد (Wiener, 1969, p. 781). بر این اصل به صورت گسترده در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا، از جمله کشورهای عضو اتحادیه اروپا، تأکید شده و بر تصمیمات و اقدامات مقامات دولتی حاکم است (Millet, 2002, p. 311). لزوم بیان دلیل از سوی اداره در چند موقعیت اهمیت فوق‌العاده دارد. به‌طور کلی هنگامی که تصمیم اداری، حقوق و منافع شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بیان دلیل ضرورتی اجتناب‌ناپذیر دارد. همچنین در صلاحیت‌های اختیاری، به دلیل سختی تطابق اقدام اداری با متن قانون، ارائه دلایل ضرورتی دوچندان خواهد داشت. دیگر اینکه دلایل و مبانی آن دسته از تصمیماتی که برخلاف رویه معمول و سابق (Previous proceedings) اداری اتخاذ شده‌اند و یا آن دسته از اقداماتی که از حد ضرورت خارج شوند و نیز در مواردی که شهروند از مقام دولتی تقاضا نماید، باید بیان گردد (هداوند، ۱۳۹۱، ص ۲۰۶). از طرف دیگر، استثناهایی نیز بر این اصل وارد است؛ از جمله جایی است که تصمیم اداری، مطلوب شهروند متقاضی بوده است و نیز تصمیماتی که به امور داخلی اداره مربوط می‌شود و به حقوق و منافع مراجعه‌کننده یا ذی‌نفع در رسیدگی ارتباطی ندارد و یا تصمیماتی که دلیل آن روشن و واضح است. افزون بر این، در مواردی که امنیت ملی یا حمایت از منافع عمومی عدم ارائه دلیل را اقتضا کند و یا به دلیل فوریت موضوع، فرصت بیان مبانی نباشد نیز اصل ارائه دلایل تصمیم مشمول استثنا می‌شود (Statskontoret, 2005, p.44).

بیان دلایل تصمیم اداری از لوازم حق دفاع است (Milecka, 2011, p.53)؛ چراکه اصولاً ذی‌نفع با بررسی دلایل تصمیم و تخدیش آن، می‌تواند در خصوص آن تصمیم اظهار نظر کرده،

از حق خود دفاع نماید، وگرنه صرفاً با ملاحظه تصمیم اداری نمی‌توان آن را ارزیابی و در خصوص آن اظهار نظر کرد.

۲. اصل ارائه دلایل تصمیم در اتحادیه اروپا

اصل ارائه دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از ارکان حق دفاع و اداره خوب به رسمیت شناخته شده است.

۲.۱. ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا

بر مبنای ماده ۲۵۳ معاهده جامعه اروپا (The Treaty Establishing the European Community/EC Treaty) که مقرر می‌دارد: «دلایل و مبانی آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات تصویب‌شده توسط پارلمان و شورای اروپا و همچنین اقدامات معموله توسط شورا و کمیسیون که مبنای تصویب و اعمال آنها بوده است، باید بیان گردد...»، تکلیف به بیان دلایل در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا نیز منعکس شده و در بند ۲ ماده ۴۱ این منشور، تکلیف اداره به ارائه دلایل تصمیمات، جزء ارکان اداره خوب شمرده شده است. برابر مفاد ماده ۴۱ منشور، ارائه مبانی و دلایل تصمیم دولتی یکی از الزامات اداری است که نهادها و مقامات اتحادیه موظف به رعایت آن هستند و از ویژگی‌های اداره خوب محسوب می‌شود. درج اصل یادشده در این مصوبه، نشانه جایگاه بسزایی است که نظام حقوقی اتحادیه اروپا برای این اصل قائل است و قید آن در کنار دو رکن دیگر حق دفاع، به‌خوبی بیانگر دیدگاه این منشور در تلقی این تکلیف به‌عنوان یکی از ارکان حق دفاع می‌باشد.

۲.۲. قانون اروپایی رفتار خوب اداری

دومین منبع اصل تکلیف ارائه دلایل تصمیم، در چارچوب مفهوم اداره خوب، قانون اروپایی رفتار خوب اداری می‌باشد. در بند اول ماده ۱۸ قانون یادشده، چنین آمده است: «تصمیمات هر

۱. «حق بر اداره خوب شامل: حق بر شنیده شدن قبل از هر اقدام فردی که ممکن است بر او تأثیر زیان‌بار داشته باشد، حق دسترسی به پرونده خود با رعایت منافع محرمانه شغلی و اسرار حرفه‌ای و الزام اداره به ارائه دلایل تصمیماتش می‌باشد».

نهادی که ممکن است، تأثیر منفی بر حقوق یا منافع یک شخص خصوصی داشته باشد، باید مبانی آن با بیان روشن فاکتورهای مرتبط و استنادات قانونی تصمیم مشخص شود»^۱.

در ماده ۱۸ قانون رفتار خوب اداری پس از به رسمیت شناختن اصل ارائه دلایل تصمیم به عنوان یکی از شاخصه‌های اداره خوب، استانداردهایی برای اجرای این اصل بیان شده و نیز در بند ۲ آن چنین آمده است: «کارمند باید از اتخاذ تصمیم، مبتنی بر مبانی مبهم یا خلاصه یا بدون دلایل فردی اجتناب ورزد»^۲. اولین استاندارد یادشده در بند ۲ ماده ۱۸ آن است که دلایل تصمیم باید واضح و روشن بوده، مبهم نباشد. استاندارد دوم آن است که ادله ارائه شده نباید خلاصه باشد؛ یعنی مبانی و دلایل بیان شده باید به گونه‌ای باشد که مخاطب یا مرجع قضایی ناظر بتواند بر موضوع به خوبی اشراف پیدا کرده، از مبانی قانونی و عوامل و فاکتورهای مرتبط با تصمیم آگاهی یابد. استاندارد سوم، دلایل فردی تصمیم (individual reasoning) است. این عنوان برای جلوگیری از بیان دلایل کلیشه‌ای است که به صورت تیپ ممکن است از سوی مقام اداری بیان شود. بند سوم ماده ۱۸ قانون رفتار خوب اداری حالتی را پیش‌بینی کرده است که تصمیمات مشابه برای افراد زیادی اتخاذ می‌شود و مبانی و ادله این اعمال حقوقی نیز شباهت فراوانی با یکدیگر دارند. در این صورت، استثنائاً به مقام اداری اجازه تنظیم پاسخ‌های مشابه و تیپ را داده است. این بند نیز بیان می‌دارد: «اگر بدلیل تعداد زیاد اشخاص ذی‌نفع در تصمیمات مشابه، اطلاع‌رسانی جزئیات مبانی تصمیم، امکان‌پذیر نباشد و از این رو پاسخ‌های مشابه آماده شده باشد، کارمند باید مراقبت کند که متعاقباً برای شهروند متقاضی دلایل فردی را تهیه کند»^۳. در این بند، به ارائه ادله مشابه و تیپ برای مخاطبان تصمیمات مشابه در صورت زیاد بودن آنها مجوز داده شده اما نکته قابل توجه آن است که حتی در این صورت نیز اگر شهروندی تقاضا کند، مقام اداری مکلف است به صورت ویژه و فردی، دلایل و مستندات تصمیم اتخاذشده را همراه با جزئیات آن برای وی بیان نماید.

۲.۳. مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا

در مصوبات شورای وزیران نیز بر اصل تکلیف ارائه دلایل تصمیم تأکید شده و در دو مصوبه

1. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour

2. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour

3. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour

مهم این شورا بیان گردیده است. چنانکه در دستورالعمل شماره ۷۷/۳۱ در خصوص حمایت از فرد در زمینه اقدامات مقامات اداری^۱، ماده‌ای به این موضوع اختصاص یافته است. در ماده ۴ این دستورالعمل چنین بیان شده است: «هنگامیکه یک اقدام اداری، تأثیر زیان‌بار بر حقوق، آزادی‌ها و منافع شخصی داشته باشد باید شخص ذی‌نفع از دلایل و مبنای آن اقدام، مطلع گردد. این کار یا با ذکر دلیل در اقدام اداری یا به درخواست وی با ابلاغ کتبی و در مهلت معقول به او صورت می‌پذیرد»^۲. مصوبه دیگر، دستورالعمل آن شورا در خصوص اعمال صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری^۳ است. در این دستورالعمل، یکی از اهرم‌های تحدید و کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی، اصل الزام به ارائه دلایل تصمیم دانسته شده است. بند ۸ این مصوبه بیان کرده است: «در صورتی که اعمال صلاحیت اختیاری مقام اداری بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع فرد تأثیر زیان‌بار داشته باشد، باید دلایل تصمیم به وی اطلاع داده شود. این اطلاع‌رسانی با بیان دلایل در آن اقدام یا به درخواست وی، با ابلاغ کتبی به او در مهلت معقول صورت می‌پذیرد»^۴.

۲.۴. رویه قضایی دادگاه‌های اروپایی

مراجع قضایی اروپایی در موارد متعددی به لزوم مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری نهادهای اتحادیه برای تحقق حق دفاع و همچنین بر بازنگری‌های قضایی تأکید کرده‌اند. برای مثال در پرونده‌ای، دیوان دادگستری اروپا چنین اظهار نظر کرد:

«از آنجا که در بازنگری قضایی مؤثر، دادگاه باید قادر باشد، قانونیت تصمیم مورد اعتراض را بررسی کند، ممکن است مقام اداری صالح را ملزم به ارائه دلایل تصمیمش نماید. اما درجایی که، همچون این پرونده، موضوع، تأمین حمایت مؤثر از یک حق بنیادین است (حق بر آزادی

1. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
2. article 4 of RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
3. RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
4. Article 8 of RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.

تردد) باید بتوان از این حق، تحت بهترین شرایط دفاع نمود و برای دادگاه نیز با اطلاع از فاکتورها و عوامل مرتبط، امکان تصمیم‌گیری وجود داشته باشد. در نتیجه در چنین شرایطی، مقام اداری مکلف به اطلاع‌رسانی در مورد دلایل و مبانی تصمیم می‌باشد.^۱ همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این رای، دیوان دادگستری اروپا کارکرد اصلی ارائه دلایل تصمیم را تأثیر و لزوم آن در بازنگری‌های قضایی دانسته است. با این ترتیب که مقام قضایی برای ارزیابی قانونیت تصمیم اداری ناگزیر از بررسی ادله و مبانی عمل اداری معترض‌عنه خواهد بود. اما کارکرد دومی که در این رأی برای ارائه دلایل تصمیم بیان شده، حق دفاع است؛ چراکه مخاطب تصمیم اداری با اطلاع از دلایل تصمیم و احیاناً تخدیش آن‌ها می‌تواند از منافع خود دفاع کند. در این راستا در بعضی از دادنامه‌های صادره از مراجع قضایی اروپایی تأکید شده است که اگر یک تصمیم اداری موجب تکلیفی بر فرد باشد، ولی دلایل و مبانی آن مشخص نگردد، اصل ارائه دلایل به‌طور آشکارا نقض می‌شود. برای مثال در پرونده‌ای، دادگاه به‌صراحت عنوان کرد که «دلایل تصمیم باید ذکر گردد تا افراد ذی‌نفع و دادگاه قادر باشند، عوامل و فاکتورهای مؤثر در تصمیم را بررسی نمایند».^۲ همچنین در پرونده دیگر، دادگاه به‌صراحت اعلام نمود که مخاطب تصمیم باید در موقعیتی باشد تا بتواند دلایل واقعی تصمیم را بداند و آن‌ها را بررسی کند.^۳ دیگر اینکه این مراجع قضایی معتقدند باید دلایل تصمیم به‌گونه‌ای به مخاطب ابلاغ شود تا وی بتواند احتمال موفقیت خود را در اعتراض به تصمیم اداری بسنجد.^۴

۳. اصل ارائه دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران این اصل به‌طور کلی و حاکم بر کلیه تصمیمات اداری مطرح نشده، اما به‌طور پراکنده در برخی قوانین و مقررات، مقامات اداری ملزم به ارائه ادله و مبانی تصمیم خویش شده‌اند. دیوان عدالت اداری نیز در برخی آرای صادره به این اصل عنایت داشته است.

1. Case 222/86, Union Nationale des Entraîneurs et Cadres Techniques Professionnels du Football (UNECTEF) v. Heylens, 1987 E.C.R. 4097.

2. Case 36-40/59 PräsidentRuhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others v ECSC High Authority [1960] ECR 423.

3. Case T-186/00 Conserve Italia V Commission [2003] ECR, para 93.

4. Case 69/83 Lux V Court of Auditors [1984] ECR 2447.

۳. ۱. قوانین و مقررات

از جمله قوانینی که این اصل را به رسمیت شناخته، قانون مطبوعات است. در این قانون، متقاضیان انتشار نشریه باید از هیئت نظارت موضوع ماده ۱۰، مجوز دریافت کنند و برابر ماده ۱۱، این هیئت واجد صلاحیت در تشخیص و صدور پروانه متقاضیان است.^۱ قانون گذار در ماده ۱۳ مقرر داشته که تصمیم هیئت نظارت مبنی بر رد یا قبول تقاضای دریافت مجوز باید با «ذکر دلایل و شواهد» باشد.^۲ هر چند که در این ماده قانونی ارائه ادله و مبنای تصمیم هیئت نظارت بر مطبوعات، به متقاضی پیش‌بینی نشده است و استدلال‌های مطرح‌شده باید به وزیر ارشاد گزارش داده شود و از این نظر تأمل برانگیز است، اما به هر حال، نفس این موضوع که در این ماده قانونی، ذکر ادله و مبنای تصمیم متخذه الزامی دانسته شده، قابل توجه است. شاهد دیگر از اصل ارائه دلایل تصمیم در قوانین جمهوری اسلامی ایران، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ش و ماده واحده لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸ش مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در تبصره ماده ۵۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ارائه ادله و مدارک معتبر برای رد صلاحیت این داوطلبان از سوی هیئت‌های اجرایی الزامی دانسته شده است. این تبصره چنین اشعار می‌دارد: «رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی باید مستند به قانون بر اساس مدارک و اسناد معتبر باشد». در ماده واحده، لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات نیز پیش‌بینی شده است که کلیه مراجع رسیدگی‌کننده به صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف، موظف‌اند مستندات و ادله مربوط به رد صلاحیت داوطلب را به صورت کتبی به وی ابلاغ نمایند.^۳ در این راستا ماده ۵۸ قانون

۱. رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول به‌عهده هیئت نظارت بر مطبوعات است.

۲. «هیأت نظارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز به یک نشریه درباره صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول با رعایت شرایط مقرر در این قانون رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد جهت اجراء به وزیر ارشاد گزارش نماید، و وزارت ارشاد اسلامی موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ موافقت هیأت نظارت برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند.

۳. به‌موجب این قانون کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی خواهد بود) موظف‌اند صرفاً بر اساس مواد قانونی و بر اساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسؤول قانونی به مراجع اجرائی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را به

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و تبصره آن^۱ نیز قابل توجه است. در تبصره ماده ۵۸ قانون یادشده تصریح شده است که «ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد». در اینجا نیز الزام به ارائه دلایل تصمیم از سوی قانون‌گذار به صراحت پیش‌بینی شده است. همچنین در ماده ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۲ آمده است که تصمیم بازرسان مبنی بر تعلیق کارمند باید «مستدل» باشد. البته در ماده قانونی یادشده، اعلام این ادله به کارمند پیش‌بینی نشده است، بلکه به رئیس وی اعلام می‌شود. اما به هر ترتیب، لزوم مستدل نمودن تصمیم به‌خودی خود قابل توجه است. یکی دیگر از تصمیماتی که قانون‌گذار اصل ارائه دلیل را بر آن حاکم کرده است، تصمیم به اخذ مالیات از مؤدی می‌باشد. در ماده ۲۳۷ قانون مالیات‌های مستقیم^۳ تصریح شده است که برگ تشخیص مالیات باید «متکی به دلایل و اطلاعات کافی» باشد و لزوماً به مؤدی ابلاغ شود.

۳.۲. رویه قضایی دیوان عدالت اداری

در رویه دیوان عدالت اداری نیز چندین رأی هیئت عمومی مشاهده می‌شود که در آن‌ها بر لزوم مستند و مستدل بودن آراء و تصمیمات دادگاه‌های اداری تأکید شده است؛ از آن جمله، رأی شماره ۱۰۱ مورخ ۲۸ دی ۱۳۶۸، که در آن، توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آراء صادره از مراجع قضایی و اداری ضروری شمرده شده و حتی از

شرح زیر با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ نمایندند...».

۱. «در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه أخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود. تبصره - (الحاقی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶) ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد. در غیر این صورت ابطال آراء جرم تلقی شده و مرتکب یا مرتکبین و نیز کسانی که گزارش یا شهادت کذب داده باشند طبق قانون مجازات می‌شوند».

۲. «در مواردی که بازرسی یا هیئت‌های بازرسی بمنظور حسن جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی را که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند ضروری تشخیص دهند باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اطلاع داده و تعلیق کارمند یا کارمندان موردنظر را تقاضا نمایند. وزیر یا رئیس دستگاه مربوط مکلف به اجرای تقاضای هیئت بازرسی است، و در غیر این صورت شخصاً مسئول عواقب امر خواهد بود و سازمان مراتب را جهت اتخاذ تصمیم لازم به قوه قضائیه گزارش خواهد نمود».

۳. «برگ تشخیص مالیات باید بر اساس مأخذ صحیح و متکی به دلایل و اطلاعات کافی و به نحوی تنظیم گردد که کلیه فعالیت‌های مربوط و درآمد‌های حاصل از آن به‌طور صریح در آن قید و برای مؤدی روشن باشد...».

اصول اولیه دادرسی و رسیدگی اداری به حساب آمده است.^۱ همچنین در رأی شماره ۵۷۷ مورخ ۲۳ تیر ۱۳۹۳، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر لزوم ابتدای آرای کمیسیون ماده صد قانون شهرداری بر استدلال‌های قانونی برای صدور رأی تخریب تأکید کرده است.^۲ دیگر اینکه این دیوان در رأی شماره ۱۱۹ مورخ ۲۴ بهمن ۱۳۶۸^۳ و ۸۳ مورخ ۲۹ خرداد ۱۳۷۸^۴ بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تأکید ورزیده است. فارغ از آرای یادشده که از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تصمیمات مراجع شبه قضایی صادر شده، این مرجع قضایی در دادنامه‌های دیگری بر لزوم ارائه دلایل تصمیم اداری صحه گذارده است. یکی از این آرا که در این زمینه بسیار شایان توجه است، رأی شماره

۱. «اصل ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات و آراء صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیده نیز در هریک از مواضع مربوط مؤید آن می‌باشد. کما اینکه به صراحت ماده ۴۵ قانون بازسازی نیروی انسانی مصوب ۶۰.۷.۵ آراء هیأت‌های بدوی و تجدید نظر بازسازی باید موجه و متکی به دلایل و مدارک معتبر و متقن باشد که عدم مراعات آن از مصادیق بارز عدول از اصول و قواعد امره بوده و از موجبات نقض آراء هیأت‌ها به شمار می‌رود. بنابراین دادنامه شماره ۱۸۶-۶۳.۲.۳۰-شعبه اول دیوان در حدی که مفید این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. مطابق قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری این رأی در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع است.»

۲. «اولاً: تعارض در آراء محرز است. ثانیاً: مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، در مواردی که عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه انجام شده باشد، کمیسیون موضوع این قانون با احراز این که اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی در ساختمان احداثی رعایت نشده است، می‌تواند قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه را طی تشریفات مورد حکم قرار دهد. با توجه به مراتب، رأی کمیسیون مبنی بر قلع تأسیسات احداثی باید متضمن اعلام عدم رعایت اصول سه‌گانه مذکور در ساختمان احداثی باشد و چون در پرونده‌های موضوع تعارض، رأی کمیسیون متضمن ذکر جهات یاد شده نبوده است و شعبه ۳۲ دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۶۵۵-۳۲۰۹۰۳۲۰-۹۰۰۹۹۷۰۹-۱۳۹۰/۶/۵ رأی مذکور را به جهت یادشده نقض و حکم به وارد بودن شکایت صادر کرده است، این رأی صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود...»

۳. «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. بنابراین دادنامه شماره ۳۱ - ۶۷.۱.۳۱ - صادره از شعبه ۱۲ دیوان عدالت اداری که متضمن این معنی است مطابق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد...»

۴. «با عنایت به مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.۹.۷ و آیین‌نامه اجرائی آن راجع به تکالیف خاص هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص بررسی و انجام تحقیقات و رسیدگی به دلایل و مدارک مربوط به خطای منتسب و ضرورت صدور رأی مستدل و مستند با رعایت تشریفات و ضوابط مندرج در ماده ۲۱ آیین‌نامه فوق‌الذکر دادنامه شماره ۵۷۳ مورخ ۱۳۷۷.۵.۶ هیأت سوم تجدیدنظر دیوان که مبین این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...»

۱۸۷-۱۸۶ مورخ ۲۷ اردیبهشت ۱۳۸۸ می‌باشد. در این دادنامه، هیئت عمومی بر لزوم موجه و مدلل بودن تغییرات طرح تفصیلی از سوی کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصریح کرده است. این رأی از اهمیت بسزایی در خصوص اصل ارائه دلایل تصمیم برخوردار است؛ چراکه در خصوص یک صلاحیت اختیاری و لزوم مدلل بودن آن صادر شده است. آنچه از رأی صادره پیش‌گفته از هیئت عمومی استنباط می‌شود آن است که با وجود صلاحیت تخییری کمیسیون یادشده در تغییر و تصویب این طرح‌ها، این به‌منزله اعمال هر نوع تغییر بلاذلیل و ناموجه نمی‌باشد، بلکه بایستی این عمل حقوقی با «تبیین علل و جهات قانونی» باشد. عبارت «تبیین علل و جهات قانونی» که در این رأی ذکر شده، متناظر تکلیف به ارائه دلایل تصمیم است که در نظام حقوقی اتحادیه اروپا بیان شده است. برخی از دادنامه‌های صادره از شعب دیوان عدالت اداری نیز در خصوص اصل ارائه دلایل تصمیم، قابل توجه است. در یک مورد، شعبه ۱۸ آن دیوان، در رسیدگی به شکایت مربوط به ابطال تصمیم هیئت اجرایی مشاوران حقوقی و وکالت مبنی بر رد صلاحیت و صدور پروانه مشاوره حقوقی و وکالت، بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم مقام عمومی تأکید کرده است.^۲ این رأی از آن نظر که

۱. «طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون مزبور مشتمل بر بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها و سایر امور مربوط تعیین و احصاء شده است. بنابراین تغییر کاربری قسمتی از ملکی که کلاً دارای کاربری فضای سبز بوده و تبدیل آن به ۷۰ درصد فضای سبز و ۳۰ درصد با کاربری مسکونی و خدماتی بدون تبیین علل و جهات قانونی این تغییر که موجد زمینه تصور الزام مالکین به واگذاری ۷۰ درصد ملک خود به شهرداری بطور رایگان و قابلیت استفاده از ۳۰ درصد بقیه ملک اشخاص با توجه به مساحت آن است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون مزبور تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ بند یک مصوبه مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۰ کمیسیون ماده ۵ شهرکرد ابطال می‌گردد».

۲. «در مورد شکایت شاکی نظر به اینکه اولاً حسب آگهی منتشره در روزنامه اطلاعات، شاکی پذیرفته‌شده آزمون مشاوره حقوقی موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه بوده و بازنشسته دادگستری بوده ثانیاً حسب مدارک تقدیمی سابقه سوء کیفی نداشته و نتیجه آزمایشات تست اعتیاد وی منفی بوده و ثالثاً حسب دانشنامه پایان تحصیلات دوره کارشناسی دارای مدرک تحصیلی کارشناسی در رشته حقوق قضایی بوده رابعاً حسب گواهی امور اداری دادگستری استان اردبیل از نحوه خدمت وی اعلام رضایت گردیده خامساً حسب گواهی‌های قضات محاکم عمومی اردبیل نیز از نحوه عملکرد شاکی اعلام رضایت گردیده سادساً شاکی دارای کلیه شرایط مندرج در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم بوده و بازنشسته دادگستری بوده است سابقاً، دستگاه طرف شکایت هیچگونه استدلالی در مورد عدم صلاحیت شاکی جهت اخذ پروانه ننموده و ادله‌ای اعلام نکرده است، علیهذا حکم به ورود شکایت و الزام مرکز امور مشاوران طرف شکایت به صدور

به اختیارات اداره مشتکی عنه در خصوص صدور پروانه اکتفا نکرده و از آن درخواست ارائه دلیل برای رد درخواست شاکی نموده و سپس بر مبنای عدم بیان دلایل تصمیم، حکم به ورود شکایت شاکی صادر کرده، قابل توجه است. آرا دیگری نیز در این راستا از سوی شعب دیوان عدالت اداری صادر شده که طی آن، ارائه نشدن دلیل از سوی مقام دولتی مبنایی برای ورود شکایت گردیده است. برای نمونه، رأی شعبه ۱۴ آن دیوان در خصوص شکایت از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی- درمانی استان اصفهان و به خواسته الزام به پرداخت فوق العاده مخصوص مستخدمان پیمانی قابل ذکر است.^۱ هرچند که آرای قضایی صادره پیش گفته از شعبه یا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نوع خود قابل ستایش بوده و باید در تمام رسیدگی های قضایی مورد استفاده قرار گیرد، نکته قابل توجه آن است که در این گونه آرا، لزوم ارائه دلایل تصمیم به مرجع قضایی پیش بینی و تأکید شده و در هیچ کدام، از بیان ادله و توجیهات قانونی تصمیم اداری به مخاطب یا ذی نفع سخنی به میان نیامده است. از این لحاظ با توجه به کارکرد دوگانه بیان دلایل در تحقق حق دفاع و رسیدگی های قضایی، این رویه قضایی در حدی که این اصل را به رسمیت شناخته است، در رسیدگی های قضایی مؤثر خواهد بود، ولی بایستی به گونه ای نهادینه شود که در راستای حق دفاع شهروندان و اطلاع آن ها از دلایل تصمیم اداری نیز مفید باشد.

پروانه مشاوره حقوقی و وکالت پایه ۲ برای شاکی صادر و اعلام می گردد» (هداوند، ۱۳۹۱، ص ۲۰۶).
 ۱. «شکایت آقای... به طرفیت دانشگاه علوم پزشکی اصفهان به خواسته فوق الذکر با توجه به مفاد بخشنامه مورد ادعای شاکی و ملاحظه محتویات پرونده، نظر به اینکه نامبرده واجد بهره مندی از مزایای بخشنامه بوده است و طرف شکایت دلیلی که موجب محروم شدن وی از مزایای موضوع بخشنامه فوق الذکر باشد، ارائه نکرده است و صرفاً به اختیار دستگاه متبوع در پرداخت آن اشاره کرده است، وارد تشخیص می شود. لذا این شعبه به پذیرش شکایت، حکم صادر و اعلام می نماید» (این رأی در مقدمه رأی هیئت عمومی آن دیوان به شماره ۵۳۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳ قابل ملاحظه است).

نتیجه

مفهوم اداره خوب در اتحادیه اروپا با به‌کارگیری حق استماع، دسترسی به پرونده و آگاهی از دلایل تصمیمات اداری، زمینه تحقق حق دفاع در تصمیمات اداری را فراهم ساخته است. این سه مورد از لوازم حق دفاع است؛ چنانچه بدون شنیده شدن، امکان دفاع مخاطب از حقوق و منافع خویش وجود ندارد و بدون دسترسی به پرونده و آگاهی از ادله و مبانی تصمیم، اظهار نظر شهروند در خصوص عمل اداری امکان‌پذیر نیست. بر این اساس، مقامات و نهادهای اتحادیه ملزم به رعایت آن‌ها در کلیه اقدامات و تصمیمات تأثیرگذار بر حقوق و منافع اشخاص خواهند بود. البته ابلاغ تصمیم موردنظر مقام اداری برای آگاهی شهروند و اقدام در راستای دفاع از منافع خود نیز از لوازم منطقی حق دفاع شمرده می‌شود که در منابع اداره خوب ذکر نشده و به‌نظر می‌رسد از نظر دور مانده است. این موارد در نظام حقوقی ایران نیز به صورت موردی در برخی قوانین و آرای قضایی منعکس گردیده و مقامات اداری در موضوعاتی خاص مکلف به رعایت آن‌ها شده‌اند. اما به‌طور کلی، در این سیستم حقوقی به‌گونه‌ای که بر کلیه اقدامات و تصمیمات اداری حاکم باشد، به رسمیت شناخته نشده است و شاید دلیل آن، نبود قانونی جامع در خصوص آیین‌های اداری است. از آنجا که این خلأ قانونی می‌تواند به تضییع حقوق شهروندی و نارضایتی مردم از ادارات دولتی منجر گردد، پیشنهاد می‌شود در مرحله اول در خصوص فرایند رسیدگی مراجع شبه‌قضایی و در مرحله دوم در موضوعاتی که تأثیر زیادی در حقوق و منافع مردم دارد، همچون توقیف و ابطال مجوزها و پروانه‌های اداری، با اصلاح قوانین مربوطه الزامات حق دفاع از سوی قانون‌گذار پیش‌بینی شود. در مرحله آخر نیز این الزامات در قالب یک قانون جامع اداری بر کلیه تصمیمات اداری حکم‌فرما گردد. اما تا پیش از تصویب چنین قوانینی، شایسته و بایسته است که دیوان عدالت اداری به رسالت خود به‌عنوان ناظر ادارات دولتی عمل کرده، با استناد به اصول حقوقی همچون حق دفاع و ارکان آن که هر عقل سلیمی آن را می‌پذیرد، در جهت تحقق حقوق شهروندی ایفای نقش نماید. چه اینکه استناد به اصول حقوقی لزوماً نباید مسبوق به تصریح قوانین باشد؛ هرچند که رویه جاری این مرجع قضایی، محصور بودن به تصریحات قانونی، استناد انحصاری به متن قوانین و عدم استفاده کافی از اصول حقوقی و عقلی را که روح قانون به حساب می‌آیند، نشان می‌دهد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. فلاحزاده، علی محمد (۱۳۹۲)، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴، ص ۲۰۶-۱۶۹.
۲. خالوزاده، سعید (۱۳۹۰)، اتحادیه اروپایی، تهران، نشر سمت، چاپ چهارم، ویراست دوم.
۳. کدخدایی، عباس (۱۳۸۰)، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، تهران، نشر میزان.
۴. مشهدی، علی (۱۳۹۱)، صلاحیت تخییری، تهران، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
۵. نقیبی مفرد، حسام (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران، شهردانش.
۶. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ دوم.
۷. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران، انتشارات سمت.

ب) خارجی

8. Stott, David, Felix ,Alexandra,(1997), Principles of administrative law, London, Cavendish Publishing Limited.
9. C.H. Hofmann ,Herwig and C. Rowe , Gerard and H. Türk, Alexander(2012), Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press.
10. E. Bignami,Francesca (2003), "Three Generations of Participation Rights in European Administrative" Proceedings *Jean Monnet Working Paper No. 11/03*, p. 1-33.
11. Garrido, Eva Nieto and Delgado, Isaac Martín(2007), European Administrative Law in the Constitutional Treaty, oxford, Hart Publishing.
12. L.Mashaw, Jerry(2007), "Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance", The George Washington Law Review, Vol. 76:99,p. 99-124.
13. Mendes, Joana,(2009),"Good administration in EU Law and the European Code of Good administration Behaviour", European University Institute Working Papers,law, no.9,p.1-13.
14. Millet,Lord, (2002), "The Right to Good Administration in European Union

- Law", 47 PUB, p. 309- 313.
15. 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, p. 43-60.
 16. Ponce ,Juli(2005) " Good Administration and Administrative Procedures", Global Legal Studies, 12 IND ,p.551-588.
 17. Perekotiy ,E. V, "Principles of proper administration", available at: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1250698>.
 18. Statskontoret, 2005, "Principles of Good Administration In the Member States of the European Union" available at: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.
 19. White, Simone, (2009), " Rights of the Defence in Administrative Investigations: Access to the File in EC Investigations", review of european administrative law; vol. 2, nr. 1, p. 57-69.
 20. Wiener, Céline(1969), "la motivation des decisions administrative en droit comparé ",Revue international e de droit comparé, vol.21,p. 779-795.
 21. the European Charter of Fundamental Rights , 7 December 2000, available at: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
 22. The Treaty Establishing the European Community (EC Treaty) ,25 March 1957, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.
 23. The European Code of Good Administrative Behaviour,2001, available at: http://www.google.com/url?q=http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_EN_code2005_en.pdf&sa=U&ei=wA0xVJjnMdLtaoWugJgH&ved=0CBQQFjAA&sig2=F-jd7Vlz3yCgjVLohM-ZDA&usg=AFQjCNGPgmIQbkBWtCFHYtkwPCN6z0PnCw.
 24. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, available at: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf.
 25. RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES, Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 , available at: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2880%292.pdf.
 26. 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, available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.