



DOI: 10.22034/mral.2023.2004874.1484

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۴

تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۰۴/۰۳

حق بر استماع در اداره پیش از تصمیم‌گیری با توجه به اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت اداری

مسعود مهجوری^۱

کوروش استوار سنگری^۲

خدیجه شجاعیان^۳

چکیده

مبنای اداره خوب، مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است. بر این اساس، اصل استماع در حقوق اداری به مفهوم شنیدن اظهارات ذی‌نفع قبل از تصمیم‌گیری و نقیض آن، قرار گرفتن شخص در موقعیتی از پیش تصمیم‌گرفته شده است. در برخی قوانین ایران نظیر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و تصمیم هیئت نظارت استان درباره صلاحیت داوطلبان شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی، قوانین مالیات‌های مستقیم، ثبت ملک به عنوان آثار ملی و قانون نظام صنفی به این اصل توجه شده است. همچنین اصلاح قانون دیوان عدالت اداری به ویژه ماده ۱۶، گامی مفید برای تحقق حقوق دفاعی اشخاص به واسطه آگاهی از دلایل و مستندات تصمیم است. با این حال، از نظر ماهوی در راستای حق بر استماع نیست. تکلیف دستگاه‌ها به دریافت درخواست ذی‌نفع و الزام به پاسخ‌گویی، گامی به سوی شنیده شدن است؛ چون پیش از تصمیم‌گیری، گفت‌وگویی میان اداره و ذی‌نفع شکل می‌گیرد و شهروند با توضیح‌دهی بر تصمیم اداره اثر می‌گذارد. دیوان نیز پیش از اصلاح جدید قانون، آراییی در این خصوص صادر کرده بود که در این مقاله تحلیل و بررسی می‌شود.

واژگان کلیدی: حق بر استماع، شنیده شدن، عمل اداری، دیوان عدالت اداری، عمل شبه قضایی.

۱. مسعود مهجوری پورناصری، دانشجو دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ایران (نویسنده مسئول)، masoudmahjouri0803@gmail.com

۲. کوروش استوارسنگری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ایران، kourosh_ostovar_s@yahoo.com

۳. خدیجه شجاعیان، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ایران، khadijeh.shojaeian@gmail.com

مقدمه

با توجه به افزایش روزافزون فعالیت‌های اداره‌های عمومی و در نتیجه، افزایش دخالت دولت در بیش‌تر حوزه‌ها، کم‌تر فعالیتی است که در عصر کنونی خارج از سیطره امپراتوری اداره قرار بگیرد. از نگاه برخی حقوق‌دانان، حقوق اداری، شاخه‌ای هراس‌آور از حقوق عمومی خوانده شده است که بر روابط میان اداره و مردم حکومت می‌کند.^۱ فرد در برابر اداره‌های عمومی که تمامی ابزارهای اعمال نیات خود را در اختیار دارند، امکانات زیادی به منظور اجبار اداره به پاسخ‌گویی و نظارت بر آن ندارد. پس وجه تمایز بارز تصمیم‌گیری اداری از دیگر تصمیم‌ها، وصف لازم‌الاجرا بودن آن است که با تصمیم‌گیری اداره، بی‌درنگ و بدون لزوم مراجعه به مرجعی برای اجرا، آثار حقوقی خود را رسماً نمایان می‌سازد. هدف اصل استماع این است که قبل از تصمیم‌گیری اداری به افراد فرصت داده شود تا افکار و نظرهای خود را اعلام و از خود دفاع کنند و اساساً تصمیم‌گیری در غیاب افراد ذی‌نفع را نفی کند و هرگونه تصمیمی را مردود بشمارد که مجال دفاع از خود به ذی‌نفعان ندهد و به اصطلاح، آن‌ها را غافل‌گیر کند. از سوی دیگر، شرایط مشروعیت‌بخش تصمیم‌های اداره را فراهم آورد. بر این اساس به دنبال واکاوی رویکرد قوانین مختلف و بررسی اصلاحات اخیر قانون دیوان عدالت اداری و رویه قضایی پیشین نسبت به اصل استماع و شناسایی استثنائات وارد بر آن هستیم. پیش از این، علی‌محمد فلاح‌زاده در مقاله «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران» به سیر تاریخی و شناسایی این اصل پرداخته است. مهدی هداوند و همکاران نیز در کتاب «آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری»، قوانین عام اداری کشورهای مختلف را بررسی و پیش‌نویسی پیشنهادی برای قانون عام اداری ایران ارائه کرده‌اند. فرامرز عطریان هم در مقاله «تحقق حق دفاع در پرتو مفهوم اداره خوب»، نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا را به صورت تطبیقی بررسی کرده است. این موضوع در مقاله حاضر با رویکردی متفاوت واکاوی شده است.

1. Lebreton, G., *Droit administratif general*. Paris: Dalloz, 2017, p. 1.

گفتار اول. مفهوم استماع در حقوق اداری

حق بر استماع^۱ یا اصل شنیده شدن^۲، یکی از حقوق و اصول آیینی است که امروزه در بیش‌تر نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسائل قضایی و اداری پذیرفته شده است و اعمال می‌گردد. این اصل به عنوان یکی از ویژگی‌های اداره خوب در اسناد حقوقی سازمان بین‌المللی اتحادیه اروپا هم درج شده است.^۳ استماع در برخی نظام‌های حقوقی، «حق» (بوسنی)^۴ به شمار می‌رود و در برخی دیگر، «اصل» (گرجستان).^۵ در قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری، محاکم مکلفند وقت رسیدگی تعیین و آن را به طرفین ابلاغ کنند. در جلسه رسیدگی نیز پس از استماع اظهارات متداعیین و بررسی دلایل و اسناد و مدارک ذی‌نفعان، رأی بدهند.^۶ در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری نیز همین رویه اجرا می‌شود. منظور از حق بر استماع در حقوق اداری، شنیدن اظهارات ذی‌نفع قبل از تصمیم‌گیری اداری است، نه هنگام بازنگری قضایی. حق استماع ممکن است بسته به زمینه‌ها و شرایط هر پرونده، ماهیت تصمیم، اهمیت و میزان تأثیر منفی تصمیم بر افراد، سوابق موضوع، میزان مغایرت و تضاد آن با منافع عمومی، ترتیبات و تضمینات آیینی متفاوتی را پیشنهاد کند. برای نمونه، در یک پرونده ممکن است استماع شفاهی باشد، در حالی که در موضوعی دیگر به

1. Right to be heard

2. Principle of hearing

3. Pranvera, Beqiraj, "The Right to Be Heard in the European Union Case Law of the Court of Justice of the European Union", European Journal of Multidisciplinary Studie, Vol.1, No. 1, 2016, p. 264.

۴. به موجب ماده ۱۰ قانون آیین‌های اداری بوسنی: ۱. قبل از تصمیم‌گیری، طرف مقابل باید فرصت داشته باشد که موقعیت‌ها و شرایط مؤثر در تصمیم را فراهم آورد. ۲. تصمیم‌گیری بدون رعایت مقررات فوق تنها مطابق قانون خواهد بود.

۵. ماده ۱۳ کد عمومی گرجستان در این خصوص مقرر می‌کند: ۱. اداره تنها زمانی می‌تواند اقدام به حل یا بازنگری پرونده نماید که شخص ذی‌نفعی که حقوق و منافع قانونی‌اش توسط تصمیم مقام اداری محدود شده است، فرصت ارائه نظرات خود را جز در موارد قانونی داشته باشد. ۲. شخص مورد اشاره در پاراگراف اول ماده می‌تواند فرآیند اداری را مورد توجه قرار داده و در پرونده مشارکت جوید. (هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، صص ۳۷۶-۳۷۷)

۶. ماده ۶۷ قانون آیین دادرسی مدنی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱.

دلیل شرایط خاص آن، استماع کتبی از افراد برای منصفانه بودن آیین اداری کافی باشد.^۱ در برخی از نوشته‌های حقوق اداری، برای اصل استماع، عناصر مختلفی بیان شده است نظیر: آگهی و اخطار قبلی درباره زمان و مکان و ماهیت استماع، معلوم شدن نتیجه استماع در زمان معقول و منطقی، ارائه دلایل و مستندات تصمیم، بی‌طرفی مقام تصمیم‌گیر، امکان ارائه شفاهی یا مکتوب دلایل و سوابق و سؤال و جواب متقابل.^۲ مهم‌ترین مبنا برای وارد دانستن حق استماع، شدت و میزان تأثیر منفی تصمیم بر حقوق شهروندی ذی‌نفع است.^۳

گفتار دوم. دلایل موجه استماع ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری اداره

ورود معیاری خاص به حوزه حقوق اداری که منجر به تغییر در فرآیند تصمیم‌گیری می‌گردد، مستلزم طرح توجیهات لازم است. اصل استماع، حلقه وصل یا پل ارتباطی مردم‌سالاری و دیوان‌سالاری است که در این قسمت به تفصیل به آن پرداخته خواهد شد.

بند اول. تمرکززدایی^۴ و حرکت به سوی اداره خوب

ساختار اداری کشورها به تناسب تجمیع قدرت در دولت مرکزی و میزان تفویض اختیارات به واحدهای محلی و اجرایی به دو حالت تمرکز و عدم تمرکز اداری تقسیم می‌شود. ساختار اداری جمهوری اسلامی ایران، بسیط و مبتنی بر تمرکز اداری است که در موارد متعددی، عدم تمرکز اداری را پذیرفته است. در اصلاحات مهم اداری باید به عدم تمرکز و اداره امور محلی تعمق بخشید و از تمرکززدایی در سطح ملی و محلی فراتر رفت و این امر را در سطح یک سازمان اداری نیز وارد کرد تا تصمیم‌گیری‌ها محدود به اداره و مأموران اداری نباشد، بلکه به واسطه مشارکت ذی‌نفعان صورت گیرد. از سویی دیگر، الگوی حکمرانی خوب و به تبع و منبعث از آن، «اداره خوب» به عنوان فرآیندی

۱. فلاح‌زاده، علی محمد، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۴۱، صص ۲۰۶-۱۶۹.

2. Jack Raabin, W., Barthly Hildreth and Gerald, J. Miller, **Handbook of Administration**, third edition, 2007, p.669.

3. Pranvera, op.cit., p. 264.

4. Decentralization

مشارکتی^۱ برای توسعه تعریف می‌شود که به موجب آن، ارائه نظرها و طرح‌ها توسط ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری اهمیت دارد. شهروندان، حق مشارکت در جریان تصمیم‌گیری‌هایی را دارند که بر حقوق، آزادی‌ها و منافعشان اثر می‌گذارد که این امر را در راستای تحقق بند هشت و ده از اصل سوم ق.ا.می‌توان قلمداد کرد. اصل استماع از جمله معیارهای اداره خوب است^۲ که با تحقق آن، مردم می‌توانند در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند.^۳ در مفهوم ابتدایی، مشارکت^۴ به انتخاب نمایندگان از جانب مردم و اداره امور کشور به وسیله وکلای ملت معنا پیدا می‌کرد، اما در مفهوم نوین مشارکت، مردم علاوه بر انتخاب نمایندگان، خود نیز در متن امور سیاسی وارد می‌شوند، به گونه‌ای که امور کشور با دخالت و مشارکت مستقیم و نظارت مستمر مردم و حتی تصمیم‌گیری‌های موردی با استماع نظر افراد ذی‌نفع صورت می‌گیرد که پیش‌نیاز این امر همان‌گونه که بیان شد - تعمق بخشیدن تمرکززدایی در ساختار اداری کشور است. بر این اساس، شهروند در عین حال که حکومت می‌شود، خود نیز حکومت می‌کند.

بند دوم. رعایت حقوق دفاعی و حفظ کرامت انسانی

رعایت حقوق دفاعی در تحولات حقوق اداری فرانسه و رأی شورای دولتی در ۱۵ می ۱۹۴۴ در مورد پرونده بانوی بیوه، ترومپیه گراویه^۵ ریشه دارد که از این تاریخ به بعد، شورای دولتی در آرای بسیاری

1. Participative process

۲. اصل ۳: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش... ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

۳. عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی: اداره خوب (مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا)، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۴۹.

4. E. Bignami, Franscesca, **three generations of participation right in European administrative proceedings**, jean mon-net working paper, No.11/03, 2003, p. 1.

5. participation

۶. در این قضیه، بانوی بیوه یک مجوز اداری در اختیار داشت که به وی اجازه فروش جراید را در کیوسکی در بلوار سن دُنی پاریس اعطا می‌کرد. فرماندار پاریس که در آن زمان، فرماندار بسن نامیده می‌شد، این مجوز را به عنوان مجازات از وی سلب کرد؛ چون مدیر کیوسک ادعا کرده بود که این بانو قصد داشته است مبلغی پول را به زور از وی بگیرد. بدین ترتیب، آن بانو در مورد این تصمیم فرماندار به شورای دولتی مراجعه کرد و عنوان داشت که فرمانداری بدون این‌که قبل از صدور تصمیم از

بر این اصل و لزوم رعایت آن تأکید ورزیده است.^۱ افزون بر این، طبق ماده ۱۲۲ ل کد روابط میان مردم و اداره که از اول ژانویه ۲۰۱۶ اجرایی شده، ذی نفع قادر است تا اظهارات خود را به صورت کتبی یا در صورت لزوم به طور شفاهی ارائه کند. پس رعایت قاطعانه اصل حقوق دفاعی ضرورت یافته است.^۲ در واقع، فرد به نوعی، از مرحله‌ای دفاعی، پیش از لزوم توسل به شورای دولتی و نهادهای مشابه برخوردار می‌شود که این اقدام از طول کشیدن زمان رسیدگی‌های آتی نیز جلوگیری خواهد کرد. بنابراین، برای آن‌که تصمیم اداری علاوه بر تحقق هدف اداره بتواند از مشروعیت نیز برخوردار شود، لازم است که اداره‌شوندگان از حقوق دفاعی خود برخوردار باشند که به نوعی امکان بررسی توأمان کیفیت تصمیم‌های اداری و چگونگی اعمال اختیارات اعطاشده به مقامات اداری میسر خواهد گردید.^۳ افزایش دخالت دولت و توسعه بیش از حد خدمات عمومی آن‌چنان قابل توجه است که کم‌تر فعالیت انسانی را می‌توان یافت که قادر باشد از سیطره امپراتوری اداره بگریزد.^۴ پس ضمن تأکید بر ارتباط وثیق حق بر استماع با کرامت انسانی می‌توان مبنای استناد قضایی به این حق را اصولی از قانون اساسی مرتبط با کرامت انسانی دانست، از جمله: اصل دوم ق. ۹۰ و بسیاری از مواد قانونی حوزه حقوق اداری.^۵

وی دعوت به عمل آید و به وی فرصتی برای دفاع و بیان اظهارات داده شود، تصمیم گرفته است. بنابراین، این تصمیم در شرایط غیر قانونی گرفته شده است و تقاضای ابطال آن را به دلیل تجاوز از اختیارات درخواست کرد.

1. Mourgeon, J., *La répression administrative*, Paris: L.G.D.J., 1967, p. 467.

2. Ferrier, Jean-Paul, "La participation des administrés aux décisions de l'administration", R.D.P., 1974, p. 673.

۳. رستمی، ولی و احمد رنجبر، «عدالت اداری؛ چارچوب مفهومی و سازوکار نهادی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۹۳، شماره ۷، صص ۱۱۶-۱۱۷.

4. Bonnefous, Edouard, *La réforme administrative*, Paris, P.U.F, 1986, p. 17.

۵. جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ... ۶. کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا ...

۶. ماده ۳۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه‌های اجرایی موظفند فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر: سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم و بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا گذارد.

ماده ۱۱۴ به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام استخدامی مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقا و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخ‌گو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد.

گفتار دوم. واکاوی حق بر استماع در قوانین موضوعه ایران

قانون اساسی ایران اصولاً مشارکت بنیاد است. در چند اصل، از ارزش‌های مردم‌سالارانه و نقش سازنده مردم در تعیین راهبردها و اداره امور جامعه سخن به میان آورده و آشکارای ضمنی به مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین سرنوشت در عرصه‌های مختلف اشاره شده است.^۱ افزون بر آن، باید اذعان داشت امنیت صرفاً امنیت جانی نیست، بلکه دولت، مکلف به تأمین نوعی دیگر از امنیت در تصمیم‌گیری‌های خویش به واسطه الزامی کردن مشارکت ذی‌نفع در تصمیم‌گیری است. مثلاً در فرانسه برای مصادره اموال شهروندان جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، آیین خاص تدوین گردیده است، به این صورت که از ذی‌نفع دعوت می‌شود و مسئولان اداری، دلایل اجرای طرح در ملک وی را توضیح می‌دهند.^۲ در ایران مطابق قانون نحوه تملک اراضی و املاک واقع در طرح‌های عمرانی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، در مرحله تصویب طرح عمومی و عمرانی در املاک، شهروندان نقشی ندارند. در ماده ۴ مقرر شده است پس از تصویب طرح، مالک، کارشناس خود را برای برآورد قیمت ملک به سازمان تملک‌کننده معرفی کند. در غیر این صورت، دادگاه به نیابت از او، کارشناس انتخاب می‌کند. با توجه به جایگاه ویژه که منابع فقهی

برنامه تحول نظام اداری سال ۱۳۸۹؛ سلامت اداری، تقویت قانون‌گرایی و پاسخ‌گویی یکسان به عموم مراجعین و تکریم آن‌ها.

۱. اصل ششم: امور کشور باید با اتکای به آرای عمومی باشد و بر ضرورت مشارکت شهروندان در مدیریت سیاسی جامعه تأکید کرده است. این اصل اگر چه رابطه بعیده با اصل حق استماع دارد، ولی از آن جا که تأکید به آرای عمومی مردم نموده است، در واقع، تأکید بر دخالت دادن شهروندان در تصمیم‌گیری‌هاست، به طریق اولی، تصمیمی که مقامات اداری اتخاذ می‌کنند و بر سرنوشت حقوق و منافع افراد ارتباط دارد، مشارکت آن‌ها قطعاً الزامی است.

اصل هشتم با قبول نظارت شهروندان بر کار مقامات عالی اجرایی به شناسایی یکی از پایه‌های اصلی جامعه مشارکتی می‌پردازد. از این رو، فرآیند نظارت همگانی بر عملکرد دولت می‌تواند به مثابه پذیرش نقش مشارکتی مردم در عرصه سیاسی تلقی شود. با توجه به این اصل می‌توان نتیجه گرفت که با مشارکت دادن شهروندان ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های مربوط به حقوق و منافع آن‌ها، ذی‌نفع‌ها در واقع بر کار اداره نظارت می‌کنند. این نظارت مانع کج‌روی مقام اداری و نقض قانون و مقررات و اصل بی‌طرفی می‌گردد.

اصل پنجاه و ششم: مهم‌ترین دلیل توجیه‌کننده حق استماع ذی‌نفع و شرکت دادن آن‌ها در تصمیم‌گیری اداری است؛ زیرا این اصل بعد از این که حاکمیت را از آن خداوند دانسته است، انسان را حاکم بر سرنوشت خویش معرفی کرده و این حق حاکمیت را غیر قابل سلب از طرف هر فرد یا گروهی دانسته است.

۲. رضایی، حسین، حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۶، ص ۷۷.

برای حرمت مالکیت خصوصی و کرامت انسانی قائل شده‌اند، ضروری است پیش از تصمیم‌گیری و قرار دادن مالک در وضعیت جبر و موقعیت کار انجام شده از وی دعوت شود و اداره برای اقناع وی گام بردارد و جزئیات طرح و نتایج اجرای طرح را تشریح کند که منفعت عمومی را نیز به همراه دارد. این مهم با توجه به قانون اساسی که بر مشورت و مشارکت دادن مردم^۱ در تصمیم‌گیری‌ها تأکید کرده است، ذهن را به خود معطوف می‌دارد؛ چون شفافیت در روند تصمیم‌گیری اداری و اطلاع‌رسانی به مردم در مورد چنین موضوعاتی موجب جلب اعتماد عمومی و رضایت‌مندی شهروندان می‌شود که یکی از مهم‌ترین پایه‌های پشتیبانی از حکومت است.^۲

در تحلیل نظام سیاسی ایران، حاکمیت دارای دو منشأ جمهوریت و اسلامیت است. ارزش جمهوریت منجر به تأمین نهادها و مقامات دموکراتیک شده و اسلامیت منشأ پیدایش نهادهای عالی نظارتی، کنترلی و فراقوه‌ای گردیده است. پس از نظر هنجاری و حاکمیت قانون، در هر دو بعد جمهوریت یعنی وجود دستگاه‌ها و نهادهای دموکراتیک و اسلامیت یعنی تأکید قرآن کریم و روایات به رعایت شورایی بودن تصمیمات، نظام اداری ایران، زمینه ورود اصول دموکراتیک و استانداردهای بین‌المللی در دستگاه‌های اداری مرتبط با زمامداری را داراست. تنها رفتار این دستگاه‌ها باید به سوی استماع محوری تصمیم اداری تغییر کند.

در نظام اداری ایران، عملکرد برخی نهادهای فراقوه‌ای با معیارهای اداره خوب فاصله فراوان دارد؛ یعنی از مشارکت شهروندان و استماع ذی‌نفعان خبری نیست و فرآیند تصمیم‌گیری هم از شفافیت و پاسخ‌گویی بی‌بهره است.^۳ در اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت به شکایت‌ناپذیری تصمیم‌های نهادهایی نظیر شوراهای عالی انقلاب فرهنگی، امنیت ملی و فضای مجازی اشاره شده است که

۱. بند هشتم از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. قربانی، زین‌العابدین و محمدعلی قربانی، منشور مملکت‌داری در نامه امام علی (ع) به مالک اشتر، رشت: سلاز، ۱۳۸۸، ص ۶۳۶.

۳. با وجود قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶؛ ماده ۱۱؛ مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی می‌باشد.

ضمن قانون‌گذاری ابتدایی،^۱ تصمیم‌های مخفی و پلیسی می‌گیرند.^۲

برخی صاحب‌نظران، اعمال اداره را به شبه قضایی، شبه تقنینی و اداری^۳ تقسیم کرده‌اند. مراد از عمل اداری، عمل یک‌جانبه و موردی از سوی اداره است. در تصمیم‌های فردی نیز الزام کلی وجود ندارد تا مقامات اداری مکلف باشند در مواردی که حق استماع ایجاب می‌کند، قبل از تصمیم‌گیری، سخنان و دلایل افراد ذی‌نفع را بشنوند. در ایران، وضعیت اصل استماع در فرآیند تصمیم‌گیری اداری، در مقایسه با دادرسی مراجع اختصاصی اداری، به مراتب، ضعیف‌تر است. اگر در رسیدگی مراجع اختصاصی اداری، گاهی این حق به صورت ناقص شناسایی شده است، در تصمیمات اداری خبری از شناسایی قاعده‌ای مشخص و نام‌آشنا نیست. در نظام حقوقی بیش‌تر کشورها، اصول شکلی حاکم بر فرآیندهای اداری نظیر حق بر استماع در قوانینی مطرح می‌شود که به نام قانون آیین اداری شناخته می‌شوند.^۴ این‌گونه اصول در ایران به دلیل نبود چنین قوانین جامع حاکم بر تصمیمات و اقدامات اداری، مغفول واقع شده است، در حالی که برخی نظام‌های حقوقی هم‌چون کشور انگلستان بر وجود حق بر استماع حتی در اعمال تقنینی تأکید کرده‌اند.^۵ در این کشور قبل از

۱. لازم به ذکر است اخیراً شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور در مقام تعیین مرجع ذی‌صلاح قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی به نفع هیئت متشکله در وزارت علوم مستند به ماده واحده مصوب ۱۲/۰۶/۱۳۸۷ به شماره ۶۳۰ که به خروج تصمیمات و آرای صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دیگر مراکز آموزشی و پژوهشی در خصوص امور و شیوه علمی آموزشی پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی تصریح داشته، با استدلال‌های سیزده‌گانه آن را نقض و دادگاه عمومی حقوقی را صالح دانسته است. این رأی در جای خود بسیار درخشان و بااهمیت است؛ زیرا منزلت مصوبات چنین شورایی را به درستی در حد آیین‌نامه و مقررات دولتی دانسته و تأکید کرده که یگانه مرجع قانون‌گذاری، مجلس شورای اسلامی است.

۲. تبصره ۲ ماده ۱۲ الحاقی ۱۴۰۲: رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت (کمیسیون)‌ها، کارگروه (کمیته)‌ها، شوراهای ستادها اصلاح می‌شود.

۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، *حقوق اداری* (جلد ۲)، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۱۸.

۴. ماده ۹ قانون آیین اداری چین: طرفین یک تصمیم اداری، حق بر مذاکره و بحث را خواهند داشت.
ماده ۱۳ کد عمومی اداری گرجستان: اداره تنها زمانی می‌تواند اقدام به حل یا بازنگری پرونده نماید که شخص ذی‌نفعی که حقوق و منافع قانونی‌اش توسط تصمیم مقام اداری محدود شده است، فرصت ارائه نظرات خود را جز در موارد قانونی داشته باشد. (هداوند و مشهدی، پیشین، ص ۳۷۷)

۵. شیروی، عبدالحسین، *حقوق تطبیقی*، تهران: سمت، ۱۳۹۳، صص ۱۴۹-۱۵۰.

این‌که لایحه‌ای تنظیم شود، وزارت خانه مربوط جلسات مشاوره رسمی ترتیب می‌دهد و نظر خبرگان و گروه‌های ذی‌نفع را می‌گیرد.^۱ در برخی از قوانین داخلی ایران، حق بر استماع به صورت محدود به رسمیت شناخته شده است. پس اعمال اداری را که مستلزم استماع پیش از تصمیم‌گیری هستند، می‌توان ایقاع تکلفی نامید. از جمله مطابق ماده سه قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب سال ۱۳۷۸ و اصلاحی ۱۳۹۵/۰۳/۰۳، نظارت بر انتخابات مجلس و احراز صلاحیت داوطلبان با شورای نگهبان است که بر اساس ساختار مرکزی، استانی و شهرستانی اقدام می‌کند.^۲ هیئت استانی پیش از رد صلاحیت داوطلب، ملزم به استماع نظر داوطلب است^۳ و در فرض رد صلاحیت بدون شنیده شدن نظر وی، هیئت نظارت مرکزی در راستای اجرای تبصره ۲ ماده ۵۲^۴ امکان اظهار نظر نخواهد داشت و در صورت اظهار نظر منفی، تصمیم به دلیل رعایت نشدن حق بر استماع داوطلب رد صلاحیت شده باطل است. علاوه بر این، مطابق قانون راجع به آثار ملی، مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۲، دولت برخی از اماکن و ابنیه احداث شده قدیمی را با شرایط خاصی جزء آثار ملی محسوب می‌کند و تحت نظارت خود در می‌آورد. این تصمیم برای مالکان ساختمان‌های خصوصی معمولاً نامطلوب است؛ چون با وجود بقای مالکیت آن‌ها بر ملک ثبت شده، این تصمیم اداری به شدت باعث تحدید حقوق مالکانه آن‌ها و کاهش ارزش ملک مورد نظر خواهد شد.^۵ مطابق ماده ۳: «... ثبت مالی

۱. به این دلیل ممکن است اوراق سفید (White paper) یا اوراق سبز (Green paper) منتشر شود. اوراق سفید زمانی منتشر می‌شود که تصمیم دولت نسبت به موضوع مشخص است و تصمیم برای نقد و ارزیابی در معرض دید عموم قرار می‌گیرد. اوراق سبز زمانی منتشر می‌شود که دولت هنوز نسبت به موضوع، راه حل خاصی را انتخاب نکرده است و برای یافتن مناسب‌ترین راه حل به فراخوان عمومی اقدام می‌کند.

۲. مواد ۷.۵ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۰۱/۱۳.

۳. تبصره یک ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی؛ هیئت نظارت استان موظف است رأساً یا از طریق نمایندگان خود، توضیحات و اظهارات داوطلبانی که صلاحیتشان رد شده یارد می‌شود و یا احراز نگردیده است را تا پایان مهلت مقرر در این ماده استماع نماید.

۴. تبصره ۲ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی؛ هیئت نظارت استان پس از کسب نظر هیئت مرکزی نظارت موظف است مراتب تأیید یا رد صلاحیت کلیه داوطلبان را با استناد قانونی طی صورت جلسه‌ای به فرماندار یا بخشدار مربوطه اعلام نماید.

۵. طبق ماده ۶ قانون یادشده، ایجاد هر گونه تغییر و دگرگونی در بنای ثبت شده و عملیاتی که منجر به خرابی مستحداث آن شود، ممنوع بوده و جرم محسوب می‌شود. بر این اساس، ارزش مالی این گونه ابنیه نیز به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد. به همین دلیل، نوعاً ثبت یک ملک در لیست آثار ملی برای مالکان آن نامطلوب است و تصمیمی مضر به حال مالک محسوب می‌گردد.

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 رسیدگی شده باشد». پس نظر مالک پیش از ثبت ملک شنیده می‌شود و می‌تواند با تخدیش دلایل مورد استناد مقام عمومی، از حقوق خود دفاع کند. مواد ۲۳۹ و ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم^۱، مأمور مالیاتی را مکلف به شنیدن نظر و اعتراض مؤدی قبل از قطعی شدن تصمیم کرده است. بر اساس قانون نظام صنفی، مصوب ۱۳۸۲،^۲ ابطال پروانه کسب واحد صنفی که بدون اطلاع اتحادیه مربوط، بیش از شش ماه فعالیت نداشته باشد، مستلزم اخطار و اعلام قبلی است. به عبارت دیگر، استماع نظر مالک پروانه کسب پیش از تصمیم‌گیری و ابطال، شرط و تکلیفی است برای اتحادیه.

این قوانین از جمله عوامل شناسایی حق استماع در نظام حقوق اداری تلقی می‌گردد، هرچند نبود قانون عام اداری درباره این امر موجب شده است استماع ذی نفع تنها در مواردی محدود در نظر گرفته شود و نبود قاعده‌ای عام در این خصوص محسوس است. از سویی دیگر، در برخی قوانین حاکم بر مراجع شبه قضایی، حق بر استماع در عمل نادیده گرفته می‌شود، مانند ماده ۲ قانون

۱. ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷؛ در مواردی که برگ تخصیص مالیات صادر و به مؤدی ابلاغ می‌شود، چنان چه مؤدی نسبت به آن معترض باشد، می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ شخصاً یا به وسیله وکیل تام‌الاختیار خود به اداره امور مالیاتی مراجعه و با ارائه دلایل و اسناد و مدارک کتباً تقاضای رسیدگی مجدد نماید. مسئول مربوطه 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 ابرازشده را برای رد مندرجات برگ تشخیص کافی دانست، آن را رد و مراتب را ظهر برگ تشخیص درج و امضا 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 امضای ممیز کل و مؤدی خواهد رسید و هرگاه دلایل و اسناد و مدارک ابرازی مؤدی را برای رد برگ تشخیص یا تعدیل درآمد مؤثر تشخیص ندهد، باید مراتب را مستلاً در ظهر برگ تشخیص، منعکس و پرونده امر را برای رسیدگی به هیئت حل اختلاف ارجاع نماید.

ماده ۲۳۹: ... در مواردی که مؤدی ظرف سی روز کتباً اعتراض ننماید و یا در مهلت مقرر در ماده مذکور به اداره امور مالیاتی مربوط مراجعه نکند، درآمد تعیین شده در برگ تشخیص مالیات قطعی است.

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

نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴، ضبط کالا و ارز بر اساس بند الف این ماده به موجب تصمیم اداری انجام می‌شود که بدون استماع و توجه به اظهارات و دلایل شخص صورت می‌گیرد و امکان اعتراض و شکایت از این تصمیمات نزد دیوان عدالت اداری نیز این نقص را جبران نمی‌کند. هم‌چنین در برخی رسیدگی‌ها هم‌چون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت قبل از صدور حکم، مکلف به دعوت متهم برای حضور و استماع نظرهای اوست.^۲ در برخی مراجع شبه قضایی هم‌چون کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها نیز کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌دارد که ظرف ۱۰ روز، توضیحات خود را کتبی ارسال کند. پس از انقضای این مدت، موضوع با حضور نماینده شهرداری رسیدگی می‌شود. این نماینده بدون حق رأی برای ادای توضیحات در جلسه حضور می‌یابد. این رسیدگی شفاف نیست؛ زیرا شهروند در کمیسیون حضور نمی‌یابد. حق بر استماع به صورت مکتوب برای شهروندان منظور شده است، ولی این‌گونه رسیدگی مبتنی بر دادرسی منصفانه و برابری طرفین نیست؛ چون نماینده شهرداری از استماع و دفاع حضوری بهره می‌برد، اما شهروند تنها به صورت مکتوب و غیر حضوری. بدیهی است حضور و بیان نکاتی از جانب نماینده شهرداری در نتیجه و حکم نهایی بی‌تأثیر نیست. نمونه دیگر، ماده ۷۲ قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲ است که رسیدگی به تخلفات صنفی را به صورت علنی و با دعوت از طرفین یا نمایندگانشان پیش‌بینی کرده است.^۳

۱. به منظور تسریع در رسیدگی و تعیین تکلیف قطعی پرونده‌های مربوط به کشفیات قاچاق، اعم از کالا و ارز، ادارات مأمور وصول درآمدهای دولت یا سازمان‌هایی که به موجب قانون مبارزه با قاچاق، شاکی محسوب می‌شوند، در صورت احراز کالا یا ارز قاچاق مکلف هستند حداکثر ظرف ۵ روز نسبت به تکمیل پرونده اقدام و بر اساس جرایم و مجازات‌های مقرر در قوانین مربوط و این قانون به ترتیب ذیل عمل نمایند: در مواردی که بهای کالا و ارز موضوع قاچاق معادل ده میلیون ریال کم‌تر باشد، ادارات و سازمان‌های ذی‌ربط به ترتیبی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد شد، فقط به ضبط کالا و ارز به نفع دولت اکتفا می‌کنند....

۲. ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۳/۰۷/۲۷، رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از تکمیل پرونده صورت می‌گیرد و چنان‌چه هیئت، حضور متهم را ضروری تشخیص دهد، در جلسه حضور می‌یابد. تبصره: در صورت درخواست کتبی متهم برای دفاع حضوری، هیئت موظف است یک بار وی را برای حضور در جلسه دعوت کند.

۳. هیئت یا هیئت‌های رسیدگی بدوی در هر شهرستان، مرکب از سه نفر نمایندگان اداره یا سازمان بازگانی، دادگستری با حکم رئیس قوه قضاییه و مجمع امور صنفی ذی‌ربط است که ظرف دو هفته در جلسه‌ای با دعوت از طرفین یا نمایندگان آن‌ها به پرونده رسیدگی و طبق مفاد این قانون رأی صادر می‌گردد.

گفتار سوم. اصل استماع در رویه پیشین و اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت اداری

با توجه به رویکرد مبتنی بر حقوق موضوعه قضات در نظام حقوقی ایران علاوه بر اهمیت تحقق جایگاه واقعی اصول کلی در سلسله مراتب منابع حقوق با هدف استناد به آن‌ها؛ ضمن بررسی اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت اداری به رویه پیشین دیوان در این خصوص خواهیم پرداخت.

بند اول. رویه دیوان در خصوص حق استماع نسبت به اعمال اداری و شبه قضایی

دیوان عدالت اداری در اعمال شبه قضایی به لزوم استماع در مواردی توجه کرده، اما در تصمیم‌های موردی با توجه به نبود الزام کلی در این خصوص، در عمل آن گونه که بایسته است، به این موضوع توجه نداشته است. در آرای هیئت عمومی دیوان، موردی یافت نشد و در معدود آرای صادر شده از شعب دیوان به حق بر استماع در قالب لزوم رعایت تشریفات قانونی اشاره شده است. نمونه آن، رأی شعبه اول دیوان است^۱ که ثبت املاک تاریخی و ملی را مستلزم رعایت شرایط قانونی از سوی میراث فرهنگی دانسته و در بخشی از آن چنین بیان شده است: «... ثالثاً ثبت ملک در فهرست آثار ملی به موجب ماده ۳ قانون حفظ آثار ملی، مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۲ که دارای مالک خصوصی است، باید قبلاً به مالک، اخطار و ابلاغ گردیده و در صورت اعتراض آن‌ها در فرجه قانونی، به اعتراض آن‌ها رسیدگی و در نتیجه، با وارد ندانستن اعتراض، ثبت آثار ملی نمایند»^۲. مبنای رأی، حق بر استماع پیش از تصمیم‌گیری است که در قالب لزوم رعایت شرایط قانونی به آن توجه شده است. افزون بر این، در رویه قضایی دیوان، مفهوم اصل قانونی بودن به قدری موسّع تفسیر می‌شود که بر بسیاری از جهات ابطال از جمله رعایت نشدن اصول آیینی هم چون حق استماع به عنوان رعایت تشریفات قانونی تأکید شده و مقام اداری موظف است همه مراحل و آیین‌های مندرج در قانون (از جمله استماع، مشورت و اخطار قبلی) را رعایت کند.

دیوان عدالت اداری در اعمال شبه قضایی گاهی به لزوم رعایت حق بر استماع توجه کرده است.

۱. شعبه اول دیوان عدالت اداری، دادنامه قطعی شماره ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۱۰۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۲.

۲. شعبه یادشده در مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۴ طی دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۰۵۴۸ با همین استناد و استدلال به حق بر استماع شخص ذی نفع نسبت به ثبت ملک در حریم فهرست آثار ملی توجه کرده است.

البته این امر، مرهون تصریح برخی قوانین مرتبط با حوزه خاص است. برای نمونه، یکی از شعب دیوان در دادنامه شماره ۷۶۳ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۰۸، تصمیم کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری کرج را به دلیل استماع نکردن دفاعیات مالک قبل از تصمیم‌گیری نقض کرده است.^۱ هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۶۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۰، مصوبه هیات وزیران را مغایر با اصول دادرسی عادلانه دانسته و ابطال کرده است که بر اساس آن، رسیدگی به تخلفات گران‌فروشی، کم‌فروشی، درج نکردن قیمت، تقلب در کسب و صادر نکردن صورت حساب بدون لزوم احضار مشتکی عنه و صرفاً با احراز صحت مستندات تخلف و استماع اظهارات مشتکی عنه به نحو مقتضی منظور کرده بود. این رأی را می‌توان در راستای لزوم حق بر استماع نسبت به اعمال شبه قضایی قلمداد کرد. البته نباید استناد دیوان صرفاً محدود به تصریح قانون درباره این حق باشد، بلکه باید به عنوان یک قاعده و اصل حقوق به آن نگریست.

در این راستا علاوه بر ظرفیت قابل توجه تفسیر قضایی مصرّح در اصل ۷۳ قانون اساسی برای شناسایی اصول حقوقی هم‌چون اصل استماع، اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی در شکل‌دهی و هدایت نظام حقوق اداری کشور نقشی بسیار مهم دارند.^۲ جایگاه اصول حقوقی، پیش شرط تحقق نظام اداری صحیح مصرّح در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است؛ چون هدف در نظام اداری صحیح، علاوه بر انتظام امور، توجه به ماهیت اصول حقوقی رعایت حقوق شهروندان و مقابله با تضییع آن است. در توضیح اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ می‌توان گفت منظور قانون‌گذار از «اصول» مندرج در اصل ۱۶۶ همان اصول حقوقی پذیرفته‌شده در نظام حقوقی ایران است که می‌تواند مستند رأی

۱. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴ اصلاحیه ۱۳۹۲/۰۳/۱۱: مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری، پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آن‌که ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید.

تبصره ۱: ... کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز، توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، ظرف مدت یک ماه، تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند....

۲. آقایی طوق، مسلم و سجاد مردانی، «استناد به اصول حقوقی در رأی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰، ص ۱۶۲.

محاکم قرار گیرد. به ویژه در مواردی که قوانین مدون ساکت باشند، دادگاه برای یافتن راه حل پرونده می‌تواند به اصول استناد کند. هرچند اصل ۱۶۷ قانون اساسی در بیان منابع تکمیلی حکم، تنها از منابع و فتاوای معتبر فقهی نام برده است، اما اصل ۱۶۶، دادگاه را مکلف ساخته است به اعتبار اصول حقوقی نیز رأی دهد. از طرف دیگر، برخی از اصول حقوقی از منابع معتبر اسلامی قابل استخراج است و حتی می‌توان ادعا کرد منشأ بسیاری از اصول حقوقی در منابع معتبر اسلامی وجود دارد و اشتراکات مصداقی میان اصول حقوقی و اصول عملیه، خود، دلیلی بر این ادعاست.^۱

در خصوص جمع میان حکم اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ ق.ا. به نظر می‌رسد اصول حقوقی در عرض دیگر منابع حقوق نیستند. اگر تفسیری غیر از این ارائه دهیم، نمی‌توان به حکم اصل ۱۶۷ ترتیب اثر داد؛ زیرا در اصل یادشده، ذکری از اصول حقوقی نشده است. بنابراین، از نظر مقنن قانون اساسی، واژه «اصول» به کار رفته در اصل ۱۶۶ قانون اساسی هم‌چون چتری است که بر فراز همه منابع از جمله قانون، منابع معتبر اسلامی و فتاوای معتبر قرار می‌گیرد. این اقدام بالزوم استناد اولیه قضات به قانون مغایرت ندارد. قاضی ابتدا باید به قانون مراجعه و به حکم آن استناد کند، اما این مراجعه (و تفسیر) با عینک اصول کلی حقوقی صورت می‌گیرد.^۲

در نظام حقوقی ایران، دو نوع از اصول حقوقی قابلیت استناد دارند: اصول نوشته حقوق و اصول فراقانونی. در استناد به اصول نوشته حقوق که خود به صورت یک ماده قانونی محسوب می‌شوند، بحثی نیست، اما در خصوص اصولی که از روح قوانین قابل استنباطند، با عنایت به سوابق تقنینی در خصوص منابع احراز قواعد ماهوی در مقام صدور حکم، قانون‌گذار امکان استناد به اصولی را فراهم آورده است که مغایر با شرع نباشند. این مغایرت نداشتن با شرع، یکی از شاخص‌های استناد موجه به اصول حقوقی در رسیدگی‌های قضایی است. از همین رو، درباره اصل استماع نیز بیان شد که ارتباط وثیق این اصل با کرامت انسانی و برخی اصول قانون اساسی و هم‌چنین منشأ حاکمیت در ایران یعنی جمهوریت و اسلامیت، مبنایی است برای استناد قضایی

۱. صادقی، محسن، اصول حقوق و جایگاه آن در حقوق موضوعه، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۱۹۶.

۲. انصاری، باقر، نقش قاضی در تحول نظام حقوقی، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۵.

به این امر و صرفاً مستلزم ریل‌گذاری قضایی به سوی استماع‌محوری تصمیمات اداری است. البته در بسیاری از قوانین موضوعه مرتبط با رسیدگی‌های شبه قضایی، حق بر استماع منصفانه و شنیده شدن شفاهی و حضوری حرف‌های ذی‌نفع صریحاً نادیده گرفته می‌شود. این در حالی است که میان مراجع اختصاصی اداری و دادگاه‌های قضایی، شباهت‌های ساختاری و کارکردی وجود دارد. پس همه تضمین‌های مرتبط با حقوق دفاعی در حوزه کیفری و قضایی را تا حدی که با هدف غیر قضایی کردن این فرآیندها در تغایر نباشد، باید در مراجع شبه قضایی نیز اعمال کرد.

بند دوم. حق بر استماع در اصلاحیه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاح شد و به موجب ماده یک این قانون به قانون دیوان عدالت اداری تغییر نام داد.^۱ از جمله موارد اصلاحی مهم، تبصره ۳ و ۴ ماده ۱۶ است. با توجه به محدودیت زمانی برای طرح دعوا نزد شعب دیوان عدالت اداری، در نگاه اول، مبنای تغییر قانون یادشده، کاهش حجم شکایات در دیوان قلمداد می‌شود که اصولاً چنین هدفی با ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه به عنوان رسالت دولت در معنای عام و قوه قضاییه در معنای خاص هم‌خوانی ندارد. با این حال، باید در نظر داشت که مقید شدن به مهلت باعث انتظام زمان‌بندی فرآیند دادخواهی می‌گردد و بهتر است در مورد طرح شدن یا نشدن دعوا در مهلت معینی تصمیم‌گیری شود. پس اقدامی را می‌توان ناقض امنیت قضایی دانست که مانع تظلم‌خواهی باشد، نه سبب انتظام در زمان و تعیین مواعد برای دادخواهی. در همین راستا، نکته‌هایی درباره ماده ۱۶ قابل ذکر است:

۱. مهلت دادخواهی مصرّح در تبصره ۳ باید در کنار تکلیف ابلاغ تصمیمات به ذی‌نفعان مندرج در تبصره ۴ تفسیر گردد. جهل به تصمیم اداری از سوی ذی‌نفع به دلیل ابلاغ نشدن آن جزو معاذیر مندرج در انتهای تبصره ۳ محسوب می‌گردد و نمی‌توان این جهل را متجانس با قاعده «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست» دانست.^۲ با توجه به محدودیت زمانی برای طرح دعوا درباره بند یک

۱. با توجه به کثرت اصلاحات که در ۱۲۴ ماده بیان شده است، نمی‌توان به آن عنوان قانون اصلاحی داد، بلکه باید از آن به عنوان قانون جدید دیوان عدالت اداری نام برد.

۲. در اهمیت و ضرورت ابلاغ، رأی ۱۲۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۸ شعبه ۳ قابل توجه است: موضوع درخواست، نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری منطقه ۱۰ اصفهان است. شعبه بدوی با استناد به این‌که رأی کمیسیون معترض عنه در

و سه ماده ده و ناآگاهی شهروندان به قانون به ویژه محدودیت‌های اخیر، درج جمله «این تصمیم ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض نزد دیوان عدالت اداری است»، هم چون تبصره ۲ ماده ۱۶ که ناظر به تصمیمات مراجع شبه قضایی است، ضرورت دارد. مضاف بر این، مشخص نیست آیا این محدودیت زمانی نسبت به تبصره یک ماده ۱۰ که به موضوع مطالبه خسارت پرداخته، حاکم است یا خیر؟ با توجه به لزوم تفسیر در راستای اصول حاکم بر حقوق دفاعی، تعیین مهلت زمانی برای تظلم خواهی استثناست و باید تفسیر مضییق گردد و بنا به تصریح قانون، محدودیت شش ماهه برای طرح دعوا باید صرفاً بر بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان وارد باشد.

۲. ابلاغ تصمیمات و اقدامات قطعی از سوی اداره به اشخاص ذی نفع وفق تبصره ۴، گامی مفید برای تحقق حقوق دفاعی اشخاص به واسطه امکان دسترسی به اسناد اداری و آگاهی از دلایل و مستندات تصمیم اداری است. با این حال، از نظر ماهوی، در راستای حق بر استماع نیست؛ چون اصولاً استماع شخص پیش از تصمیم‌گیری است تا فرصت اترگذاری برای شخص ذی نفع در تصمیم اداری فراهم باشد. بنابراین، صرف آگاهی‌رسانی متعاقب تصمیم‌گیری به حق بر استماع قابل تعبیر نیست. آن بخش از این تبصره که دستگاه‌ها را مکلف به دریافت درخواست ذی نفع برای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن ساخته و متعاقب آن، اداره ملزم به ارائه مکتوب پاسخ قطعی (نفیاً یا اثباتاً) حداکثر ظرف سه ماه به ذی نفع گردیده است، با نگاهی موسّع، تحقق حق بر استماع است؛ چون پیش از تصمیم‌گیری اداری، گفت‌وگویی میان اداره و ذی نفع شکل می‌گیرد و شهروند به نحوی می‌تواند با ارائه توضیحات، در تصمیم مقام اداری اثر بگذارد.

۳. وفق تبصره ۴ با رعایت مواعد مندرج در تبصره ۳، از زمان انقضای مهلت پاسخ و معاذیر قانونی یا شرعی از سوی اداره، ذی نفع می‌تواند در دیوان طرح شکایت کند. قانون‌گذار، اصل را بر پاسخ منفی دستگاه اداری قرار داده است؛ یعنی پاسخ ندادن، دال بر نظر منفی دستگاه اداری است، در حالی

تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۶ ابلاغ گردیده است و شکات در تاریخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۸ مبادرت به طرح دعوی نموده‌اند، مهلت مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ را منقضی و قرار رد دعوی صادر نموده است. شعبه تجدیدنظر مستند به قسمت اخیر تبصره ۲ ماده ۱۶ چون ابلاغ واقعی نبوده و ذی نفع ادعای عدم اطلاع از آن را داشته، شعبه دیوان را مکلف به رسیدگی به موضوع ابلاغ دانسته. هرچند رأی فوق در خصوص مراجع مصرح در بند دو ماده ده است، لیکن قابل تسری به بندهای یک و سه ماده مذکور می‌باشد.

که باید میان نوع درخواست شهروندان تفکیک قائل شد، به نحوی که اگر درخواست مبنی بر اخذ مجوز باشد (مثل صدور پروانه ساخت)، سکوت دستگاه را باید موافقت و بلا مانع بودن دانست و اگر درخواستی مانند برخورداری از تسهیلات باشد، سکوت به نوعی اعلام مخالفت قلمداد می‌گردد. با این تفکیک، فرآیند درخواست‌ها با تطویل زمان از سوی دستگاه اداری مواجه نمی‌شود. ماهیت این دو نوع درخواست متفاوت است. در اولی، اعمال حق خویش به اخذ مجوز وابسته شده است، در حالی که در دومی، برخورداری از مزایا به اقتضای جمیع شرایط است که دستگاه مربوط باید احراز کند. پس سکوت دستگاه اداری در مقابل این دو نوع درخواست اصولاً باید متفاوت باشد.

۴. بر اساس تبصره ۴، پاسخ نگفتن و استنکاف از ثبت درخواست و ارائه رسید به اشخاص متقاضی، تخلف اداری است که به نظر می‌رسد بر اساس ضمانت اجرای بیان شده در هیئت رسیدگی به تخلف اداری دستگاه مربوط در این زمینه قابل طرح و رسیدگی است و نه به صورت مستقیم در دیوان عدالت اداری؛ چون این امر منجر به تطویل زمان رسیدگی به درخواست خواهد شد.

گفتار چهارم. محدودیت‌های اصل استماع

لزوم استماع ذی‌نفع، استثنایی هم دارد. بدیهی است تجویز صریح یا ضمنی قانون‌گذار با توسل به منفعت عمومی مبنی بر ضرورت نداشتن استماع پیش از تصمیم‌گیری مانند تبصره یک و دو لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران که در آن، از توافق مالک و دستگاه اجرایی تملک‌کننده در مورد بهای عادلانه سخن به میان آمده، به معنای استماع اظهارات و دلایل مالک و در نهایت، معرفی کارشناس منتخب خود است. پس حق بر استماع به صورت شفاهی به رسمیت شناخته شده است. با این حال، ماده ۹ این لایحه قانونی عنوان داشته است که در صورت فوریت موضوع، با ذکر دلایل موجه مبنی بر این‌که سرعت ندادن به اجرای طرح موجب ورود زیان جبران‌ناپذیر می‌شود، می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی یا حتی تنظیم صورت مجلس وضع موجود ملک، با حضور مالک یا نماینده قانونی وی و در غیاب آن‌ها، با حضور نماینده دادستان و کارشناس رسمی نسبت به تصرف ملک و اجرای طرح اقدام شود.

حق بر استماع بر تصمیم‌های مقدماتی یا به عبارتی، طرح‌های مطالعاتی که آثار مؤثر بر اشخاص

نداشته و نیز تصمیمی که بر مبنای قانونی گرفته نشده باشد، ولی اداره از تصمیم غیر قانونی خود آگاه شده و از آن عدول کرده یا ابطال آن را اعلام کرده است، اعمال نمی‌شود. با تقسیم ایقاع به موجد حق و سالب، اداره در تصمیم‌گیری‌های موجد حق و امتیاز برای اشخاص ذی‌نفع نیز از لزوم اعمال اصل استماع مستثنی شده است؛ چون چنین تصمیم‌هایی ذاتاً مطلوب و موافق با خواست شهروندان است و موافقت نداشتن شهروند ذی‌نفع با این گونه تصمیم‌ها بعید است. برای نمونه، تصمیم اداره به برخورداری از تسهیلات با هدف اشتغال برای شخص، مطلوب است. پس استماع نکردن نظر شخص پیش از تصمیم‌گیری بر حقوق وی خللی وارد نخواهد کرد؛ چون این تصمیم موجب سلب یا تضییق حقوق وی نشده است.

نتیجه‌گیری

حق بر استماع یا اصل شنیده شدن، یکی از حقوق و اصولی است که امروزه در بیش‌تر نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسائل قضایی و اداری پذیرفته شده و به عنوان یکی از ویژگی‌های اداره خوب شناسایی گردیده است. استماع در برخی نظام‌های حقوقی، «حق» و در برخی دیگر، «اصل» تلقی می‌شود. این اصل در حوزه حقوق اداری، حلقه وصل یا پل ارتباطی مردم‌سالاری و دیوان‌سالاری است که با لزوم رعایت حقوق دفاعی، حفظ کرامت انسانی و دستیابی به اداره خوب، پیوند عمیق دارد. تحقق آن نیز مستلزم بازنگری در ساختار اداری کشور و تعمق در تمرکززدایی است، به نحوی که از عدم تمرکز ملی و محلی گذر کند و این مهم را به درون سازمان تسری دهد تا تصمیم‌گیری‌ها به اداره و مأموران اداری محدود نباشد، بلکه به واسطه مشارکت ذی‌نفعان صورت گیرد. با ورود این اصل از حوزه حقوق خصوصی و کیفری به عرصه حقوق اداری از خلع سلاح شخص در برابر اداره جلوگیری می‌شود و اشخاص به نوعی از مرحله‌ای دفاعی، پیش از لزوم توسل به نظارت قضایی برخوردار می‌شوند.

با واکاوی مفهوم اصل استماع، این نتایج به دست آمد:

۱. وضعیت اصل استماع در فرآیند تصمیم‌گیری اداری، در مقایسه با دادرسی مراجع اختصاصی اداری، به مراتب، ضعیف‌تر است. در برخی از قوانین به اصل استماع اشاره اندک شده است. از این رو، اعمال اداری را که مستلزم استماع پیش از تصمیم‌گیری هستند، ایقاع

تکلفی دانستیم. در این نوع ایقاع، استماع ذی نفع قبل از تصمیم‌گیری، تکلیف مقام اداری است. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحی ۱۳۹۵/۰۳/۰۳، قانون راجع به آثار ملی، مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۲، قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب سال ۱۳۶۶ و قانون نظام صنفی، مصوب ۱۳۸۲، مواردی از شناسایی حق استماع در نظام حقوق اداری ایران است. البته نبود قانون عام اداری درباره این امر موجب شده است صرفاً در موارد معدودی به استماع ذی نفع توجه شود.

۲. اصل استماع ذی نفع استثنائاتی هم دارد؛ یعنی حق بر استماع در آن‌ها قابل اعمال نیست که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: تجویز صریح یا ضمنی قانون‌گذار با توسل به منفعت عمومی و ضرورت فوریت و سرعت در تصمیم‌گیری، تصمیم‌های مقدماتی یا طرح‌های مطالعاتی که آثار مؤثر بر اشخاص وارد نمی‌کند، تصمیم‌هایی که بر مبنایی غیر قانونی گرفته شده، ولی اداره با پی بردن به غیر قانونی بودن آن، تصمیم یادشده را باطل یا از آن عدول کرده است. همچنین با تقسیم ایقاع به موجد و سالب حق، اداره در تصمیم‌هایی که موجد حق و امتیازی برای اشخاص ذی نفع است، از لزوم اعمال اصل استماع مستثناست؛ چون چنین تصمیم‌هایی ذاتاً مطلوب و موافق با خواست شهروندان است و موافقت نکردن شهروند ذی نفع با این گونه تصمیم‌ها بعید به نظر می‌رسد.

۳. در نگاه اول، مبنای تغییر قانون دیوان عدالت اداری در سال جاری، کاهش حجم شکایت‌های مطرح است که اصولاً چنین هدفی با ایجاد امنیت قضایی برای همه به عنوان رسالت دولت هم‌خوانی ندارد. البته باید دانست که معقول نیست شاکیان در هر زمان قادر به طرح شکایت باشند و بهتر است در مورد طرح کردن یا نکردن دعوا در مهلتی معین تصمیم بگیرند. پس اقدامی را می‌توان ناقض امنیت قضایی دانست که مانع تظلم‌خواهی باشد، نه سبب انتظام در زمان و تعیین مواعد برای دادخواهی. در همین راستا، درباره تبصره‌های جدید ماده ۱۶ بیان شد که تکلیف دستگاه‌ها به دریافت درخواست ذی نفع برای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن و متعاقب آن، الزام اداره به ارائه مکتوب پاسخ قطعی، حداکثر ظرف سه ماه به ذی نفع، با نگاهی موشع، تحقق حق بر استماع است. همانا پیش از تصمیم‌گیری اداری، میان اداره و شخص ذی نفع، گفت‌وگویی شکل می‌گیرد و شهروند می‌تواند با توضیح‌دهی در تصمیم‌گیری

مقام اداری اثر بگذارد. وفق تبصره ۴، پاسخ نگفتن به درخواست شهروند به منزله نظر منفی دستگاه اداری است، در حالی که باید میان نوع درخواست شهروندان تفکیک قائل شد. برای مثال، اگر درخواست برای دریافت مجوز (صدور پروانه ساخت) باشد، سکوت دستگاه را باید موافقت و بلا مانع بودن دانست. اگر درخواست برای برخورداری از تسهیلات باشد، سکوت به نوعی، اعلام مخالفت است. ماهیت این دو نوع درخواست متفاوت است. در اولی، اعمال حق خویش به دریافت مجوز وابسته شده، در حالی که در دومی، برخورداری از مزایا به اقتضای جمیع شرایط است که دستگاه مربوط باید احراز کند. پس سکوت دستگاه اداری در مقابل این دو نوع درخواست اصولاً باید متفاوت باشد. با این تفکیک، فرآیند درخواست‌ها با تطویل زمان از سوی دستگاه اداری مواجه نمی‌شود.

وفق تبصره ۳، تعیین مهلت دادخواهی باید در کنار تبصره ۴ تفسیر گردد؛ چون صدر تبصره یاد شده بر ضرورت ابلاغ تصمیم و اقدام قطعی به اشخاص ذی‌نفع تأکید دارد. پس جهل به تصمیم اداری از سوی ذی‌نفع به دلیل ابلاغ نکردن آن تصمیم، جزو معاذیر مندرج در انتهای تبصره ۳ محسوب می‌شود و این جهل را با قاعده «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست»، نباید متجانس دانست.

در همین راستا، ابلاغ تصمیمات و اقدامات قطعی از سوی اداره به اشخاص ذی‌نفع از جمله گام‌های مفیدی است که برای تحقق حقوق دفاعی اشخاص به واسطه امکان دسترسی به اسناد اداری و آگاهی از دلایل و مستندات تصمیم اداری برداشته شده است. البته از نظر ماهوی، حق بر استماع یا شنیده شدن اشخاص نیست؛ چون استماع شخص، پیش از تصمیم‌گیری معنا دارد تا فرصت اثرگذاری بر تصمیم اداری فراهم باشد. بنابراین، صرف آگاهی‌رسانی متعاقب تصمیم گرفته شده، حق بر استماع نیست. با توجه به مقید شدن زمان تظلم‌خواهی برای اشخاص ذی‌نفع نزد دیوان، درج «این تصمیم ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض نزد دیوان عدالت اداری است»، هم چون تبصره ۲ در ابلاغ‌های اداری ضرورت دارد. مشخص نیست آیا این محدودیت زمانی بر تبصره یک ماده ۱۰ که به موضوع مطالبه خسارت پرداخته، حاکم است یا خیر. با توجه به لزوم تفسیر به نفع و در راستای اصول حاکم بر حقوق دفاعی، تعیین مهلت زمانی برای تظلم‌خواهی استثناست و این استثنا را باید تفسیر مضیق کرد. بنابراین، به تصریح قانون، محدودیت شش ماهه برای طرح دعوا صرفاً بر بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری وارد است.

۴. پیش از اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت اداری، گاهی در رویه این دیوان، لزوم استماع در اعمال شبه قضایی به چشم می‌خورد. با این حال، در تصمیمات موردی با توجه به نبود الزام کلی، در شعب دیوان، آرای اندک به پشتوانه قانون موضوعه آن هم در قالب رعایت نشدن تشریفات قانونی صادر شده است. در آرای هیئت عمومی، موردی درباره لزوم رعایت این اصل یافت نشد و تنها به تازگی درباره اعمال شبه قضایی و رسیدگی شعب تعزیرات حکومتی به استماع پیش از صدور حکم توجه صورت گرفته است.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۴۰۱.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۲)**، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۳. انصاری، باقر، **نقش قاضی در تحول نظام حقوقی**، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۴. بهنیا، مسیح، **اصل انتظار مشروع: مفهوم، مبانی و شیوه‌های حمایت در حقوق اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۳.
۵. رضایی، حسین، **حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری**، تهران: جنگل، ۱۳۹۶، ص ۷۷.
۶. شیروی، عبدالحسین، **حقوق تطبیقی**، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۷. صادقی، محسن، **اصول حقوق و جایگاه آن در حقوق موضوعه**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۹. عطریان، فرامرز، **حقوق اداری تطبیقی: اداره خوب (مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا)**، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۱۰. قربانی، زین‌العابدین و محمدعلی قربانی، **منشور مملکت‌داری در نامه امام علی (ع) به مالک اشتر**، رشت: سلار، ۱۳۸۸.
۱۱. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۱۲. هداوند، مهدی و دیگران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.
۱۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.
۱۴. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: سمت، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. آقای طوق، مسلم و سجاد مردانی، «استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰.
۲. حبیب‌زاده، توکل و علی‌اصغر فرج‌پور اصل مرنندی، «کرامت انسانی و ابتنای حقوق بشری و شهروندی مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر آن»، مطالعات حقوق عمومی، دوره چهل و ششم، ۱۳۹۵، شماره ۱، صص ۱۱۵-۱۳۷.
۳. خانی‌والی‌زاده، سعید، «بررسی ارتباط رعایت حقوق دفاعی و کرامت انسانی افراد در حقوق اداری ایران و فرانسه»، فصل‌نامه علمی پژوهشی حقوق اداری، سال پنجم، ۱۳۹۶، شماره ۱۴.
۴. خانی‌والی‌زاده، سعید، «ضرورت اخطار قبلی در تصمیم‌گیری‌های اداری با نگاهی به حقوق اداری فرانسه»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی، دوره بیست و چهارم، ۱۳۹۸، شماره ۸۷، صص ۶۱-۸۰.
۵. رستمی، ولی و احمد رنجبر، «عدالت اداری؛ چارچوب مفهومی و سازوکار نهادی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۹۳، شماره ۷، صص ۱۱۵-۱۳۶.
۶. فلاح‌زاده، علی‌محمد، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۴۱، صص ۲۰۶-۱۶۹.
۷. میرزاده کوه‌شاهی نادر و حسن رضایی، «نقش مشارکت شهروندان و کارمندان در تصمیم‌گیری‌های اداری مطلوب»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، ۱۳۹۷، شماره ۱۷.
۸. یزدانی زنوز، هرمز، «نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، نشریه حقوق اساسی، دوره ششم، ۱۳۸۸، شماره ۱۱.

ج) آرای قضایی

۱. شماره دادنامه ۵۲۸۶ تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸ شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور.
۲. شماره دادنامه ۲۶۱۱ تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. شماره دادنامه ۱۲۱۵ تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۸ شعبه ۳۰ دیوان عدالت اداری.
۴. شماره دادنامه ۱۰۹۷ تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۲ شعبه ۱ دیوان عدالت اداری.
۵. شماره دادنامه ۵۴۸ تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۴ شعبه ۱ دیوان عدالت اداری.
۶. شماره دادنامه ۷۶۳ تاریخ ۱۳۹۲/۰۳/۰۸ شعبه ۶ دیوان عدالت اداری.

2. Latin Source

1. Bonnefous, Edouard, **La réforme administrative**, Paris, P.U.F, 1986.
2. C. H. Hofmann, Herwig and C. Rowe, Gerard and H. Turk, Alexander, **Administrative Law and policy of the European Union**, Oxford: Oxford University Press, *décisionsl'administration*, R.D.P., 2012.
3. E. Bignami, Francesca, **three generations of participation right in European administrative proceedings**, Jean Monnet working paper, No.11/03, 2003.
4. Ferrier, Jean-Paul, "**La participation des administrés aux décisions de l'administration**", R.D.P., 1974.
5. Jack Raabin, W., Barthly Hildreth and Gerald, J. Miller, **Handbook of Administration**, third edition, 2007.
6. Lebreton, G., **Droit administratif general**. Paris: Dalloz, 2017.
7. Mourgeon, J., **La répression administrative**, Paris: L.G.D.J., 1967.
8. Pranvera, Beqiraj, "**The Right to Be Heard in the European Union Case Law of the Court of Justice of the European Union**", *European Journal of Multidisciplinary Studie*, Vol.1, No. 1, 2016.

The right to a hearing in the office before making a decision, according to the new amendment law of the Administrative Court of justice

Masoud Mahjouri¹

Kourosh Ostovar Sangari²

Khadijeh shojaician³

Abstract

The basis of good administration is the participation of citizens in decision-making. Based on this, the principle of hearing in administrative law is the concept of hearing the statements of the interested party before making a decision, and the opposite of that is placing a person in a pre-decided situation, in some laws of Iran, such as the decision of the provincial supervisory board around The eligibility of candidates to participate in parliamentary elections, the registration of property as national monuments and the trade union law of this principle have been taken into account in a few ways , Also, amending the court law, especially Article 16, is a useful step to realize the defense rights of individuals by knowing the reasons and documentation of the decision, but it is not in line with the right to be heard, but the duty of the institution to receive the request of the interested party and the obligation to provide an answer is a step towards being heard. , because before making a decision, a dialogue between the administration and the beneficiary is formed, and the citizen is effective in the administration's decision by providing explanations. Before the new amendment of the law, the court has issued a few opinions in this regard, which are analyzed and analyzed in this article.

Keywords: Right to hearing , to be heard, Administrative action , Administrative court of justice, quasi-judicial act

1. Masoud mahjouri pour naseri, Ph.D. Student in public law, Faculty of Law and Political Science, University of azad shiraz,iran, (Corresponding Author), masoudmahjouri0803@gmail.com

2. Faculty member of Shiraz Azad University, kourosh_ostovar_s@yahoo.com

3. Associate Prof Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of azad shiraz,iran, khadijeh.shojaician@gmail.com