

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

مسعود مهجوری پورناصری^۱

کوروش استوارسنگری^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 ذی نفع قبل از تصمیم‌گیری و نقیض آن، قرار گرفتن شخص در موقعیتی از پیش تصمیم گرفته شده است.

در برخی قوانین ایران نظیر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و تصمیم هیئت نظارت استان درباره صلاحیت داوطلبان شرکت در انتخابات مذکور، قوانین مالیات‌های مستقیم، ثبت ملک به عنوان آثار ملی و قانون نظام صنفی به این اصل توجه صورت گرفته است. هم‌چنین اصلاح قانون دیوان به ویژه ماده ۱۶، گامی مفید در راه 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 ذی نفع و الزام به پاسخ‌دهی، گامی به سوی شنیده شدن است؛ چون پیش از تصمیم‌گیری، گفت‌وگویی میان اداره و ذی نفع شکل می‌گیرد و شهروند با ارائه توضیحات، در تصمیم اداره اثرگذار است. دیوان نیز پیش از اصلاح جدید قانون، محدود آرایه‌ای در این خصوص صادر کرده است که تحلیل و بررسی می‌شود.

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

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ایران (نویسنده مسئول)،

masoudmahjouri0803@gmail.com

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

۳. 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 ادارات عمومی و در نتیجه، افزایش دخالت دولت در بیش‌تر حوزه‌ها، کم‌تر فعالیتی است که در عصر کنونی، خارج از سیطره امپراتوری ادارات 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 چنین ادارات عمومی که تمامی ابزارهای اعمال نیات خود را در اختیار دارند، امکانات زیادی برای اجبار اداره به پاسخ‌گویی و نظارت بر آن ندارد. پس وجه تمایز بارز تصمیم‌گیری از دیگر تصمیم‌ها، وصف لازم‌الاجرا بودن آن است که با تصمیم‌گیری از سوی 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 بتوانند 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 که مجال دفاع از خود را به آن‌ها ندهد و به اصطلاح، آن‌ها را غافل‌گیر کند، مردود اعلام دارد و از سوی دیگر، شرایط مشروعیت بخش تصمیمات اداره را فراهم آورد. بر این اساس، به دنبال واکاوی رویکرد قوانین مختلف و بررسی اصلاحات اخیر قانون دیوان عدالت اداری همراه با 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 برای قانون عام اداری ایران پیشنهاد کرده‌اند. فرامرز عطریان نیز در مقاله «تحقق حق دفاع در پرتو مفهوم اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا را به صورت تطبیقی بررسی کرده است. در مقاله حاضر، موضوع با رویکردی متفاوت و جدید 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 و به عنوان یکی از ویژگی‌های «اداره خوب» در اسناد حقوقی سازمان بین‌المللی اتحادیه اروپا درج گردیده است.^۳ استماع در برخی نظام‌های حقوقی، حق (بوسنی)^۴ و در برخی دیگر، اصل (گرجستان)^۵ تلقی می‌گردد.

در قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری ایران نیز محاکم مکلفند وقت رسیدگی تعیین و به طرفین ابلاغ کنند و 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 می‌گردد. 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 تأثیرات منفی تصمیم بر افراد، سوابق موضوع، میزان مغایرت و تضاد آن با منافع عمومی، ترتیبات و تضمینات آیینی متفاوتی را پیشنهاد کند. در یک پرونده ممکن است استماع شفاهی و در موضوعی دیگر به دلیل شرایط خاص آن ممکن است استماع کتبی از افراد برای منصفانه بودن آیین اداری کافی باشد.^۷

1. Right to be heard

2. Principle of hearing

3. Beqiraj, Pranvera, The Right to Be Heard in the European Union Case Law of the Court of Justice of the European Union. European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol. 1, Nr. 1, 2016, p. 264.

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

۵. ماده ۱۳ کد عمومی گرجستان: 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 فرایند 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.

۷. فلاح‌زاده، علی محمد، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی،

در برخی نوشته‌های حقوق اداری، عناصر مختلفی برای اصل استماع شمرده شده است، نظیر: آگهی و اخطار قبلی زمان و مکان و ماهیت استماع، معلوم شدن نتیجه استماع در یک 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.^۱ مهم‌ترین مینا برای وارد دانستن حق استماع، شدت و میزان تأثیر منفی تصمیم بر حقوق شهروند ذی نفع است.^۲

گفتار دوم. دلایل موجه استماع ذی نفعان در تصمیم‌گیری اداره

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

بند اول. تمرکز زدایی^۳ 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 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 تمرکز زدایی در سطح ملی و محلی فراتر رفت و این امر را در سطح یک سازمان اداری نیز وارد کرد، به نحوی که تصمیم‌گیری‌ها محدود به اداره و مأموران اداری نباشد، بلکه به واسطه مشارکت ذی نفعان انجام شود.

از سوی دیگر، الگوی حکمرانی خوب و به تبع و منبعث از آن، «اداره خوب» به عنوان فرآیندی مشارکتی^۴ برای توسعه تعریف می‌شود که به موجب آن، ارائه نظرها و طرح‌ها توسط ذی نفعان در

شماره ۴۱، ۱۳۹۲، صص ۲۰۶-۱۶۹.

1. Raabin, Jack, W. Barthly Hildreth & Gerald J. Miller, Handbook of Administration, third edition, 2007, p.669.

2. Beqiraj, op.cit.

3. Decentralization

4. Participative process

تصمیم‌گیری اهمیت دارد. بنابراین، شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیم‌گیری‌هایی را دارند که بر حقوق، آزادی‌ها و منافع آن‌ها اثر می‌گذارد که آن را می‌توان در راستای تحقق بند هشت و ده از اصل سوم قانون اساسی^۱ قلمداد کرد. به این ترتیب، اصل استماع یکی از معیارهای اداره خوب است^۲ که با تحقق آن، مردم می‌توانند در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند.^۳

در مفهوم ابتدایی، مشارکت^۴ در انتخاب نمایندگان توسط 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 نحوی که امور کشور با دخالت و مشارکت مستقیم و نظارت مستمر مردم اداره و حتی تصمیمات موردی با استماع نظر افراد ذی‌نفع گرفته می‌شود. پیش‌نیاز این امر همان‌گونه که بیان شد، تعمیق بخشیدن به 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 صادرشده توسط شورای دولتی در ۱۵ می ۱۹۴۴ در مورد پرونده بانوی بیوه ترومپیه گراویه^۵ ریشه دارد که از آن تاریخ به بعد، شورای دولتی

۱. 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.

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

۳. Bignami, E. Francesca, three generations of participation right in European administrative proceedings jean monnet working paper no. 11/03, 2003, p. 1.

۴. participation

۵. در این قضیه، بانوی بیوه یک مجوز اداری در اختیار داشت که اجازه فروش جرابید را در کیوسکی در بلوار سن دُنی پاریس به وی اعطا می‌کرد. فرماندار پاریس که در آن زمان، فرماندار سن 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. آن بانو در مورد این تصمیم فرماندار به شورای دولتی مراجعه کرد و گفت: فرمانداری بدون این‌که از وی دعوت کند و فرصتی برای دفاع و بیان اظهاراتش به او بدهد، این تصمیم را گرفته است. این تصمیم در شرایط غیر قانونی گرفته شده است و به دلیل تجاوز از اختیارات درخواست دارم ابطال شود.

در آرای بسیاری بر این اصل و لزوم رعایت آن تأکید ورزیده است.^۱ مضاف بر این، طبق ماده L122 کد روابط میان مردم و اداره که از اول ژانویه ۲۰۱۶ اجرایی شده، ذی نفع قادر است اظهارات خود را به صورت کتبی یا در صورت لزوم به طور شفاهی ارائه کند. به همین دلیل، 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 به یقین، این اقدام از به درازا کشیدن زمان رسیدگی‌های آتی نیز جلوگیری خواهد کرد.

بنابراین، برای آن‌که تصمیم‌گیری 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 هم‌زمان کیفیت تصمیمات اداری و چگونگی اعمال اختیارات اعطاشده به مقامات اداری میسر خواهد گردید.^۳ افزایش دخالت دولت و توسعه بیش از حد خدمات عمومی چنان قابل توجه است که کم‌تر فعالیت انسانی را می‌توان یافت که قادر باشد از سیطره امپراتوری ادارات 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^۵ و بسیاری از مواد قانونی حوزه حقوق اداری.^۶

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، شماره ۷، ۱۳۹۳، 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 قانون مدیریت خدمات کشوری: 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 کارآ، 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.

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

گفتار دوم. واکاوی حق بر استماع در قوانین موضوعه ایران

قانون اساسی ایران اصولاً مشارکت بنیاد است و در چند اصل از ارزش‌های مردم‌سالارانه و نقش سازنده مردم در تعیین راهبردها و اداره امور جامعه سخن به میان آورده و آشکارا یا ضمنی به مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها و تعیین سرنوشت در عرصه‌های مختلف اشاره کرده است.^۱ 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. برای مثال، در فرانسه برای مصادره اموال شهروندان جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی، آیین خاص تدوین شده است که در آن از ذی‌نفع دعوت و دلایل اجرای طرح در ملک وی توضیح داده می‌شود.^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 که 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 برای وی انتخاب می‌کند. با توجه به جایگاهی ویژه که منابع فقهی برای حرمت مالکیت خصوصی و کرامت انسانی قائل شده، ضروری است پیش از تصمیم‌گیری و قرار دادن مالک در وضعیت جبر و موقعیت کار انجام‌شده از وی دعوت به عمل آورد و در راستای اقناع وی گام برداشت و جزئیات طرح و نتایج اجرای طرح را تشریح کرد

۱. بر اساس اصل ششم قانون اساسی، امور کشور باید با اتکال به آرای عمومی باشد و بر ضرورت مشارکت شهروندان در مدیریت سیاسی جامعه تأکید کرده است. این اصل رابطه بعیده با اصل حق استماع دارد، ولی چون بر آرای عمومی تأکید کرده، تأکید بر دخالت دادن شهروندان در تصمیم‌گیری‌هاست. پس به طریق اولی، مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مقامات اداری که بر حقوق و منافع افراد اثر می‌گذارد، قطعاً الزامی است.

اصل هشتم با قبول نظارت شهروندان بر کار مقامات عالی‌اجرائی، یکی از پایه‌های اصلی جامعه مشارکتی را شناسایی می‌کند. از این رو، فرایند نظارت همگانی بر عملکرد دولت را می‌توان پذیرش نقش مشارکتی مردم در عرصه سیاسی دانست. با توجه به این اصل می‌توان نتیجه گرفت که با مشارکت دادن شهروندان ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های مربوط به حقوق و منافعشان، آن‌ها بر کار اداره نظارت می‌کنند و مانع کج‌روی مقام اداری و نقض قانون و مقررات و اصل بی‌طرفی می‌شوند. اصل پنجاه و ششم نیز مهم‌ترین دلیل توجیه‌کننده حق استماع ذی‌نفع و شرکت دادن او در تصمیم‌گیری اداری است؛ زیرا این اصل بعد از این‌که حاکمیت را از آن خداوند دانسته، 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.

که منفعت عمومی را نیز به همراه دارد. این مهم با توجه به قانون اساسی که بر مشورت و مشارکت دادن مردم^۱ در تصمیم‌گیری تأکید کرده است، ذهن را به خود معطوف می‌دارد؛ چون شفافیت در روند تصمیم‌گیری اداری و اطلاع‌رسانی به مردم در چنین موضوعاتی موجبات جلب اعتماد عمومی و رضایت مندی شهروندان را فراهم می‌آورد که یکی از مهم‌ترین پایه‌های پشتیبانی از حکومت است.^۲

افزون بر این، 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. 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 کشور، زمینه ورود اصول دموکراتیک و استانداردهای بین‌المللی در دستگاه‌های اداری مرتبط با زمامداری را داراست و صرفاً رفتار این دستگاه‌ها باید به سوی استماع محوری تصمیمات اداری تغییر کند. در نظام اداری ایران، عملکرد برخی نهادهای فراقوه‌ای با معیارهای اداره خوب فاصله فراوان دارد، به نحوی که علاوه بر نبود مشارکت شهروندان و استماع‌ذی‌نفعان، فرآیند تصمیم‌گیری آن‌ها از شفافیت و پاسخ‌گویی بی‌بهره است؛^۳ نهادهایی نظیر شوراهای عالی انقلاب فرهنگی، امنیت ملی و فضای مجازی که ضمن قانون‌گذاری ابتدایی^۴ به صورت مخفی و پلیسی تصمیم می‌گیرند و در اصلاحیه جدید قانون دیوان عدالت به قابل شکایت نبودن تصمیمات چنین نهادهایی تصریح شده است.^۵

۱. بند هشتم از اصل سوم قانون اساسی.

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

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

۴. شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور در مقام تعیین مرجع صلاحیت‌دار، قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی به نفع هیئت متشکله در وزارت علوم مستند به ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۰۶/۱۲ به شماره ۶۳۰ را که به خروج تصمیمات و آرا صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در خصوص امور و شیوه علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی تصریح داشته، با استدلال‌های سیزده‌گانه نقض کرده و دادگاه عمومی حقوقی را صالح دانسته است. این مطلب در جای خود بسیار درخشان و بااهمیت است؛ چون شأن و 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.

۵. تبصره ۲ ماده ۱۲ الحاقی ۱۴۰۲: رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه

برخی صاحب نظران، اعمال اداره را به شبه قضایی، شبه تقنینی و اداری^۱ تقسیم کرده‌اند. مراد از عمل اداری، عمل یک جانبه و موردی از سوی اداره است. در تصمیمات 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 ذی نفع 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، این حق به صورت ناقص شناسایی شده است، در تصمیمات اداری، خبری از شناسایی قاعده‌ای مشخص و نام‌آشنا نیست. در نظام حقوقی کشورها، اصول شکلی حاکم بر فرآیندهای اداری نظیر حق بر استماع در قوانینی مطرح می‌گردد که با نام‌هایی هم‌چون قانون آیین اداری شناخته می‌شوند.^۲

این گونه اصول در ایران به دلیل نبود قوانین جامع حاکم بر تصمیمات و اقدامات اداری مغفول مانده است، در حالی که برخی نظام‌های حقوقی هم‌چون کشور انگلستان، حق بر استماع را حتی نسبت به اعمال تقنینی نیز تأکید کرده‌اند.^۳ در این کشور قبل از این که لایحه تنظیم شود، وزارت خانه مربوط جلسات مشاوره رسمی ترتیب می‌دهد و نظرهای خبرگان و گروه‌های ذی نفع را می‌گیرد.^۴ در برخی از قوانین داخلی ایران، حق بر استماع به صورت محدود به رسمیت شناخته شده است. پس می‌توان اعمال اداری را ايقاع تکلفی نامید که مستلزم استماع پیش از

صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراها مذکور از قبیل هیئت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراها و ستادها اصلاح می‌شود.

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

۲. 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 ذی نفعی که حقوق و منافع قانونی اش توسط تصمیم مقام اداری محدود شده است، فرصت ارائه نظرات خود را جز در موارد قانونی داشته باشد. (هداوند و مشهدی، پیشین، ص ۳۷۷)

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

۴. به این دلیل ممکن است اوراق سفید (White paper) یا اوراق سبز (Green paper) منتشر شود. انتشار اوراق سفید زمانی است 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.

تصمیم‌گیری هستند. از جمله قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۸ اصلاحی ۱۳۹۵/۳/۳ مطابق ماده سه نظارت بر انتخابات مجلس و احراز صلاحیت داوطلبان با شورای نگهبان است که بر اساس ساختار مرکزی، استانی و شهرستانی اقدام می‌کند.^۱ هیئت استانی پیش از رد صلاحیت داوطلب، ملزم به استماع نظرهای داوطلب است^۲ و در فرض رد صلاحیت بدون شنیده شدن نظرهای وی، هیئت نظارت مرکزی در راستای اجرای تبصره ۲ ماده ۵۲،^۳ امکان اظهار نظر نخواهد داشت و در صورت اظهار نظر منفی، تصمیم یادشده به دلیل رعایت نشدن حق بر استماع داوطلب رد صلاحیت شده باطل است.

علاوه بر این، مطابق قانون راجع به آثار ملی مصوب ۱۳۹۰/۸/۱۲، دولت، برخی از اماکن و ابنیه احداث شده قدیمی را با شرایط خاصی جزء آثار ملی محسوب می‌کند و تحت نظارت خود درمی‌آورد. این تصمیم برای مالکان ساختمان‌های خصوصی معمولاً نامطلوب است و مورد رضایت شهروندان نیست؛ 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.^۴ مطابق ماده ۳: «... ثبت مالی که مالک خصوصی داشته باشد، باید قبلاً به مالک اخطار شود و قطعی نمی‌شود، مگر پس از آن‌که به مالک اخطار و به اعتراض او رسیدگی شده باشد». پس سخنان مالک پیش از ثبت ملک شنیده می‌شود و می‌تواند با تخدیش دلایل مورد استناد مقام عمومی، از حقوق خود دفاع کند.

۱. مواد ۵ تا ۷ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۳.

۲. 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 یا رد می‌شود و یا احراز نگردیده است، را تا پایان مهلت مقرر در این ماده استماع نماید.

۳. 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.

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

مواد ۲۳۹ و ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم^۱، مأمور مالیاتی را مکلف به شنیدن نظر و اعتراض‌های مؤدی قبل از قطعی شدن تصمیم کرده است. بر اساس قانون نظام صنفی مصوب سال 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 نظرهای 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، هر چند نبود قانون عام اداری درباره این امر موجب شده است صرفاً در موارد معدود استماع ذی‌نفع 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 عملاً نادیده گرفته می‌شود، مثل ماده ۲ قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴،^۳ توضیح این‌که ضبط کالا و ارز بر اساس بند

۱. ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷: در مواردی که برگ تخصیص مالیات صادر و به مؤدی ابلاغ می‌شود، چنانچه 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 ظهیر 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 ظهیر برگ تشخیص منعکس و به امضای 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 ظهیر 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 تعیین‌شده 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.

۳. 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 و 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.

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. در برخی رسیدگی‌ها نیز هم چون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت قبل از صدور حکم، مکلف به دعوت جهت حضور و استماع نظرهای متهم است.^۱

در برخی مراجع شبه قضایی هم چون کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌دارد که ظرف ۱۰ روز، توضیحات خود را به صورت کتبی ارسال دارد. آن‌گاه پس از انقضای این مدت با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیحات در جلسه حاضر می‌شود، به موضوع رسیدگی کند. صرف نظر از ایراد نبود شفافیت در رسیدگی به دلیل نبود شهروندان در این کمیسیون با وجود در نظر داشتن حق بر استماع به صورت مکتوب برای شهروندان، رسیدگی مورد اشاره 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 شرکت دارد. بدیهی است حضور و بیان نکاتی از جانب نماینده شهرداری در نتیجه و حکم نهایی بی‌اثر نیست. نمونه دیگر، ماده ۷۲ قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲، رسیدگی به تخلفات صنفی را به صورت علنی و با دعوت از طرفین یا نمایندگان آن‌ها پیش‌بینی کرده است.^۲

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 به رویه پیشین دیوان عدالت اداری در این خصوص خواهیم پرداخت.

۱. 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 یک‌بار، وی را برای حضور در جلسه دعوت کند.

۲. هیئت یا هیئت‌های رسیدگی بدوی در هر شهرستان، مرکب از سه نفر نمایندگان اداره یا سازمان بازرگانی، 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.

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

دیوان عدالت اداری نسبت به اعمال شبه قضایی، در مواردی به لزوم استماع توجه نشان داده است، اما در تصمیمات موردی با توجه به نبود الزام کلی در این خصوص، آن گونه که بایسته است، به آن توجه نشده است و در آرای هیئت عمومی دیوان، موردی یافت نشد. در معدود آرای صادرشده از شعب دیوان به حق بر استماع در قالب لزوم رعایت تشریفات قانونی اشاره شده است، نظیر رأی صادرشده از شعبه اول دیوان^۱ که ثبت املاک تاریخی و ملی را مستلزم رعایت شرایط قانونی از سوی میراث فرهنگی دانسته و در بخشی از رأی 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. هم‌چنین در رویه قضایی دیوان، مفهوم اصل قانونی بودن به قدری موسّع تفسیر می‌گردد که بر بسیاری از جنبه‌های ابطال از جمله رعایت نشدن اصول آیینی هم‌چون حق استماع تحت عنوان رعایت تشریفات قانونی تأکید می‌شود. مقام اداری موظف است همه مراحل و آیین‌هایی را که در قانون آمده است (از جمله استماع، مشورت و اخطار قبلی) را رعایت کند. دیوان عدالت اداری نسبت به اعمال شبه قضایی گاهی به لزوم رعایت حق بر استماع توجه نشان داده 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.^۳ هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۶۱۱ مورخ

۱. شعبه اول دیوان عدالت اداری، دادنامه قطعی شماره: ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۵۷۰۰۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۲.

۲. شعبه یادشده در مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۴ طی دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۰۵۴۸ با همین استناد و استدلال به حق بر استماع شخص ذی‌نفع نسبت به ثبت ملک در حریم فهرست آثار ملی توجه کرد.

۳. ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، اصلاحیه ۱۳۹۲/۰۳/۱۱: مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر با 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.

۱۴۰۱/۱۰/۲۰، مصوبه هیئت وزیران را که بر اساس آن گفته شده است تخلفات گران‌فروشی، کم‌فروشی، درج نشدن قیمت، تقلب در کسب و صادر نشدن صورت حساب، رسیدگی بدون لزوم احضار مشتکی عنه و صرفاً با احراز صحت مستندات تخلف و استماع اظهارات مشتکی عنه به نحو مقتضی انجام شود، مغایر با اصول دادرسی عادلانه دانسته و ابطال کرده است. این رأی را می‌توان 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 نگریست.

در این راستا علاوه بر ظرفیت قابل توجه تفسیر قضایی مصرّح در اصل ۷۳ در راستای شناسایی اصول حقوقی هم‌چون اصل استماع، اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی در شکل‌دهی و هدایت نظام حقوق اداری کشور نقش مهمی دارد.^۱ جایگاه اصول حقوقی، پیش‌شرط تحقق نظام اداری صحیح مصرّح در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است؛ چون در نظام اداری صحیح، مقصود علاوه بر انتظام، هم‌چون 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 محاکم قرار گیرد، به ویژه در مواردی که سکوت قوانین مدوّن وجود دارد، دادگاه برای یافتن راه حل پرونده می‌تواند به اصول استناد کنند.

هر چند اصل ۱۶۷ قانون اساسی در بیان منابع تکمیلی حکم، تنها از منابع و فتاوی معتبر فقهی نام برده، اما اصل ۱۶۶ قانون اساسی، دادگاه را مکلف ساخته است به اعتبار اصول حقوقی نیز رأی دهند. از طرفی، 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.^۲

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....

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

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

در خصوص جمع میان حکم اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی 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، ذکر از اصول حقوقی نشده است. بنابراین، از نظر مقنن قانون اساسی، واژه «اصول» به کار رفته در اصل ۱۶۶ هم چون چتری است که بر فراز همه منابع از جمله قانون، منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر قرار می‌گیرد. این اقدام، مغایرتی با لزوم استناد اولیه قضات به قانون 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.^۱

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 وجود ندارد، 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 به عنوان یکی از شاخص‌های استناد موجه به اصول حقوقی در رسیدگی‌های قضایی است.

در مورد اصل استماع نیز بیان شد که ارتباط وثیق این اصل با کرامت انسانی و برخی اصول قانون اساسی هم‌چنین منشأ حاکمیت در ایران یعنی جمهوریت و اسلامیت، مبنایی است برای استناد قضایی به این امر و صرفاً مستلزم ریل‌گذاری قضایی به سوی استماع محوری 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 به صراحت نادیده گرفته می‌شود، در حالی که اصولاً همه تضمینات مرتبط با حقوق دفاعی در حوزه کیفری و قضایی را با توجه به شباهت‌های ساختاری و کارکردی میان مراجع اختصاصی اداری و دادگاه‌های قضایی، تا حدی که با هدف غیر قضایی کردن این فرایندها در تغایر نباشد، باید در مراجع شبه قضایی نیز اعمال کرد.

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

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

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاح شده و به موجب ماده یک قانون یادشده به قانون دیوان عدالت اداری تغییر نام پیدا کرده است.^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 به مهلت شدن باعث انتظام زمان بندی فرآیند دادخواهی می‌گردد و بهتر است در مورد اقامه کردن یا نکردن دعوا در مهلت معینی تصمیم‌گیری کنند. 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، نکاتی 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. پس جهل به تصمیم اداری از سوی ذی‌نفع به دلیل ابلاغ نشدن جزو معاذیر مندرج در پایان 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 و سه ماده ده و ناآگاهی شهروندان از قانون به ویژه محدودیت‌های اخیر، درج جمله «این تصمیم ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض نزد دیوان عدالت اداری است»، هم‌چون تبصره ۲ ماده ۱۶ که ناظر به تصمیمات مراجع

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

۲. درباره اهمیت و ضرورت ابلاغ، رأی ۱۲۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۸ شعبه ۳۰ 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 تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۶ ابلاغ گردیده است و شکات در تاریخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۸ مبادرت به طرح دعوا نموده‌اند، مهلت مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ را منقضی و قرار رد دعوا صادر نموده است. شعبه تجدیدنظر مستند به قسمت اخیر تبصره ۲ ماده ۱۶ چون ابلاغ واقعی نبوده و ذی‌نفع ادعای عدم اطلاع از آن را داشته، شعبه دیوان را مکلف به رسیدگی به موضوع ابلاغ دانسته است. این رأی در خصوص مراجع مصرّح در بند دو ماده ده است، ولی به بندهای یک و سه ماده هم قابل تسری است.

شبه قضایی است، ضرورت دارد. افزون بر این، مشخص نیست آیا محدودیت زمانی یادشده 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 تظلم‌خواهی استثنا است. پس باید تفسیر مضیق گردد و بنا به تصریح قانون، محدودیت شش ماهه برای طرح دعوا صرفاً بر بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان وارد باشد.

۲. ابلاغ تصمیمات و اقدامات قطعی از سوی اداره به اشخاص ذی‌نفع 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 برای شخص ذی‌نفع، فرصت اثرگذاری در تصمیم اداری فراهم باشد. بنابراین، صرف آگاهی‌رسانی متعاقب تصمیمی که گرفته شده است، قابل تعبیر به حق بر استماع نیست. آن بخش از تبصره یادشده که دستگاه‌ها را به دریافت درخواست ذی‌نفع برای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن مکلف ساخته و متعاقب آن، اداره، ملزم به ارائه مکتوب پاسخ قطعی (نفی یا اثبات)، حداکثر ظرف سه ماه به ذی‌نفع گردیده است، با نگاهی موسّع، تحقق حق بر استماع است؛ چون پیش از تصمیم‌گیری اداری، گفت‌وگویی میان اداره و شخص ذی‌نفع شکل می‌گیرد و شهروند به نحوی می‌تواند با ارائه توضیحات مؤثر در تصمیم مقام اداری باشد.

۳. وفق تبصره ۴ با رعایت مواعد یادشده در تبصره ۳ از زمان انقضای مهلت پاسخ و معاذیر قانونی یا شرعی از سوی اداره، ذی‌نفع 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 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 نشانه موافقت و بلامانع بودن دانست. اگر درخواستی مانند برخورداری از تسهیلات باشد، سکوت باید به نوعی اعلام مخالفت قلمداد گردد. 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 دریافت مجوز وابسته شده است، در حالی که دومی، برخورداری از مزایا به اقتضای جمیع شرایط است که باید از سوی

دستگاه مربوط احراز گردد. پس سکوت دستگاه اداری در مقابل این دو نوع درخواست اصولاً باید متفاوت باشد.

۴. بر اساس تبصره ۴، پاسخ‌گو نبودن و استنکاف از ثبت درخواست و ارائه رسید به اشخاص متقاضی، تخلف اداری است. به نظر می‌رسد ضمانت اجرای بیان شده در هیئت رسیدگی به تخلف اداری دستگاه مربوط قابل طرح و رسیدگی است و نه به صورت مستقیم در دیوان عدالت اداری. همین امر به تطویل زمان رسیدگی به درخواست خواهد انجامید.

گفتار چهارم. محدودیت‌های وارد شده بر اصل استماع

بر لزوم استماع ذی‌نفع، استثناهایی وارد است. بدیهی است تجویز صریح یا ضمنی قانون‌گذار با توسل به منفعت عمومی مبنی بر ضرورت نداشتن استماع پیش از تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد. برای مثال، 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، از توافق در مورد بهای عادلانه بین مالک و دستگاه اجرایی تملک‌کننده سخن به میان آمده است که به معنای استماع اظهارات و دلایل مالک و در نهایت، معرفی کارشناس منتخب خود است. به همین دلیل، حق بر استماع به صورت شفاهی به رسمیت شناخته شده است. با این حال، ماده ۹ این لایحه قانونی بیان داشته است که در صورت فوریت موضوع با ذکر دلایل موجه مبنی بر این که سرعت نداشتن در انجام طرح موجب ورود زیان جبران‌ناپذیر است، می‌توانند قبل از انجام معامله قطعی یا حتی تنظیم صورت‌مجلس 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 کنند.

افزون بر این تصمیم‌های مقدماتی یا به عبارتی، طرح‌های مطالعاتی که فاقد آثار مؤثر نسبت به اشخاص است، نسبت به تصمیمی که بر مبنای قانونی گرفته نشده و اداره نسبت به تصمیم غیر قانونی خود آگاه می‌شود و از آن عدول می‌کند یا آن را باطل می‌سازد، حق بر استماع قابل اعمال نیست. هم‌چنین با تقسیم ایقاع به موجد حق و سالب، اداره در تصمیم‌گیری‌هایی که موجد حق و امتیازی برای اشخاص ذی‌نفع باشند، مستثنی از لزوم اعمال اصل استماع است؛ چون چنین تصمیماتی ذاتاً مطلوب و موافق با خواست شهروندان است و در عمل، موافقت نکردن شهروند

ذی نفع با این گونه تصمیمات بعید است، مثل تصمیم اداره نسبت به برخورداری از تسهیلات با هدف اشتغال که برای شخص مطلوب و مورد خواست وی خواهد بود. پس استماع نشدن پیش از تصمیم بر حقوق وی خللی وارد نخواهد کرد؛ چون تصمیم موجب سلب یا تضییق حقوق وی نمی شود.

نتیجه‌گیری

حق بر استماع یا اصل شنیده شدن، یکی از حقوق و اصولی است که امروزه در بیش تر نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسائل قضایی و اداری پذیرفته شده و به عنوان یکی از ویژگی‌های اداره خوب شناسایی گشته است. استماع در برخی نظام‌های حقوقی، «حق» و در برخی دیگر، «اصل» تلقی می‌گردد. این اصل در حوزه حقوق اداری، حلقه وصل یا پل ارتباطی مردم سالاری و دیوان سالاری است که با لزوم رعایت حقوق دفاعی، حفظ کرامت انسانی و دستیابی به اداره خوب پیوند عمیق دارد که تحقق آن مستلزم بازنگری در ساختار اداری کشور و ژرف نگری در تمرکززدایی است، به نحوی که از عدم تمرکز ملی و محلی گذر کند و این مهم را به درون سازمان تسری دهد، به شکلی که تصمیم‌گیری‌ها به اداره و مأموران اداری محدود نباشد، بلکه به واسطه مشارکت ذی نفعان انجام شود. 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 مرحله دفاعی، پیش از لزوم توسل به نظارت قضایی برخورداری می‌شوند.

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

وضعیت اصل استماع در فرآیند تصمیم‌گیری اداری، در مقایسه با دادرسی مراجع اختصاصی اداری به مراتب ضعیف تر است. در برخی از قوانین به اصل استماع به صورت معدود اشاره شده است. اعمال اداری را که مستلزم استماع، پیش از تصمیم هستند، ایقاع تکلفی دانستیم. در این نوع ایقاع، استماع ذی نفع قبل از تصمیم‌گیری، تکلیف مقام اداری است. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۸، اصلاحی ۱۳۹۵/۳/۳، قانون راجع به آثار ملی مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۲، قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲، مواردی از شناسایی حق استماع در نظام حقوق اداری ایران است، هر چند نبود قانون عام اداری درباره این امر موجب

شده است صرفاً در موارد معدود، استماع ذی نفع مورد نظر قرار گیرد.

بر اصل استماع ذی نفع، استثنائاتی وارد است. تجویز صریح یا ضمنی قانون‌گذار با توسل به منفعت عمومی و ضرورت فوریت و لزوم تسریع در تصمیم‌گیری، تصمیم‌های مقدماتی یا طرح‌های مطالعاتی که فاقد آثار مؤثر نسبت به اشخاص است، در تصمیم‌هایی که بر مبنایی غیر قانونی گرفته شده است و اداره به غیر قانونی بودن آن پی می‌برد و به عدول یا اعلام ابطال تصمیم یادشده می‌پردازد، حق بر استماع قابل اعمال نیست. هم‌چنین با تقسیم ایقاع به موجد و سالب حق اداره در تصمیم‌گیری‌هایی که موجد حق و امتیازی برای اشخاص ذی نفع باشند، مستثنا از لزوم اعمال اصل استماع است؛ چون چنین تصمیماتی ذاتاً مطلوب و موافق با خواست شهروندان است و در عمل، موافقت نداشتن شهروند ذی نفع با این گونه تصمیمات بعید است.

۱. در نگاه اول مبنای تغییر قانون دیوان در سال جاری، کاهش حجم شکایات مطرح‌شده است که اصولاً چنین هدفی با ایجاد امنیت قضایی برای همه به عنوان رسالت دولت هم‌خوانی ندارد. البته معقول نیست که شاکیان در هر زمان قادر به طرح شکایت باشند و بهتر است در مورد اقامه کردن یا نکردن دعوا در مهلت معینی تصمیم‌گیری کنند. 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، نکاتی درباره تبصره‌های جدید ماده ۱۶ بیان شد: 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 را با نگاهی موسع می‌توان تحقق حق بر استماع دانست؛ چون پیش از تصمیم‌گیری اداری، گفت‌وگو میان اداره و شخص ذی نفع شکل می‌گیرد و شهروند به نحوی می‌تواند با ارائه توضیحات مؤثر در تصمیم مقام اداری باشد. وفق تبصره ۴، پاسخ ندادن به درخواست به منزله نظر منفی دستگاه اداری است، در حالی که میان نوع درخواست شهروندان باید تفکیک قائل شد، به نحوی که اگر درخواست مبنی بر اخذ مجوز باشد، مانند این‌که در صدور پروانه ساخت، سکوت دستگاه را باید موافقت و بلامانع بودن دانست و اگر درخواستی مانند برخورداری از تسهیلات باشد، سکوت به نوعی اعلام مخالفت است. ماهیت این دو نوع درخواست، متفاوت است. در اولی، اعمال حق خویش به اخذ مجوز وابسته شده، در حالی که دومی برخورداری از مزایا به اقتضای جمیع شرایط است که باید از سوی دستگاه مربوط احراز گردد.

به این ترتیب، 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 بر ضرورت ابلاغ تصمیم و اقدام قطعی به اشخاص ذی نفع تأکید دارد. پس جهل به تصمیم اداری از سوی ذی نفع به دلیل ابلاغ نشدن جزو معاذیر مندرج در انتهای تبصره ۳ محسوب می‌شود و نباید این جهل را متجانس با قاعده «جهل به قانون رافع مسئولیت نیست» دانست. در همین راستا، ابلاغ تصمیمات و اقدامات قطعی از سوی اداره به اشخاص ذی نفع از جمله گام‌های مفید برای تحقق حقوق دفاعی اشخاص به واسطه امکان دسترسی به اسناد اداری و آگاهی از دلایل و مستندات تصمیم اداری است، ولی از نظر ماهوی، حق بر استماع یا شنیده شدن اشخاص نیست؛ چون استماع شخص پیش از تصمیم‌گیری معنی خواهد داشت تا فرصت اثرگذاری در تصمیم اداری فراهم باشد. بنابراین، صرف آگاهی‌رسانی متعاقب تصمیم‌گیری، حق بر استماع نیست. با توجه به مقید به زمان شدن تظلم خواهی برای اشخاص ذی نفع نزد دیوان عدالت اداری، درج «این تصمیم ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض نزد دیوان عدالت اداری است»، هم‌چون تبصره ۲ در ابلاغ‌های اداری ضرورت دارد. مشخص نیست آیا محدودیت زمانی یادشده نسبت به 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 باید این استثنا، تفسیر مضیق گردد. پس بنا به تصریح قانون، محدودیت شش ماهه برای طرح دعوا صرفاً وارد بر بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است.

۲. پیش از اصلاحیه جدید قانون، رویه دیوان عدالت اداری هر چند نسبت به اعمال شبه قضایی در مواردی به لزوم استماع توجه نشان داده، اما در تصمیمات موردی با توجه به نبود الزام کلی، در شعب دیوان، معدود آرایایی به پشتوانه قانون موضوعه آن هم در قالب رعایت نشدن تشریفات قانونی صادر گردیده است. با این حال، در آرای هیئت عمومی درباره لزوم رعایت این اصل، موردی یافت نشد و تنها به تازگی درباره اعمال شبه قضایی و رسیدگی شعب تعزیرات حکومتی، استماع پیش از صدور حکم در نظر گرفته شده 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، چاپ دوم، 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، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۵. رضایی، حسین، حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۶.
۶. شیروی، عبدالحسین، حقوق تطبیقی، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۷. صادقی، محسن، اصول حقوق و جایگاه آن در حقوق موضوعه، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۸. طباطبایی مؤنمنی، 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، چاپ دوم، 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. آقایی 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 مرندی، «کرامت انسانی و اکتناى حقوق بشرى و شهروندى مندرج در قانون اساسى جمهورى اسلامى ایران بر آن»، مطالعات حقوق عمومى، دوره چهل و ششم، شماره ۱، ۱۳۹۵، صص ۱۱۵-۱۳۷.
۳. خانى والى‌زاده، سعید، «بررسى ارتباط رعاىت حقوق دفاعى و کرامت انسانى افراد در حقوق اداری ایران و فرانسه»، فصل‌نامه علمى و پژوهشى حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴، ۱۳۹۶.
۴. خانى والى‌زاده، سعید، «ضرورت اخطار قبلى در تصمیم‌گیرى‌هاى ادارى با نگاهی به حقوق ادارى فرانسه»، فصل‌نامه دیدگاه‌هاى حقوقى قضایى، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۸، صص ۶۱-۸۰.
۵. رستمى، ولّى و احمد رنجبر، «عدالت ادارى؛ چارچوب مفهومى و سازوکار نهادى»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومى، سال سوم، شماره ۷، ۱۳۹۳، صص ۱۱۵-۱۳۶.
۶. فلاح‌زاده، على محمد، «تحولات حق استماع در حقوق ادارى انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومى، شماره ۴۱، ۱۳۹۲، صص ۲۰۶-۱۶۹.
۷. میرزاده کوه‌شاهى، نادر و حسن رضایى، «نقش مشارکت شهروندان و کارمندان در تصمیم‌گیرى‌هاى ادارى مطلوب»، فصل‌نامه حقوق ادارى، سال ششم، شماره ۱۷، ۱۳۹۷.
۸. یزدانى زنوز، هرمز، «نقش شفافیت در تحقق حکمرانى مطلوب»، نشریه حقوق اساسى، دوره ششم، شماره ۱۱، ۱۳۸۸.

ج) آرای قضایى

۱. شماره دادنامه ۱۰۹۷ تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۲، شعبه ۱ دیوان عدالت اداری.
۲. شماره دادنامه ۱۲۱۵ تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۸، شعبه ۳۰ دیوان عدالت اداری.
۳. شماره دادنامه ۲۶۱۱ تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۰، هیئت عمومى دیوان عدالت اداری.

۴. شماره دادنامه ۵۲۸۶ تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۸، شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور.
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. Beqiraj, Pranvera, The Right to Be Heard in the European Union Case Law of the Court of Justice of the European Union. European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol.1, Nr. 1, 2016.
2. Bignami, E. Franscesca, three generations of participation right in European administrative proceedings jean monnet working paper no.11/03, 2003.
3. Bonnefous, Edouard, La réforme administrative, Paris, P.U.F, 1986.
4. Ferrier, Jean-Paul, "La participation des administrés aux décisions de l'administration", R.D.P., 1974.
5. Hofmann, Herwig C. H., Gerard C. Rowe and Alexander H. turk, Administrative Law and policy of the European Union, oxford: oxford university press, décisionsl'administration, R.D.P, 2012.
6. Lebreton, G., Droit administratif general, Paris: Dalloz, 2017.
7. Mourgeon, J., La répression administrative, Paris: L.G.D.J., 1967.
8. Raabin, Jack, W. Barthly Hildreth & Gerald J. Miller, Handbook of Administration, third edition, 2007.

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 Mahjouri PourNaseri¹

Kourosh OstovarSangari²

Khadijeh Shojaeian³

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

2. Associate Prof Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of azad shiraz,iran, kourosh.ostovar_s@yahoo.com

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