

## اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره‌ی خوب: مطالعه‌ی تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه‌ی اروپا

محمدجواد رضایی‌زاده<sup>۱\*</sup>، فرامرز عطریان<sup>۲\*\*</sup>

۱. عضو هیأت علمی مدعو گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۲۰

دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۴

### چکیده

اصل الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری، یکی از اصول مدرن حقوق اداری است که در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا به رسمیت شناخته شده است. در این مقاله به تبیین محدوده و مبانی این اصل و سپس تطبیق و مقایسه‌ی جایگاه آن در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا و ایران به‌منظور استفاده از تجربیات این سازمان منطقه‌ای در راستای اشراف بر ضعف‌ها و قوت‌های قوانین، مقررات و رویه‌ی قضایی ایران در این زمینه پرداخته می‌شود. نتیجه‌ی بررسی‌های صورت‌گرفته در این دو نظام حقوقی چنین می‌نماید که اصل الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری در اتحادیه‌ی اروپا یکی از شاخصه‌های اداره‌ی خوب بوده و مقامات اداری مکلف به بیان ادله و مبانی تصمیمات خود هستند. در نظام حقوقی ایران نیز این اصل، در برخی قوانین و مقررات و همچنین آرای قضایی دیوان عدالت اداری مطرح شده و به‌صورت موردی مقامات اداری به بیان دلایل تصمیمات خویش مکلف شده‌اند. اما لازم است این موضوع بر کلیه اقدامات و تصمیمات اداری تعمیم یابد.

**کلیدواژه‌ها:** تصمیمات اداری، اداره‌ی خوب، اتحادیه‌ی اروپا، جمهوری اسلامی ایران.

E-mail: mj.rezaiezadeh@gmail.com

\* نویسنده‌ی مسئول

\*\* E-mail: atrian.f.1001@gmail.com

## مقدمه

اداره‌ی خوب<sup>(۱)</sup> یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا، به‌منزله‌ی یکی از حق‌های اساسی شهروندان مطرح شده است.<sup>(۲)</sup> این مفهوم، متضمن برجسته‌ترین و پیشرفته‌ترین حقوق و اصول حاکم در نظام‌های حقوق اداری کشورهای عضو است که در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا منعکس شده است و اجرای آن‌ها در ادارات دولتی نقش بسزایی در تأمین حقوق شهروندی دارد. اصل اداره‌ی خوب، بین مفاهیم حاکمیت قانون و صلاحیت اختیاری مقامات دولتی آشتی برقرار کرده است؛ به‌گونه‌ای که این مقامات، در عین برخورداری از اختیارات اداری کافی، تحت نظارت و کنترل مراجع قضایی نیز باشند و بدین طریق تعاملی منطقی و قانونی بین نظارت قضایی و اختیارات اداری برقرار می‌شود. بر این اساس اصول و حقوق مندرج در آن اقتضای تأمل و تعمق در مباحث علمی و به‌کارگیری آن‌ها در قوانین و آرای قضایی را خواهد داشت. در این زمینه یکی از اصول اساسی اداره‌ی خوب، اصل تکلیف مقامات اداری به ارائه‌ی دلایل تصمیم است که در منابع مربوط به اداره‌ی خوب، از ارکان اصلی آن تلقی شده است. پرسشی که در این مقاله بدان پاسخ داده می‌شود آن است که مفهوم و مبانی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری چیست و چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران و اتحادیه‌ی اروپا دارد؟ در این زمینه نخست به مفهوم و مبانی این اصل و سپس در دو قسمت مجزا، به جایگاه آن در اتحادیه‌ی اروپا و ایران پرداخته می‌شود.

### ۱. محدوده و مبانی ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری

در این قسمت ابتدا محدوده و استثنائات اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم تبیین شده و سپس مبانی آن تحلیل و بررسی می‌شود.

#### ۱-۱. قلمرو ارائه‌ی دلایل تصمیم و استثنائات آن

مفهوم اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری<sup>(۳)</sup> یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم<sup>(۴)</sup> آن است که مقامات اداری باید مبنا و دلایل تصمیمات خویش را به‌روشنی بیان کنند؛ به‌گونه‌ای که به‌وضوح، مشخص شود تصمیم متخذه با چه توجیهی و براساس چه قوانینی اتخاذ شده است. مطابق این اصل، هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۳). برای مثال اگر درخواست شهروند، مبنی بر اخذ یک مجوز اداری توسط مقام دولتی رد می‌شود، صرف گفتن «نه» یا «رد درخواست» کفایت نمی‌کند، بلکه باید مبنای قانونی این امتناع از صدور مجوز نیز بیان شود (Wiener, 1969: 781).

این اصل به‌حدی اهمیت دارد که به‌صورت گسترده در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا و از جمله کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا بر آن تأکید شده و بر تصمیمات و اقدامات مقامات اداری حاکم است (Millet, 2002: 311). با این حال، در طریقه‌ی اجرا و استثنائات وارده بر آن، تفاوت‌هایی بین این کشورها به چشم می‌خورد (Statskontoret, 2005: 44). در مجموعه‌ی این نظام‌های حقوقی در فروعی، ارائه‌ی دلایل تصمیم ضروری است و در مواردی نیز این اصل، مشمول استثنا می‌شود؛ هرچند بسته به قوانین و مقررات جاری در هر کشور، ممکن است این موارد متفاوت باشد. بدین ترتیب، لزوم بیان دلیل توسط اداره، در چند موقعیت زیر اهمیت فوق‌العاده دارد:

به‌طور کلی هنگامی که تصمیم اداری، حقوق و منافع شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بیان دلیل، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر دارد. همچنین در صلاحیت‌های اختیاری، به‌دلیل صعوبت تطابق اقدام اداری با متن قانون، ارائه‌ی دلایل ضرورتی دوچندان خواهد داشت، چراکه در غیر این صورت امکان نظارت قضایی بر اقدام معموله یا تصمیم متخذه غیرممکن خواهد بود. به‌علاوه دلایل و مبانی آن دسته از تصمیماتی که بر خلاف رویه‌ی معمول و سابق<sup>(۵)</sup> اداری اتخاذ شده‌اند یا آن قسم از اقداماتی که از حد ضرورت خارج شوند و نیز در مواردی که شهروند از مقام دولتی تقاضا کند باید بیان شود (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۶). از طرف دیگر، استثنائاتی نیز بر این اصل وارد است؛ اولین استثنا مربوط به موردی است که تصمیم اداری، مطلوب شهروند و مطابق با درخواست وی باشد و با درخواست شهروندان دیگر نیز در تناقض نباشد. استثنای دیگر، تصمیمات در زمینه‌ی امور داخلی اداره است و به‌هیچ‌وجه ارتباطی به حقوق و منافع مراجعه‌کننده یا ذی‌نفع در رسیدگی ندارد. همچنین در تصمیماتی که دلیل آن، روشن و واضح است، ذکر مبانی لازم و ضروری نیست. به‌علاوه در مواردی که امنیت ملی یا حمایت از منافع عمومی اقتضای عدم ارائه‌ی دلیل، داشته باشد یا به‌سبب فوریت موضوع، فرصت بیان مبانی نباشد نیز اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، مشمول استثنا می‌شود (Statskontoret, 2005: 44).

در خصوص استانداردهای لازم‌الرعایه در ادله‌ی بیان‌شده توسط مقام اداری، آنچه مسلم است باید دلایل ابرازی از لحاظ کمی و کیفی، کافی بوده و به‌روشنی مبین زوایای مختلف تصمیم متخذه باشد. از این‌رو اصل تکلیف به ارائه‌ی دلایل تصمیم، صرفاً با عدم ارائه‌ی این دلایل، نقض نمی‌شود؛ بلکه در صورتی که مبانی بیان‌شده ناکافی و غیرگویا باشد نیز این تخلف، صورت گرفته است (Milecka, 2011: 54). بدین علت برخی نویسندگان، گزارش‌های مربوط به تصمیمات اداری را به جعبه‌ی سیاه هواپیما تشبیه کرده‌اند که باید گویای تمامی جوانب امر

و زوایای موضوع باشد (Ponce, 2005: 574). همچنین مقام اداری باید از کلی‌گویی و ابراز دلایل کلیشه‌ای بپرهیزد (<http://b2n.ir/www.law.edu.ru>). با ابراز این‌گونه دلایل، به‌جز در موارد خاص، تکلیف خود مبنی بر ارائه‌ی مبانی تصمیم را انجام نداده است. به‌عبارت دیگر، به‌دلیل تفاوت‌های موضوعی پرونده‌های مختلف اداری، دلایل کلی و کلیشه‌ای بیانگر زوایا و جوانب مختلف تصمیم‌متخذه نیست، زیرا هر پرونده مبانی و دلایل خاص خود را دارد که باید توسط آن‌ها، عمل اداری به‌خوبی توجیه شود. البته این بدان معنا نیست که مقام اداری در بیان دلایل، باید تمام جزئیات فرایند اتخاذ تصمیم را ذکر کند (Mashaw, 2007: 114)، چراکه این، نه ممکن است و نه منطقی؛ آنچه مهم است آنکه فاکتورها و قوانین مبنایی تصمیم اداری توسط مقام تصمیم‌گیرنده به‌گونه‌ای ارائه شود که مرجع قضایی بتواند قانونیت یا عدم قانونیت تصمیم‌متخذه را ارزیابی کند. برخی صاحب‌نظران در این زمینه از اصطلاح دلایل مؤثر<sup>(۶)</sup> استفاده کرده‌اند؛ به این معنا که ذکر تمام ادله و مبانی مؤثر در نتیجه‌ی تصمیم، توسط مقام اداری لازم است، ولی بیان جزئیات دیگر که تأثیر مهمی بر نتیجه‌ی تصمیم نداشته، ضروری نیست (Mashaw, 2007: 114). به‌نظر می‌رسد این مسئله می‌تواند معیار مناسبی برای موضوع مورد بحث باشد.

## ۲-۱. مبانی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری

اصل لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم بر مبانی زیر استوار است:

### ۱-۲-۱. اصل قانونیت

ریشه‌ی اصل ارائه‌ی دلایل را باید در اصل حاکمیت قانون<sup>(۷)</sup> جست‌وجو کرد (<http://b2n.ir/www.law.edu.ru>). مطابق اصل اخیر، تمام اقدامات مقامات دولتی باید در چارچوب قوانین بوده و از هر گونه خودسری و اعمال سلیقه‌ی شخصی مبرا باشد. بدین لحاظ مقام اداری باید اعمال و تصمیمات خویش را مدلل و مستند به قانون کند تا مشخص شود آیا اقدامات معموله یا تصمیمات‌متخذه توسط وی در محدوده‌ی صلاحیت‌های قانونی بوده است یا خیر. به‌نظر می‌رسد این امر از دو نظر اهمیت دارد؛ یکی آنکه مشخص شود اقدام اداری در چارچوب قانون بوده و دیگر آنکه اطمینان حاصل شود که در راستای منافع عمومی صورت پذیرفته باشد. اهمیت اصل لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم در حیطه‌ی صلاحیت‌تخییری<sup>(۸)</sup> مقامات دولتی دوچندان می‌نماید،<sup>(۹)</sup> چراکه در آن حوزه، نوعاً تصمیم دولتی، با متن قانون سازگار است، اما ممکن است با روح و هدف آن،<sup>(۱۰)</sup> که همانا تأمین منافع عمومی است، مغایرت داشته باشد و تنها راه بررسی آن، سنجش استدلال‌های مطروحه در تصمیم است. اساساً

می‌توان گفت در این حیطة، در صورت عدم ارائه‌ی دلایل تصمیم، نظارت قضایی توسط قاضی امکان‌پذیر نیست (Mashaw, 2004: 113). چراکه مقام قضایی با بررسی استنادات و استدلال‌های تصمیم‌گیرنده می‌تواند اقدام اداری را بررسی کند (Garrido and Delgado, 2007: 33) و الا با توجه به فنی و تخصصی بودن امور اداری در بسیاری از موارد، امکان بازنگری قضایی مؤثر وجود نخواهد داشت و اگر چنین نظارتی بر عمل اداری غیرمدلل صورت گیرد، یا مؤثر نیست یا ممکن است به خلط حوزه‌ی صلاحیت‌های قضایی و اداری در یکدیگر و نقض تفکیک قوا منجر شود. ولی با بررسی مبانی و استدلال‌های مطرح‌شده در تصمیم، قاضی مسئول بازنگری می‌تواند بدون ورود به حیطة‌ی مسائل اداری و اجرایی، اقدام معموله را ارزیابی کند. از این‌رو ارائه‌ی دلایل تصمیم، زمینه‌ی نظارت قضایی مؤثر و ارزیابی عملکرد اداره توسط مقام قضایی را با حفظ محدوده‌های قضایی و اداری فراهم می‌کند (Mashaw, 2004: 115).

### ۱-۲-۲. حق دفاع

دومین مبانی که اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم بر آن بنا شده، حق دفاع<sup>(۱۱)</sup> است. حق دفاع که ریشه در مفهوم «عدالت طبیعی»<sup>(۱۲)</sup> دارد، ابتدا بر دادگاه‌ها و قضات حاکم بود، اما با توسعه‌ی حقوق اداری، محاکم تلاش کردند تا اصول مزبور را بر سازمان‌های اداری که در واقع آن‌ها نیز همانند قضات و شاید بیش از آن‌ها در حال تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری بر حقوق و منافع افراد هستند، اعمال کنند. امروزه حق دفاع، یکی از مبانی و ارکان اصلی مفهوم اداره‌ی خوب می‌باشد و بدین معناست که قبل از قطعیت تصمیم اداری باید نظریات ذی‌نفع یا مخاطب تصمیم شنیده شود تا وی بتواند از حقوق و منافع خویش دفاع کند. در این زمینه از لوازم حق دفاع، بیان دلایل تصمیم است (Milecka, 2011: 53)؛ چراکه اصولاً ذی‌نفع با بررسی دلایل تصمیم، می‌تواند موضوع را ارزیابی کرده و در صورت لزوم با تحدیش این دلایل، از حق خود دفاع کند، و الا صرفاً با ملاحظه‌ی تصمیم اداری، نمی‌توان در مورد آن، اظهار نظر کرد. بنابراین بیان دلایل تصمیم اداری برای اقناع مخاطب به قانونیت و منصفانه بودن آن و در غیر این صورت، تسلیم اعتراض به مراجع قضایی لازم است (Milecka, 2011: 53).

### ۱-۲-۳. شفافیت

شفافیت<sup>(۱۳)</sup> که امروزه از اصول حکمرانی مطلوب محسوب شده (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۲۳) و در برخی منابع حقوق اداری نیز از لوازم تحقق اداره‌ی خوب تلقی می‌شود (ماده‌ی ۱۰ دستورالعمل شورای وزیران در خصوص اداره‌ی خوب)،<sup>(۱۴)</sup> به‌طور چشمگیری فراگیر شده و در ضرورت اجرای آن، تردیدی به‌نظر نمی‌رسد. اما تحقق این اصل بنیادین، لوازمی دارد که

بدون آن‌ها نمی‌توان انتظار تحقق کامل و مؤثر آن را داشت. از جمله‌ی این موارد، که در راستای تحقق شفافیت باید رعایت شود، ارائه‌ی دلایل و مستندات تصمیمات اداری است؛ به‌طوری‌که این ادله و مبانی مبین و گویای زوایای مختلف عمل اداری باشد. به شکلی که به‌خوبی ضعف‌ها، غفلت‌ها و اشتباهات مقام تصمیم‌گیرنده هویدا شود (Mashaw, 2004: 114). بر این اساس بیان دلایل تصمیم به شفاف‌سازی تصمیمات اداری کمک کرده و از این راه امکان پاسخگویی و نظارت‌های مردمی و مقامات قضایی و اداری مافوق را فراهم می‌کند. نکته‌ی شایان توجهی که در این‌جا وجود دارد، آن است که مبنای شفافیت موجب توسیع محدوده‌ی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم می‌شود. با این توضیح که بر مبنای حق دفاع، صرفاً تصمیمات نامطلوب مخاطب یا متقاضی تصمیم باید مدلل و مستند شود، چراکه در این‌گونه تصمیمات، دفاع از حقوق و منافع شخصی فرد مطرح است. اما شفافیت اقتضا می‌کند کلیه‌ی تصمیمات اداری به‌خصوص آن‌هایی که مبتنی بر صلاحیت اختیاری هستند، مستند و مستدل باشد تا شفافیت مورد نظر و نتایج حاصل از آن محقق شود (Ponce, 2005: 574).

## ۲. اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم در اتحادیه‌ی اروپا

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا جایگاه ویژه‌ای دارد. در این زمینه ماده‌ی ۲۵۳ معاهده‌ی استقرار جامعه‌ی اروپایی<sup>(۱۵)</sup> شایان توجه است: «دلایل و مبانی آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات تصویب‌شده توسط پارلمان و شورای اروپا و همچنین اقدامات معموله توسط شورا و کمیسیون که مبنای تصویب و اعمال آن‌ها بوده است، باید بیان گردد...»<sup>(۱۶)</sup> در این ماده‌ی قانونی با وسعت شایان توجهی، مقرر شده است که تمامی مصوبات و اقدامات کمیسیون، پارلمان و شورای اروپا باید مدلل و مستند باشد. اما در پرتو اداری خوب نیز اصل مزبور، براساس منابع زیر، به‌عنوان یکی از ارکان این مفهوم مطرح است.

### ۲-۱. ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا

تکلیف به بیان دلایل در منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا<sup>(۱۷)</sup> منعکس شده و در بند ۲ ماده‌ی ۴۱ این منشور، تکلیف اداره به ارائه‌ی دلایل تصمیمات، جزء ارکان اداری خوب برشمرده شده است. در بند مزبور، در این زمینه آمده است: «حق بر اداری خوب شامل: حق بر شنیده شدن قبل از هر اقدام فردی که ممکن است بر او تأثیر زیانبار داشته باشد، حق دسترسی به پرونده خود با رعایت منافع محرمانه شغلی و اسرار حرفه‌ای و الزام اداره به ارائه‌ی دلایل تصمیماتش می‌باشد»<sup>(۱۸)</sup> همان‌گونه‌که ملاحظه می‌شود، براساس مفاد ماده‌ی ۴۱ منشور، ارائه‌ی مبانی و دلایل تصمیم اداری یکی از الزاماتی است که نهادها و مقامات اتحادیه موظف به رعایت

آن‌اند و از ویژگی‌های اداره‌ی خوب محسوب می‌شود. با توجه به شأن حقوقی این منشور، که از مهم‌ترین مصوبات لازم‌الاجرا در اتحادیه‌ی اروپا به حساب می‌آید (Milecka, 2011: 44)، اندراج اصل مزبور در آن، نشانه‌ی جایگاه بسزای این اصل، در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپاست و بر این اساس، این تکلیف اداری به یک حق اساسی و بنیادین شهروندی مبدل شده که شهروندان اروپایی حق دارند از آن منتفع شوند.

## ۲-۲. قانون اروپایی رفتار خوب اداری

دومین منبع اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم، در چارچوب مفهوم اداره‌ی خوب، قانون اروپایی رفتار خوب اداری<sup>(۱۹)</sup> مصوب پارلمان اروپا<sup>(۲۰)</sup> است.<sup>(۲۱)</sup> این قانون، به‌طور مفصل‌تر و با جزئیات بیشتر به این اصل پرداخته و در حقیقت مبین ارائه‌ی دلایل تصمیم مندرج در ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین است (Mendes, 2009: 1). بند ۱ ماده‌ی ۱۸ قانون مزبور، اشعار داشته است: «تصمیمات هر نهادی که ممکن است، تأثیر منفی بر حقوق یا منافع یک شخص خصوصی داشته باشد، باید مبانی آن با بیان روشن فاکتورهای مرتبط و استنادات قانونی تصمیم مشخص شود».<sup>(۲۲)</sup> همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این بند، بیان دلایل تصمیم یکی از الزامات نهادهای عمومی و ویژگی‌های اداره‌ی خوب ذکر شده است. از مفاد بند مزبور به‌خوبی برمی‌آید که در این‌جا ارائه‌ی دلایل تصمیم منحصر در تصمیمات مضر به حقوق شخصی و نامطلوب شهروندان است. از این‌رو در صورتی که یک تصمیم اداری در راستای اجابت خواسته‌ی یک شهروند بوده و مطلوب وی باشد، به دلالت این ماده‌ی قانونی، نیاز به ارائه‌ی دلایل تصمیم نخواهد بود.

در ماده‌ی ۱۸ قانون رفتار خوب اداری پس از به رسمیت شمردن اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اداره‌ی خوب، استانداردهایی برای اجرای این اصل بیان شده است؛ چنانکه در بند ۲، اشعار می‌دارد: «کارمند باید از اتخاذ تصمیم، مبتنی بر مبانی مبهم یا خلاصه یا بدون دلایل فردی اجتناب ورزد».<sup>(۲۳)</sup> اولین استاندارد مذکور در بند ۲ ماده‌ی ۱۸ آن است که دلایل تصمیم باید واضح و روشن بوده و مبهم<sup>(۲۴)</sup> نباشد، چراکه در صورت ابهام مبانی تصمیم، مخاطب آن نمی‌تواند از حق خود دفاع کند و مقام قضایی ناظر نیز توانایی ارزیابی تصمیم متخذه و تطابق آن با قوانین را نخواهد داشت. معیار دوم، آن است که ادله‌ی ارائه‌شده نباید خلاصه<sup>(۲۵)</sup> باشد؛ یعنی مبانی و دلایل بیان‌شده باید به‌گونه‌ای باشد که مخاطب تصمیم یا مرجع قضایی ناظر بتواند بر موضوع، به‌خوبی اشراف پیدا کرده و از مبانی قانونی و عوامل و فاکتورهای مرتبط با تصمیم اطلاع یابد. بی‌شک نمی‌توان انتظار داشت تمام جزئیات

فرایند تصمیم ذکر شود، از طرفی نباید به گونه‌ای مختصر باشد که جوانب موضوع مشخص نشود. استاندارد سوم، که در بند ۲ ماده ۱۸، مذکور افتاده است، دلایل فردی تصمیم<sup>(۲۶)</sup> است. این عنوان، برای جلوگیری از ذکر دلایل کلیشه‌ای است که به صورت تیپ ممکن است توسط مقام اداری بیان شود. بنابراین اساساً در ذکر دلایل هر پرونده، باید مستندات و ادله‌ی مربوط به موضوع همان مورد ذکر شود و بیان دلایل کلیشه‌ای و تکراری کفایت نمی‌کند. البته بند ۳ ماده ۱۸ قانون رفتار خوب اداری حالتی را پیش‌بینی کرده است که تصمیمات مشابه، برای افراد زیادی اتخاذ می‌شود و مبانی و ادله‌ی این اعمال حقوقی نیز شباهت فراوانی با یکدیگر دارند. در این صورت، استثنائاً به مقام اداری اجازه‌ی تنظیم پاسخ‌های مشابه و تیپ را داده است. این بند اشعار می‌دارد: «اگر بدلیل تعداد زیاد اشخاص ذی‌نفع در تصمیمات مشابه، اطلاع‌رسانی جزئیات مبانی تصمیم، امکان‌پذیر نباشد و از این رو پاسخ‌های مشابه آماده شده باشد، کارمند باید مراقبت کند که متعاقباً برای شهروند متقاضی دلایل فردی را تهیه کند».<sup>(۲۷)</sup> در این بند، ارائه‌ی ادله‌ی تیپ و یکسان برای مخاطبان تصمیمات مشابه در صورت زیاد بودن آن‌ها داده شده اما نکته‌ی شایان توجه آن است که حتی در این صورت نیز، اگر شهروندی تقاضا کند، مقام اداری مکلف است به صورت ویژه و فردی، دلایل و مستندات تصمیم اتخاذشده را همراه با جزئیات آن، برای وی بیان کند.

### ۲-۳. مصوبات شورای اروپا

در مصوبات کمیته‌ی وزیران شورای اروپا نیز، بر اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم تأکید شده و در دو مصوبه‌ی مهم این شورا بیان شده است. چنانکه در دستورالعمل شماره‌ی ۷۷/۳۱ در خصوص حمایت از فرد در رابطه با اقدامات مقامات اداری<sup>(۲۸)</sup> که اهمیت خاصی در بین مصوبات شورای مزبور دارد، ماده‌ای به این موضوع اختصاص یافته و در راستای حمایت از شهروندان یکی از الزامات ادارات دولتی را بیان دلایل تصمیم بر شمرده است. ماده‌ی ۴ این دستورالعمل اشعار می‌دارد: «هنگامی که یک اقدام اداری، تأثیر زیانبار بر حقوق، آزادی‌ها و منافع شخصی داشته باشد باید شخص ذی‌نفع از دلایل و مبانی آن اقدام، مطلع گردد. این کار یا با ذکر دلیل در اقدام اداری یا به درخواست وی با ابلاغ کتبی به او و در مهلت معقول صورت می‌پذیرد».<sup>(۲۹)</sup> یکی از اصولی که در این مصوبه، به منظور حمایت از شهروندان مقرر شده و می‌تواند در راستای جلوگیری از خودسری‌ها و اعمال سلیقه شخصی مقامات عمومی بسیار اثرگذار باشد، اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است. چنانکه گذشت، ماده‌ی ۴ دستورالعمل مورد بحث، در خصوص اقدامات اداری مضر به حقوق و منافع اشخاص، ذکر مبانی اقدام اداری



را لازم و ضروری دانسته است. براساس این ماده، باید دلایل و مبانی تصمیم در خود آن ذکر شود یا در صورت درخواست ذی‌نفع، کتباً به وی ابلاغ می‌شود. مصوبه‌ی دیگری که توسط کمیته‌ی وزیران شورای اروپا به تصویب رسیده و اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم نیز در آن تأکید شده است، دستورالعمل آن شورا در خصوص اعمال صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری<sup>(۳۰)</sup> است. در این دستورالعمل، یکی از اهرم‌های تحدید و کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی، اصل الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیم دانسته شده است. بند ۸ این مصوبه بیان می‌کند: «در صورتی که اعمال صلاحیت اختیاری مقام اداری بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع فرد تأثیر زیانبار داشته باشد، باید دلایل تصمیم به وی اطلاع داده شود. این اطلاع‌رسانی با بیان دلایل در آن اقدام یا به درخواست وی، با ابلاغ کتبی به او در مهلت معقول صورت می‌پذیرد».<sup>(۳۱)</sup>

## ۲-۴. رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اروپایی

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، در رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اتحادیه‌ی اروپا نیز جایگاه بسزایی دارد. چنانکه قبل از اندراج این اصل در مصوبات و مقررات اتحادیه، مراجع قضایی آن را به رسمیت شمرده‌اند و بر رعایت آن، به‌منظور تحقق حق دفاع و همچنین لزوم آن برای نظارت‌های قضایی تأکید کرده‌اند. برای مثال در پرونده‌ای، دیوان دادگستری اروپا چنین اظهار نظر کرد: «از آن‌جا که در نظارت قضایی مؤثر، دادگاه باید قادر باشد، قانونیت تصمیم مورد اعتراض را بررسی کند، ممکن است مقام اداری صالح را ملزم به ارائه‌ی دلایل تصمیمش نماید. اما در جایی که، همچون این پرونده، موضوع، تأمین حمایت مؤثر از یک حق بنیادین است (حق بر جنبش‌های آزاد)<sup>(۳۲)</sup> باید بتوان از این حق، تحت بهترین شرایط دفاع نمود و برای دادگاه نیز با اطلاع از فاکتورها و عوامل مرتبط، امکان تصمیم‌گیری وجود داشته باشد. در نتیجه در چنین شرایطی، مقام اداری مکلف به اطلاع‌رسانی در مورد دلایل و مبانی تصمیم می‌باشد».<sup>(۳۳)</sup> همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این رأی، دیوان دادگستری اروپا، کارکرد اصلی ارائه‌ی دلایل تصمیم را تأثیر و لزوم آن در نظارت‌های قضایی دانسته است. به این ترتیب که مقام قضایی برای ارزیابی قانونیت تصمیم اداری ناگزیر از بررسی ادله و مبانی عمل اداری معترض‌عنه خواهد بود و در غیر این صورت، نمی‌توان انتظار نظارت قضایی مؤثر را داشت. اما کارکرد دومی که در این رأی، برای ارائه‌ی دلایل تصمیم بیان شده، حق دفاع است، چراکه مخاطب تصمیم اداری با اطلاع از دلایل تصمیم و احیاناً تخدیش آن‌ها می‌تواند از منافع خود دفاع کند.

بنابراین از دیدگاه رویه‌ی قضایی اروپایی، بیان دلایل تصمیم برای حق دفاع و بازنگری قضایی لازم و ضروری است.

در این زمینه در برخی از دادنامه‌های صادره از مراجع قضایی اروپایی تأکید شده است که اگر یک تصمیم اداری، موجب تکلیفی بر فرد باشد ولی دلایل و مبانی آن مشخص نشود، اصل ارائه‌ی دلایل به‌طور آشکارا نقض می‌شود. برای مثال در یکی از آراء دادگاه به‌صراحت عنوان کرد که «دلایل تصمیم باید ذکر گردد تا افراد ذی‌نفع و دادگاه قادر باشند، عوامل و فاکتورهای مؤثر در تصمیم را بررسی نمایند».<sup>(۳۴)</sup> همچنین در پرونده‌ای دیگر، مرجع قضایی اعلام کرد که مخاطب تصمیم باید در موقعیتی باشد تا بتواند دلایل واقعی تصمیم را بداند و آن‌ها را بررسی کند.<sup>(۳۵)</sup> به‌علاوه این محاکم قضایی معتقدند باید دلایل تصمیم به‌گونه‌ای به مخاطب ابلاغ شود تا وی بتواند احتمال موفقیت خود در اعتراض به تصمیم اداری را بسنجد.<sup>(۳۶)</sup>

غیر از نفس ارائه‌ی دلایل تصمیم، که در آرای قضایی به رسمیت شناخته شده است، دادگاه‌های اروپایی به کیفیت این دلایل نیز توجه کرده و استانداردهایی را برای آن برشمرده‌اند. در این زمینه براساس این رویه‌ی قضایی، دلایل عنوان‌شده باید برای ارزیابی تصمیم، کافی باشد تا امکان نظارت قضایی فراهم شود.<sup>(۳۷)</sup> همچنین در دادنامه‌ای، دیوان دادگستری اروپا، به‌صراحت لزوم صریح و روشن بودن دلایل را مطرح کرده است: «دلایل بیان‌شده باید روشن، صریح و بی‌ابهام باشد تا اشخاص ذی‌نفع بتوانند از حق دفاع کرده و دادگاه نیز قادر به اعمال نظارت قضایی باشد».<sup>(۳۸)</sup> بنابراین در رویه‌ی قضایی اتحادیه‌ی اروپا به کیفیت و نوع ادله‌ی ارائه‌شده نیز توجه شده و صرف بیان دلیل نمی‌تواند رافع مسئولیت شود، بلکه باید دلایل به‌گونه‌ای اقامه شود تا امکان ارزیابی تصمیم و تطابق آن با قوانین وجود داشته باشد. نکته‌ی بسیار مهمی که در برخی از آرای قضایی مطرح شده آن است که وسعت صلاحیت واگذارشده به مقامات اداری به‌هیچ‌وجه نافی اجرای اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم نیست و حتی در جایی که اختیارات وسیعی به مقام دولتی تفویض شده باید اتخاذ تصمیم، مبتنی و همراه با ارائه‌ی دلایل آن باشد و الا ممکن است به ابطال تصمیم متخذه منجر شود.<sup>(۳۹)</sup>

### ۳. اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی ایران

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

### ۳-۱. قوانین و مقررات

از جمله قوانینی که این اصل را به رسمیت شناخته، قانون مطبوعات است. در این قانون، متقاضیان انتشار نشریه باید از هیأت نظارت موضوع ماده‌ی ۱۰، مجوز دریافت کنند و براساس ماده‌ی ۱۱، این هیأت واجد صلاحیت اختیاری در تشخیص و صدور پروانه‌ی متقاضیان است.<sup>(۴۰)</sup> از این رو تصمیم این هیأت، تأثیر مستقیم بر حقوق و منافع متقاضیان خواهد داشت. بدین سبب، قانونگذار در ماده‌ی ۱۳ مقرر داشته است: «هیأت نظارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز به یک نشریه درباره صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول با رعایت شرایط مقرر در این قانون رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد جهت اجراء به وزیر ارشاد گزارش نماید و وزارت ارشاد اسلامی موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ موافقت هیأت نظارت برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند». تصمیم هیأت نظارت مبنی بر رد یا قبول تقاضای دریافت مجوز باید با «ذکر دلایل و شواهد» باشد. هرچند در این ماده‌ی قانونی ارائه‌ی ادله و مبانی تصمیم هیأت نظارت بر مطبوعات، به متقاضی پیش‌بینی نشده و استدلال‌های مطروحه به وزیر ارشاد گزارش داده می‌شود، به هر حال نفس این موضوع که در این ماده‌ی قانونی، ذکر ادله و مبانی تصمیم متخذه الزامی دانسته شده شایان توجه است؛ به‌خصوص اینکه تصمیم هیأت نظارت در این‌جا نوعی صلاحیت اختیاری است که قانونگذار به آن واگذار کرده و اگر مبتنی بر استنادات قانونی و استدلال‌های منطقی نباشد، ممکن است به تضييع حقوق اشخاص یا اعمال سلايق شخصی یا حتی سوء استفاده منجر شود. در این زمینه اگر در قانون، پیش‌بینی می‌شد که قبل از اتخاذ تصمیم مبنی بر رد تقاضا، از متقاضی دعوت شود و پس از ارائه‌ی ادله‌ی رد درخواست به او، سخنان وی استماع شود، برای تحقق حق دفاع به‌مراتب مفیدتر و مؤثرتر بود.

شاهد دیگر از اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در قوانین جمهوری اسلامی ایران، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده‌ی واحده‌ی «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین ردصلاحیت‌شده در انتخابات مختلف» است. از آن‌جا که در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، رد یا تأیید صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس بر عهده‌ی هیأت‌های اجرایی قرار داده شده، در تبصره‌ی ماده‌ی ۵۰ این قانون، ارائه‌ی ادله و مدارک معتبر برای رد صلاحیت این داوطلبان الزامی دانسته شده است. این تبصره اشعار می‌دارد: «رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی باید مستند به قانون و براساس مدارک و اسناد معتبر باشد». در ماده‌ی واحده‌ی «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان ردصلاحیت‌شده در انتخابات مختلف» نیز پیش‌بینی شده که کلیه‌ی مراجع رسیدگی‌کننده به صلاحیت داوطلبان در انتخابات

مختلف موظفانند مستندات و ادله‌ی مربوط به رد صلاحیت داوطلب را به صورت کتبی به وی ابلاغ کنند.<sup>(۴۱)</sup> در این زمینه ماده‌ی ۵۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و تبصره‌ی آن<sup>(۴۲)</sup> نیز شایان توجه است. براساس این ماده‌ی قانونی «در انتخابات شوراهای اسلامی شهر، توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود». در تبصره‌ی ماده‌ی ۵۸ قانون مزبور تصریح شده است که «ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد». بنابراین در این جا نیز الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیم توسط مقنن به صراحت پیش‌بینی شده است.

در این زمینه ماده‌ی ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز قابل بیان است: «در مواردی که بازرسی یا هیئت‌های بازرسی به منظور حسن جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی را که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند ضروری تشخیص دهند باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اطلاع داده و تعلیق کارمند یا کارمندان مورد نظر را تقاضا نمایند. وزیر یا رئیس دستگاه مربوط مکلف به اجرای تقاضای هیئت بازرسی است و در غیر این صورت شخصاً مسئول عواقب امر خواهد بود و سازمان مراتب را جهت اتخاذ تصمیم لازم به قوه قضائیه گزارش خواهد نمود». نکته‌ی شایان توجه اینکه در ماده‌ی مزبور، تأکید شده است که این تصمیم بازرسان باید «مستدل» باشد، چراکه تصمیم تعلیق کارمند در حقوق وی تأثیر بسزایی دارد. البته در ماده‌ی قانونی مزبور، اعلام این ادله به کارمند، پیش‌بینی نشده است، بلکه به رئیس وی اعلام می‌شود و این می‌تواند نوعی نقصان در اجرای این اصل محسوب شود، اما به هر ترتیب، لزوم مستدل کردن تصمیم به خودی خود شایان توجه است.

یکی دیگر از تصمیماتی که اصل ارائه‌ی دلیل، توسط مقنن بر آن حاکم شده، تصمیم به اخذ مالیات از مؤدی است. در قانون مالیات‌های مستقیم تصریح شده است که برگ تشخیص مالیات باید مستند و مستدل بوده و لزوماً به مودی ابلاغ شود. ماده‌ی ۲۳۷ قانون مزبور اشعار می‌دارد: «برگ تشخیص مالیات باید براساس مأخذ صحیح و متکی به دلایل و اطلاعات کافی و به نحوی تنظیم گردد که کلیه فعالیت‌های مربوط و درآمدهای حاصل از آن به طور صریح در آن قید و برای مؤدی روشن باشد. امضاءکنندگان برگ تشخیص مالیات باید نام کامل و سمت خود را در برگ تشخیص به طور خوانا قید نمایند و مسئول مندرجات برگ تشخیص و نظریه خود از هر حیث خواهند بود و در صورت استعلام مؤدی از نحوه تشخیص مالیات مکلفند جزئیات گزارشی را که مبنای صدور برگ تشخیص قرار گرفته است به مؤدی اعلام نمایند و هر گونه توضیحی را در این خصوص بخواهد به او بدهند». همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در

این‌جا قانونگذار، مقام اداری را مکلف کرده است که تصمیم خود مبنی بر اخذ مالیات را با ذکر ادله و مبانی مربوطه به مؤدی ابلاغ کند. بدیهی است که مؤدی با اطلاع از این تصمیم و آگاهی از ادله‌ی آن، می‌تواند به‌خوبی از حقوق خود دفاع کرده و پس از قطعیت نیز با تخدیش این دلایل و مبانی، به مرجع قضایی مراجعه کند.

در کنار قوانین مذکور که در نظام حقوقی ایران، اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم را مورد تأکید قرار داده‌اند، برخی مقررات دولتی نیز همین اصل را شناسایی کرده‌اند. ماده‌ی ۴۷ آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی ... مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران از آن جمله است: «پیشنهاد تغییر در طرح تفصیلی باید دارای توجیه کافی باشد و همراه با گزارش کارشناسی دبیرخانه کمیسیون که حاوی مشکلات موجود در اجرای طرح اصلی و راه‌حل جایگزین خواهد بود، توسط دبیر کمیسیون و پس از طرح در کمیته کار جهت بررسی و تصویب به کمیسیون ارایه شود». در این ماده که مربوط به پیشنهاد تغییر طرح‌های تفصیلی است، پیش‌بینی شده که این پیشنهادها باید با «توجیه کافی» همراه شود. عبارت «توجیه کافی» در این ماده، ناظر بر اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است.

از موارد دیگری که اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، در حقوق ایران مورد توجه قرار گرفته، در خصوص تصمیمات مراجع شبه‌قضایی است. آرا و تصمیمات این مراجع، که نوعاً زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه محسوب می‌شوند، در حقوق و منافع مردم تأثیر بسزایی خواهد داشت. بر این اساس در مقررات مختلف و آرای قضایی متعدد پیش‌بینی شده است که تصمیمات متخذه از سوی آن‌ها باید مستند به قوانین جاری و مستدل به اصول عدالت و انصاف باشد. برای مثال در ماده‌ی ۱۰۱ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱، پیش‌بینی شده است که آرای صادره از هیأت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما باید مستند به قوانین مربوط و مستدل به استدلال‌های حقوقی باشد. همچنین در ماده‌ی ۲۴۸ قانون مالیات‌های مستقیم،<sup>(۴۳)</sup> تصریح شده است که آرای هیأت حل اختلاف مالیاتی باید متضمن «اظهار نظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مؤدی» باشد.

### ۲-۳. رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری

چندین رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده که در آن‌ها بر لزوم مستند و مستدل بودن آرا و تصمیمات دادگاه‌های اداری تأکید شده است. از آن جمله، رأی شماره‌ی ۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ قابل ذکر است که در آن، توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آرای صادره از مراجع قضایی و اداری ضروری شمرده شده و حتی از اصول اولیه‌ی بدیهی دادرسی و رسیدگی اداری به‌حساب آمده است.<sup>(۴۴)</sup> همچنین این

مرجع قضایی در دادنامه‌های دیگری بر لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری صحنه گذارده است. یکی از این آراء، که در این زمینه بسیار شایان توجه است، رأی شماره‌ی ۱۸۷-۱۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷ است: «طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون مزبور مشتمل بر بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها و سایر امور مربوط تعیین و احصا شده است. بنابراین تغییر کاربری قسمتی از ملکی که کلاً دارای کاربری فضای سبز بوده و تبدیل آن به ۷۰ درصد فضای سبز و ۳۰ درصد با کاربری مسکونی و خدماتی بدون تبیین علل و جهات قانونی این تغییر که موجب زمینه تصور الزام مالکین به واگذاری ۷۰ درصد ملک خود به شهرداری بطور رایگان و قابلیت استفاده از ۳۰ درصد بقیه ملک اشخاص با توجه به مساحت آن است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون مزبور تشخیص داده می‌شود و ... ابطال می‌گردد». در این دادنامه، هیأت عمومی دیوان مزبور بر لزوم توجه و مدلل بودن تغییرات طرح تفصیلی توسط کمیسیون ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصریح کرده است. رأی اخیر اهمیت بسزایی در رابطه با اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم دارد، چراکه در خصوص یک صلاحیت اختیاری و لزوم مدلل بودن آن صادر شده است. توضیح آنکه تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی در اختیار کمیسیون ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری قرار داده شده است و البته این تغییرات می‌تواند تأثیر بسزایی در حقوق و منافع مردم از جمله افزایش یا کاهش قیمت املاک و اراضی واقع در شهرها داشته باشد. از رأی مذکور صادره از هیأت عمومی، چنین استنباط می‌شود که با وجود صلاحیت تخییری کمیسیون مزبور در تغییر و تصویب این طرح‌ها، اما این به‌منزله‌ی اعمال هر نوع تغییر بلاذلیل و ناموجه نیست، بلکه باید این عمل حقوقی با «تبیین علل و جهات قانونی» باشد. عبارت «تبیین علل و جهات قانونی» که در این رأی ذکر شده متناظر تکلیف به ارائه‌ی دلایل تصمیم است که در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا بیان شده است.

برخی از دادنامه‌های صادره از شعب دیوان عدالت اداری نیز در خصوص اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم شایان توجه است. در یک مورد، شعبه‌ی ۱۸ آن دیوان، در رسیدگی به شکایت مربوط به ابطال تصمیم هیأت اجرایی مشاوران حقوقی و وکالت مبنی بر رد صلاحیت و صدور پروانه‌ی مشاوره‌ی حقوقی و وکالت، بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم مقام عمومی تأکید کرده است.<sup>(۴۵)</sup> این رأی از آن جهت که به اختیارات اداره‌ی مشتکی‌عنه در خصوص صدور پروانه اکتفا نکرده و از آن درخواست ارائه‌ی دلیل جهت رد درخواست شاکی کرده و سپس بر مبنای عدم بیان دلایل تصمیم، حکم به ورود شکایت شاکی صادر کرده است، شایان

توجه است. آرای دیگری نیز در این زمینه از شعب دیوان عدالت اداری اصدار شده که طی آن، عدم ارائه دلایل توسط مقام دولتی مبنایی برای ورود شکایت شده است. برای نمونه رأی شعبه‌ی ۱۴ آن دیوان در خصوص شکایت از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان اصفهان و به خواسته‌ی الزام به پرداخت فوق‌العاده‌ی مخصوص مستخدمان پیمانی قابل ذکر است: «شکایت آقای... به طرفیت دانشگاه علوم پزشکی اصفهان به خواسته فوق‌الذکر با توجه به مفاد بخشنامه مورد ادعای شاکی و ملاحظه محتویات پرونده، نظر به اینکه نامبرده واجد بهره‌مندی از مزایای بخشنامه بوده است و طرف شکایت دلیلی که موجب محروم شدن وی از مزایای موضوع بخشنامه فوق‌الذکر باشد، ارائه نکرده است و صرفاً به اختیار دستگاه متبوع در پرداخت آن اشاره کرده است، وارد تشخیص می‌شود. لذا این شعبه به پذیرش شکایت، حکم صادر و اعلام می‌نماید».<sup>(۴۶)</sup> اهمیت رأی اخیر از آن جهت است که اداره‌ی مشتکی‌عنه با استناد به قوانین و مقررات، خود را واجد صلاحیت اختیاری در خصوص تشخیص پرداخت یا عدم پرداخت فوق‌العاده‌ی حقوق دانسته و این اختیار را کافی برای رد شکایت تلقی کرده است؛ درحالی‌که شعبه‌ی رسیدگی‌کننده، به درستی اعلام کرده که اعمال اختیارات اداره باید مستدل باشد و چون دلایل تصمیم بیان نشده، اداره‌ی مشتکی‌عنه محکوم شده است. در این‌جا مرجع قضایی بدون اینکه خود وارد حیطه‌ی امور اجرایی و اداری شود، از مقام عمومی طرف شکایت، تقاضای ارائه‌ی دلیل کرده و سپس با توجه به عدم توجیه کافی از طرف وی، شکایت را وارد تشخیص داده است. این فرایند درستی است که بدون لطمه به صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی و عدم خلط قلمرو امور قضایی و اجرایی، به اعمال نظارت قضایی مؤثر و حمایت از حقوق شهروندی نیز منتهی خواهد شد و این از امتیازهای مفهوم اداره‌ی خوب و ارکان آن از جمله اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است.

هرچند آرای قضایی مزبور صادره از شعبه یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در نوع خود شایان توجه و ستایش بوده و باید در تمام رسیدگی‌های قضایی استفاده شود تا وجود اختیار و صلاحیت در امور اداری به معنای اعمال سلیقه و تصمیم‌گیری بدون دلیل و توجیه تلقی نشود، نکته‌ی شایان توجه آن است که در این‌گونه آرا، لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم به مرجع قضایی پیش‌بینی و تأکید شده و در هیچ‌کدام، از بیان ادله و توجیهات قانونی تصمیم اداری به مخاطب یا ذی‌نفع سخنی به میان نیامده است. بدین لحاظ با توجه به کارکرد دوگانه‌ی بیان دلایل در تحقق حق دفاع و رسیدگی‌های قضایی، این رویه‌ی قضایی در حدی که این اصل را به رسمیت شناخته است، در رسیدگی‌های قضایی مؤثر خواهد بود، اما باید به‌گونه‌ای در قوانین پیش‌بینی شود که در جهت حق دفاع شهروندان نیز مفید باشد.

## نتیجه‌گیری

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری که بر مبنای حاکمیت قانون، شفافیت و حق دفاع استوار شده، یکی از ارکان اداره‌ی خوب است که در اتحادیه‌ی اروپا جایگاه بسزایی دارد. چنانکه این اصل، مطابق با ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین، ماده‌ی ۱۸ قانون رفتار خوب اداری، رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اروپایی و تعدادی از مصوبات کمیته‌ی وزیران شورای اروپا از حقوق اساسی شهروندان اروپایی محسوب شده و مقامات اداری در تصمیمات مؤثر بر حقوق و منافع اشخاص، مکلف به رعایت آن خواهند بود. در نظام حقوقی ایران نیز به‌صورت موردی در تعدادی از قوانین و مقررات، این اصل به رسمیت شمرده شده و مقامات اداری مکلف به رعایت آن شده‌اند. در برخی از آرای قضایی صادره از دیوان عدالت اداری نیز بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری تأکید شده و عدم ارائه‌ی مبنای و دلایل تصمیم، به ابطال آن یا ورود شکایت شاکی منجر شده است. با این حال در نظام حقوقی ایران، اصل مزبور به‌صورت کلی و حاکم بر تمام تصمیمات اداری، چنانکه در اتحادیه‌ی اروپا به چشم می‌خورد، وجود ندارد؛ از این رو تصویب قانونی مستقل در زمینه‌ی آن یا انعکاس آن در قوانین مرتبط در جهت تحقق حقوق شهروندی و به تبع افزایش رضایت‌مندی مردم و بهبود روابط آن‌ها با نهادهای عمومی ضروری به‌نظر می‌رسد.



## یادداشت‌ها

1. Good administration (Bonne administration)
  2. Article 41 of The Charter of fundamental rights of the European Union
  3. Principle of motivation reasoning
  4. Obligation to state reasons
  5. Previous proceedings
  6. Instrumental grounds
  7. Rule of law
  8. Pouvoir Discretionnaire (Discretionary Power)
۹. برای ملاحظه‌ی تعریف و مطالعه‌ی بیشتر در خصوص صلاحیت اختیاری مقامات دولتی، ر.ک: مشهدی، ۱۳۹۱، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
10. Esprit de la loi
  11. The right of defence
  12. Natural justice
  13. Transparency
  14. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration
  15. The Treaty Establishing the European Community (EC Treaty)
  16. "Regulations, directives and decisions adopted jointly by the European Parliament and the Council, and such acts adopted by the Council or the Commission, shall state the reasons on which they are based..."
  17. The Charter of fundamental rights of the European Union
  18. Article 41 of The Charter of fundamental rights of the European Union
  19. The European Code of Good Administrative Behaviour
  20. the European Parliament
۲۱. برای ملاحظه‌ی ارکان مختلف اتحادیه‌ی اروپا و آشنایی با ارزش حقوقی مصوبات نهادهای مختلف این اتحادیه ر.ک: کدخدایی، ۱۳۸۰، ساختار و حقوق اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: میزان؛ خالوزاده، سعید (۱۳۹۰)، اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: سمت، چ چهارم..
22. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
  23. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
  24. vague
  25. brief
  26. individual reasoning
  27. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
  28. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
  29. article 4 of RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
  30. RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES
  31. Article 8 of RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES
  32. The right of free movement
  33. Case 222/86, Union Nationale des Entraîneurs et Cadres Techniques Professionnels du Football (UNECTEF) v. Heylens, 1987 E.C.R. 4097.

34. Case 36-40/59 Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others v ECSC High Authority [1960] ECR 423.  
 35. Case T-186/00 Conserve Italia V Commission [2003] ECR, para 93.  
 36. Case 69/83 Lux V Court of Auditors [1984] ECR 2447.  
 37. Case C-269/90 Technische Universität München V Hauptzollamt München Mitte [1991] ECR I-5469.  
 38. Case C-269/90 Technische Universität München V Hauptzollamt München Mitte [1991] ECR I-5469, paras 14,26.  
 39. Case 144/82 Detti V Court of Justice [1983] ECR 2421, para 27.

۴۰. رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول به عهده هیأت نظارت بر مطبوعات است.

۴۱. قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف: ماده واحده - به موجب این قانون کلیه مراجع رسیدگی کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرائی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را به شرح زیر با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ نمایند....

۴۲. ماده ۵۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶): در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود.

تبصره (الحاقی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶): ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد. در غیر این صورت ابطال آراء جرم تلقی شده و مرتکب یا مرتکبین و نیز کسانی که گزارش یا شهادت کذب داده باشند طبق قانون مجازات می شوند.

۴۳. رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی باید متضمن اظهار نظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مؤدی باشد و در صورت اتخاذ تصمیم به تعدیل درآمد مشمول مالیات، جهات و دلایل آن توسط هیأت در متن رأی قید شود.

۴۴. همچنین، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در رأی ۵۷۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ بر لزوم ابتدای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر استدلال های قانونی جهت صدور رأی تخریب، تأکید شده است. به علاوه آن دیوان در آرای شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۴ و ۸۳ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۹ بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیمات هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری تأکید ورزیده است (برای ملاحظه ای این آرا رک: <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=aho>)

۴۵. «... در مورد شکایت شاکی نظر به اینکه اولاً حسب آگهی منتشره در روزنامه اطلاعات، شاکی

پذیرفته‌شده آزمون مشاوره حقوقی موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه بوده و بازنشسته دادگستری بوده، ثانیاً حسب مدارک تقدیمی سابقه سوء کیفری نداشته و نتیجه آزمایشات تست اعتیاد وی منفی بوده و ثالثاً حسب دانشنامه پایان تحصیلات دوره کارشناسی دارای مدرک تحصیلی کارشناسی در رشته حقوق قضایی بوده، رابعاً حسب گواهی امور اداری دادگستری استان اردبیل از نحوه خدمت وی اعلام رضایت گردیده، خامساً حسب گواهی‌های قضات محاکم عمومی اردبیل نیز از نحوه عملکرد شاکی اعلام رضایت گردیده، سادساً شاکی دارای کلیه شرایط مندرج در ماده ۳ آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم بوده و بازنشسته دادگستری بوده است، سابعاً دستگاه طرف شکایت هیچ‌گونه استدلالی در مورد عدم صلاحیت شاکی جهت اخذ پروانه ننموده و ادله‌ای اعلام نکرده است، علیهذا حکم به ورود شکایت و الزام مرکز امور مشاوران طرف شکایت به صدور پروانه مشاوره حقوقی و وکالت پایه ۲ برای شاکی صادر و اعلام می‌گردد.» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۰۶).

۴۶. این رأی در مقدمه‌ی رأی هیأت عمومی آن دیوان به شماره‌ی ۵۳۲-۱۳/۸/۱۳۹۲ قابل ملاحظه است.

## منابع و مأخذ

## الف) فارسی

- خالوزاده، سعید (۱۳۹۰)، اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: سمت، چ چهارم.
- کدخدایی، عباس (۱۳۸۰)، ساختار و حقوق اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: میزان.
- مشهدی، علی (۱۳۹۱)، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
- تقیی مفرد، حسام (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران: شهردانش.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی، چ دوم.

## ب) لاتین

- C.H. Hofmann , Herwig and C. Rowe , Gerard and H. Türk, Alexander(2012), **Administrative Law and Policy of the European Union**, Oxford University Press.
- Garrido, Eva Nieto and Delgado, Isaac Martín(2007), **European Administrative Law in the Constitutional Treaty**, oxford, Hart Publishing.
- L.Mashaw, Jerry(2007), "**Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance**", The George Washington Law Review, Vol. 76, pp. 99-124.
- Mendes, Joana,(2009), "**Good administration in EU Law and the European Code of Good administration Behaviour**", European University Institute Working Papers,law, no.9.
- Millet, Lord, (2002), "**The Right to Good Administration in European Union Law**", 47 PUB.
- Milecka, Kamila(2011), "**The Right to Good Administration in the Light of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union**", Contemporary Legal and Economic Issues, Vol.3, pp. 43-60.
- Ponce ,Juli(2005) "**Good Administration and Administrative Procedures**", Global Legal Studies, 12 IND , pp. 551-588.
- Perekotiy ,E. V, "**Principles of proper administration**", available at: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1250698>.
- Statskontoret, 2005, "**Principles of Good Administration In the Member States of the European Union**" available at: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.
- Wiener, Céline(1969), "**la motivation des décisions administrative en droit comparé** ",Revue internationale de droit comparé, vol.21, pp. 779-795.

## ج) قوانین و مقررات ایران

- قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴.
- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸.
- قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رداصلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰.

قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.

آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و

ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸.

آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱.

#### د) مصوبات اتحادیه‌ی اروپا

The European Charter of Fundamental Rights, 7 December 2000, available at: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

The Treaty Establishing the European Community (EC Treaty), 25 March 1957, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

The European Code of Good Administrative Behaviour, 2001, available at: [http://www.google.com/url?q=http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_EN\\_code2005\\_en.pdf&sa=U&ei=wA0xVJjnMdLtaoWugJgH&ved=0CBQQFjAA&sig2=F-jd7VIz3yCgjVLohM-ZDA&usg=AFQjCNGPgmIQbkBWtCFHYtkwPCN6z0PnCw](http://www.google.com/url?q=http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_EN_code2005_en.pdf&sa=U&ei=wA0xVJjnMdLtaoWugJgH&ved=0CBQQFjAA&sig2=F-jd7VIz3yCgjVLohM-ZDA&usg=AFQjCNGPgmIQbkBWtCFHYtkwPCN6z0PnCw).

Resolution (77) 31 on the Protection Of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, available at: [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution\\_%2877%2931.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf).

Recommendation No. R (80) 2 Of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities, Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980, available at: [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation\\_No\\_R%2880%292.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2880%292.pdf).

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007, available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.