

## بررسی تاثیر عدالت اداری در تحقق دولت مطلوب در نظام حقوقی ایران

آرش کاظمی<sup>۱</sup> - عبدالرضا برزگر<sup>۲\*</sup> - ایرج حسینی صدرآبادی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۱/۲۱

### چکیده:

عدالت‌جویی از جمله تمایلات درونی انسان از بدو شکل‌گیری اجتماعات بشری است، تا جایی که می‌توان تحقق عدالت را در جامعه، همپای ایجاد نظم و امنیت از عوامل شکل‌گیری دولت مطلوب دانست. در بستری که حاکمیت قانون جایگزین استبداد می‌شود، حقوق اداری به عنوان ابزاری در جهت کنترل قدرت و در برگیرنده مجموعه اصول کلی و قواعدی معرفی می‌شود که مقامات عمومی را به عنوان کارگزاران حکومت دموکراتیک مهار نموده و آنها را وادار به پاسخگویی در مقابل عملکرد خویش می‌نماید. پژوهش حاضر از طریق مطالعات میدانی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است و هدف آن بررسی تاثیر عدالت اداری در تحقق دولت مطلوب می‌باشد. سوال و فرضیه نگارنده ضمن پژوهش حاضر عبارت است از: آیا نحوه عملکرد ادارات می‌تواند زمینه‌ساز تحقق دولت مطلوب شود؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد نحوه عملکرد ادارات در تحقق عدالت اداری می‌تواند زمینه ساز ایجاد دولت مطلوب باشد.

واژگان کلیدی: اداره، دولت، مطلوب، عدالت

JPIR-2102-1799

۱- دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

۲- استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران: نویسنده مسئول

reza.barzegar52@gmail.com

۳- استادیار گروه حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

## مقدمه

عدالت اداری به عنوان نمایی از سیستم عدالت است که نیازمند فرآیند جامعی است که تصمیمات مقامات اداری را تحت لوای قانونی برده و آیین‌های لازم برای اتخاذ چنین تصمیماتی و سیستمی برای حل اختلافات در ارتباط با تصمیمات را پیش‌بینی نماید. تحقق عدالت اداری به عنوان هدف یکی از اهداف ایجاد حقوق اداری در معنای واقعی تنها وقتی امکانپذیر است که ماموران اداری هر نهاد دارای درک درستی از مفهوم عدالت اداری و ارتباط آن با حقوق شهروندی باشند و ارزش‌هایی که مفهوم عدالت اداری شکل می‌دهند، داشته باشند. اهمیت پژوهش حاضر بیانگر این امر است که عدالت اداری مفهومی است که محتوا و هدف غایی را از حقوق بشر، نظام آیینی و شکلی‌اش را مدیون دموکراسی و فلسفه وجودی‌اش را مدیون اصول حکمرانی خوب است که در ذیل آن اداره عمومی از یک اداره خودکامه فاصله گرفته و به اداره قانون-مندی که حاکمیت قانون جاری است تبدیل می‌شود و این امر لازمه تحقق دولت مطلوب می‌باشد.

سوال ما ضمن پژوهش حاضر عبارت است از: آیا نحوه عملکرد ادارات می‌تواند زمینه ساز تحقق دولت مطلوب شود؟ فرضیه‌ای را که می‌توانیم بیان کنیم این است که نحوه عملکرد ادارات در تحقق عدالت اداری می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد دولت مطلوب باشد. در واقع تبیین مفهوم عدالت اداری و ضرورت تحقق آن به تعریف جامعی از عدالت اداری در ابعاد ماهوی و آیینی دست یافته و مکانیزم‌های تحقق عدالت اداری را مورد شناسایی قرار می‌دهد و سپس مشکلات حادث شده و موانع اجرای عدالت اداری را بررسی و نواقص و نارسایی‌های نظام حقوق اداری را در راستای تحقق عدالت اداری به عنوان زمینه ساز دولت مطلوب مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

## پیشینه پژوهش

۱- رضایی‌زاده، محمد جواد و فرامرزی عطریان(۱۳۹۳) در تحقیق خود تحت عنوان «اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا» به این نتیجه دست یافته‌اند که اصل ارائه دلایل تصمیمات اداری که بر مبنای حاکمیت قانون، شفافیت و حق دفاع استوار شده یکی از ارکان اداره خوب است که در اتحادیه اروپا جایگاه بسزایی دارد چنانچه این اصل مطابق با ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، ماده ۱۸ قانون رفتار خوب اداری، رویه قضایی دادگاه‌های اروپایی و تعدادی از مصوبات کمیته 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 به

صورت موردی در تعدادی از قوانین و مقررات، این اصل به رسمیت شمرده شده و مقامات اداری مکلف به رعایت آن شده‌اند.

۲- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹) در پژوهش خود تحت عنوان حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران به این نتیجه دست یافته است که حکمرانی خوب و اداره مطلوب مبتنی است بر مفاهیم و اصولی مانند مشارکت، پاسخگویی، شفافیت، حقوق بشر و حاکمیت قانون که از منظر قطعنامه‌های سازمان ملل بستر اجرای آن حکومت مشارکت‌جو، شفاف و دموکراتیک است. در واقع اداره خوب به عنوان مولفه‌ای از حکمرانی خوب تلقی می‌شود که در طی آن اصول و ارزش‌هایی تحقق می‌یابد و این امر مکانیزمی در جهت گسترش مردم سالاری و حاکمیت دموکراتیک است.

۳- شریف‌زاده، فتاح و رحمت ... قلی‌پور (۱۳۸۲) در تحقیق خود تحت عنوان حکمرانی خوب و اداره مطلوب و نقش دولت نتایجی را در این زمینه بیان نموده‌اند: دولت یکی از بازیگران اصلی در حکمرانی خوب محسوب می‌شود به همین دلیل دارای نقش مهم و تاثیرگذاری است و سایر نهادهای خصوصی و مدنی با همکاری بخش دولت می‌توانند فعالیت خود را در استقرار اداره مطلوب تسهیل و تسریع نمایند.

### تعریف مفاهیم

#### - عدالت اداری

عدالت اداری فرآیندی است که «با نظر به رویکرد چراغ زرد در پی ایجاد تعادل میان مقتضیات امر اداری و حقوق شهروندی است و با این تعبیر در پی ایجاد عدالت میان فرمانبران و فرمانبرداران است». عدالت اداری عبارت از برقراری توازن میان منافع عمومی و فردی. وقتی که دولت در راستای منفعت عام عمل می‌نماید و یا افراد با یکدیگر در هنگام تصمیم‌گیری اداره و یا امکان برگرداندن تعادل در صورت خطای اداره.

به این ترتیب عدالت اداری را می‌توان شامل سه قسمت دانست:

الف: استانداردهایی که رعایت آنها برای اتخاذ تصمیمات در سطح منافع عمومی ضروری است. ب: استانداردهایی که در خصوص رسیدگی به دعاوی ناشی از تصمیمات اداری باید رعایت گردد (عدالت اداری آیینی). در فرآیند اتخاذ تصمیمات و اقدامات اداری باید الزامات اصل تناسب رعایت شوند وگرنه حسب مورد کلاً یا جزئاً باطل و بلااثر خواهند بود. ج: رعایت حقوق شهروندان در مرحله اجرا و مسئولیت‌پذیری دولت در قبال عملکرد مقامات اداری. (کریمی، ۱۳۹۵: ۹۷)

از این دیدگاه عدالت اداری بسیار کلی و موسع بوده و تمام آنچه را که اداره خوب و مطلوب

و شایسته در بر می‌گیرد، شامل می‌شود. یعنی هم اداره را در برابر شهروندان و ادار به پاسخگویی و معقول عمل کردن می‌نماید و هم اختیاراتی برای مقام اداری در نظر می‌گیرد تا طی این اختیارات بتواند میان دو امر، بهترین را برگزیند و به عنوان تولیت منافع عامه عمل نماید. بر طبق تنها تعریف مضیقی که در خصوص این مفهوم ملاحظه می‌گردد، عدالت اداری عبارت است از نوعی عدالت توزیعی که در پی ایجاد نقطه تعادلی میان منافع عمومی و خصوصی یا منافع فرد با فرد هنگامی که دولت در پی منافع عام است، می‌باشد. عدالت اداری به عنوان نوعی از عدالت ناظر بر روابط اداره کنندگان و اداره شوندگان در معنای پیشینی وضعیت قانونی است که به موجب آن میان اقتدارات اداره عمومی و حقوق و آزادی‌های مردم تعادل و موازنه منصفانه برقرار می‌نماید و در معنای تعقیبی و پسینی آن عبارت است: از برگرداندن وضعیت نامتعادل ناشی از اقدامات و تصمیمات و اجرای غیرقانونی مقام اداری از طریق جبران‌های اداره به وضعیت متعادل و متوازن پیش از خطای اداره که مورد نظر مقنن است. (هداوند و همکاران، ۱۳۹۰: ۳)

#### - اداره مطلوب

اداره مطلوب مفهومی پیچیده و چند وجهی است. برای فهم بهتر باید آن را مدلی از دولت یا اداره دانست که در پی تامین موثر منافع عمومی است و در عین حال برای حقوق و منافع اشخاص خصوصی احترام قائل است. در این برداشت از مفهوم اداره مطلوب مستلزم آن است که دادگاه مطابقت اعمال اداره را با برخی از قواعد، اصول و حق‌ها که جزء بایسته‌های این مفهوم است، بررسی نماید. بنابراین نظریه اداره مطلوب از لایه‌های مختلفی تشکیل یافته است که با یکدیگر دارای پیوند قوی هستند، لایه اول، دربردارنده برخی تضمینات رویه‌ای و آیینی برای حمایت از حق‌های ماهوی اشخاصی است که در ارتباط با اداره وضع شده‌اند؛ با این توضیح که نقض چنین رویه‌ها و تضمینات شکلی می‌تواند موجبات اقامه دعوا و نهایتاً ابطال اعمال مورد شکایت یا جبران خسارت را فراهم نماید. لایه دوم، متضمن مجموعه‌ای از قواعد حقوقی است که کارکرد آنها صورت بندی اعمال صلاحیت‌های اختیاری در جهت تعقیب منافع عمومی و تضمین نظارت بر اعمال اداره است. لایه سوم، از اصول غیر حقوقی یا فراحقوقی تشکیل یافته است. این اصول، شامل استانداردهای رفتاری است که برای تضمین ارائه مناسب، مؤثر و برابر خدمات اداری به عموم مردم به کار گرفته می‌شوند. (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۸)

#### - حکمرانی مطلوب

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) حکمرانی را همان «اعمال اختیار سیاسی، اقتصادی و اداری به منظور اداره امور کشور در تمام سطوح دانسته است» (<http://www.unpd.org>)

این اعمال حاکمیت شامل سازوکارها و فرآیندها و نهادهایی است که توسط شهروندان و گروه-ها منافع خود را تأمین می‌کنند، حقوق قانونی خود را مطالبه کرده و به تعهدات خود عمل می‌کنند و تفاوت‌های خود را بیان می‌دارند. (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۶)

در دو دهه اخیر اولین مرجعی که در این زمینه مباحثی را مطرح کرده، گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ است که حکمرانی مطلوب را به عنوان: «ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو» تعریف کرده است. (نقیبی مفرد، ۱۳۸۷: ۶۷)

### - دولت مطلوب

دولت با واژه state مورد اشاره قرار می‌گیرد. این واژه از ریشه لاتینی state به معنای وضع مستقر و پابرجا گرفته شده است. بر همین اساس است که گفته می‌شود پادشاه ضامن ثبات،

امنیت، نظم و به صورت ضمنی تأمین کننده رفاه جامعه است. (وینست، ۱۳۸۹: ۳۶۱)

در مورد اینکه منشأ دولت چیست؟ نظریات مختلفی ارائه شد، عده‌ای منشأ را زور، عده‌ای الهی، عده‌ای منشأ را قرارداد اجتماعی و... می‌دانستند (عالم، ۱۳۸۰: ۱۶۰) اما منشأ دولت مطلوب امام با همه این نظریات متفاوت است، منشأ دولت از نظر امام<sup>(۵)</sup> از مبانی کلامی و فقهی او نشأت گرفته می‌شود. در یک طرف مردم قرار دارند و در طرف دیگر شریعت قرار دارد. امام خمینی<sup>(۵)</sup> مردم را یکی از پایه‌های حکومت اسلامی می‌دانست و در بیانات خود همواره بر لزوم اتکای حکومت به مردم، عدم تحمیل بر مردم، رضایت مردم، نظارت مردم و ... تأکید می‌ورزید.

گفتار امام مملو از عبارت «مردم» (۱۲۱۲ مورد) و «ملت» (۱۵۲۳ مورد) است (داستانی بیرکی، ۱۳۹۱: ۳۲) و شاید به جرأت بتوان گفت کمتر فقیهی است که مانند ایشان، مردم را واجد نقش دانسته و آنها را در نظر و عمل مورد خطاب و تکریم قرار داده باشد. (رکابیان و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۲۳)

وقتی اکثر مردم مجموعه قوانین و اصول و معیارهای اسلامی را پذیرفتند و مطاع شناخته شدند، نظام مبتنی بر این مجموعه هم، مردمی خواهد بود «اسلامی بودن» جمهوری تنها به این معناست که قوانین اسلامی در آن جامعه حاکم است؛ ضمن اینکه به لحاظ عدم تحمیل در قبول یا رد تعالیم دینی، در حکومت دینی هم برخورد اندیشه‌ها می‌تواند وجود داشته باشد و همزیستی مسالمت آمیز ادیان و مذاهب در جامعه اسلامی امکانپذیر است؛ اما چون اعمال دموکراسی به اتفاق آرا اصولاً غیر ممکن است، در منافع عمومی جامعه رأی اکثریت مناط اعتبار است. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۶) اکثریت می‌توانند نظام سیاسی خود را مبتنی بر دین یا مذهب

خود نمایندند. در این صورت، آن دین بر اداره امور کشور احاطه کامل دارد و همه قوانین و مقررات باید براساس آن باشد.

افزون بر این، به لحاظ اکثریت مسلمان و قبول محتوای حاکمیت اسلامی در قالب جمهوری، پیوندی میان جمهوری و اسلامی ایجاد شده است و اراده آزاد و اسلامی مردم به صورت مشارکت همگانی برای تعیین نظام سیاسی کشور، جمهوری اسلامی را پدید آورده است. بدین لحاظ، می‌توان در مجموع چنین نتیجه گرفت که دولت مطلوب امام یک دولت مردم سالار و دموکراتیک است، بدون آنکه انتظار وجود یک دموکراسی لیبرال را همچون نظام‌های غیردینی از آن داشته باشیم. با این توصیفات هم ارگانیک بودن دولت و هم مکانیک بودن دولت استنباط می‌گردد. (رکابیان و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۰)

### مواد و روش‌ها

#### توصیفی - تحلیلی

روش این تحقیق توصیفی - تحلیلی است. روش این تحقیق بر این مبنا است که ابتدا مطالب بیان می‌گردد و در ادامه ضمن بیان نظرات موافق و مخالف به تحلیل آنها و در نهایت به استخراج استدلال و نظریات منطبق بر واقع همت گمارده خواهد شد. در روش تحلیلی، پژوهشگر پیام‌های تولید شده را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد و به دنبال یافتن پاسخی برای پرسش‌های تحقیق خود است. پژوهش حاضر به لحاظ ماهیت و مبنای تحقیق، کیفی از نظر پژوهش، کاربردی و از لحاظ روش اجرای تحقیق، اسنادی (کتابخانه‌ای) با بهره‌گیری از روش پیمایش توصیفی (نظرسنجی) انجام خواهد شد.

تحقیقات کیفی، مبتنی بر روش‌شناسی تفسیری است که از نوع مطالعات ژرفانگر محسوب می‌شود، زیرا تمام ابعاد ناپیدای پدیده‌های مورد بررسی را در عمق مورد مطالعه قرار می‌دهد تا چپستی، چگونگی و بار کیفی و عمق پدیده‌ها را باز یابد.

#### روش اسنادی

روش اسنادی به‌عنوان یک روش مستقل می‌تواند از فنون پژوهشی متعددی از جمله تحلیل محتوا، فراتحلیل‌های کیفی، تحلیل مجدد آماری، تحلیل ثانویه، کدگذاری و طبقه‌بندی استفاده کند. روش اسنادی یعنی تحلیل آن دسته از متون و اسنادی که شامل اطلاعاتی درباره پدیده‌هایی است که پژوهشگر قصد مطالعه آنها را دارد. در این روش، محقق به دنبال واگوی-های ذهنی و ادارک انگیزه‌های پنهان یک متن نیست، به همین دلیل نمی‌توان توسعه تکنیکی روش اسنادی را به سنت هرمنوتیک (علم تأویل و تفسیر) ارتباط داد. با استفاده از این روش،

تلاش می‌شود تا با استفاده نظام‌مند از داده‌های اسنادی، به کشف، استخراج، طبقه‌بندی، ارزیابی و تحلیل مطالب مرتبط با موضوع مورد پژوهش اقدام شود. در نگارش و تدوین این رساله با بهره‌گیری از روش اسنادی و گردآوری اطلاعات از طریق مطالعات کتابخانه‌ای (از منابع علمی و معتبر داخلی و خارجی اعم از کتاب، مطبوعات و نشریات، متون حقوقی، قوانین و مقررات، مقاله‌های علمی و پژوهشی، شبکه‌ها و سایت‌های اینترنتی و غیره) به عنوان دستاوردهای مطالعات اسنادی و همچنین از یافته‌های تحقیق پیمایش (نظرسنجی) در تجزیه و تحلیل اطلاعات و نتیجه‌گیری استفاده خواهد شد.

### تجزیه و تحلیل اطلاعات

برای تجزیه و تحلیل اطلاعات گردآوری شده از روش‌های توصیفی، تحلیلی و در صورت لزوم مقایسه‌ای استفاده شده است.

### عدالت اداری در پرتو حکمرانی مطلوب

#### - تاثیر حکمرانی خوب در تحقق عدالت اداری

برای اینکه یک حکمرانی، حکمرانی خوب تلقی گردد باید کارکردهای زیر را داشته باشد: مشارکت جویی، نگرش استراتژیک، شفافیت، سودمندی و کارآیی، عدالت جویی، پاسخگویی، اجماع آراء.

در واقع حکمرانی خوب را می‌توان در دو بعد مورد بررسی قرار داد:

الف: سازماندهی منظم و منضبط امور با استفاده از جنبه‌های برتر تفکر سیاسی، اجرایی و ظاهری.

ب: نگرشی واقع‌گرایانه در اداره امور و جریان‌ات، حفظ وضعیت اخلاقی و عدالت در توزیع مزایای ناشی از نگرش واقع‌گرایانه به منظور رضایت همگان. (کریمی، ۱۳۹۵: ۲۱۶)

عموماً اینگونه تلقی می‌شود که رشد اقتصادی به صورت خودکار، توسعه انسانی را به دنبال دارد، اما معمولاً با رشد اقتصادی تنها در برخی جنبه‌ها توسعه انسانی حاصل می‌گردد و برخی امور ناقص می‌ماند. بدون حکمرانی خوب، رشد اقتصادی در جامعه ناهمگون و ناهماهنگ خواهد بود و منجر به ایجاد شکاف در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی می‌گردد. حکومت‌های دارای نظام پاسخگویی و قانون‌گرا به طور گسترده از چنین قطب بندی در بخش منابع، نیروی انسانی جلوگیری می‌نمایند. حکمرانی خوب مانند بسیاری امور دیگر به صورت تصادفی حاصل نمی‌شود. بلکه نیازمند قواعد نظام‌مند و برنامه ریزی دقیق می‌باشد. حکمرانی خوب نتیجه برنامه‌ریزی خوب، سرمایه‌گذاری سودمند در بخش مدیریت منابع، مشارکت کارآمد و تصمیم‌سازی منطقی و

### - اداره خوب و جایگاه آن در عدالت اداری

بر اساس ایده اداره خوب، تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم گیرنده مکلف است که با ارائه دلایل و مستندات کافی، تصمیمات خود را توجیه کند و همچنین شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را دارند که حقوق، آزادی‌ها و منافع آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. آیین‌های اداری اصولاً دارای دو کارکرد ابزاری و غیر ابزاری هستند. در کارکرد ابزاری، آیین‌های اداری، درستی تصمیمات و پیامدهای ناشی از آن را تضمین می‌کنند و خوب اداره کردن را تقویت و موجب ارتقاء کیفیت نهایی در تصمیم‌گیری اداری از اختیارات گزینشی می‌شوند. اختیارات گزینشی در این نوشتار به معنی آن است که قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی، با توجه به معیارهای غیرحقوقی دست به انتخاب بزند. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع عمومی و خصوصی با استفاده از ارزش‌های فراحقوقی در جهت تعیین یک منفعت عام است که به وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است. (Ponce, 2005: 551) در کارکرد غیر ابزاری شامل حمایت از کرامت شخصی، تقویت مشارکت شهروندان، ایجاد شفافیت و پاسخگویی و تقویت موجه‌سازی است که در عدم تعیین تکلیف قانونی در مورد یک پدیده به هنگام تصمیم‌گیری در اختیارات گزینشی نواقص را جبران می‌کند. در خصوص تعریف اداره خوب و باید به کیفیت و درستی تصمیمات اداری به کارگیری مناسب صلاحیت اختیاری در جهت برقراری عدالت اداری اشاره کرد. تصمیم‌گیری به دور از جانبداری، اهمال، بی‌توجهی، تأخیر، بی‌لیاقتی، بی‌عرضگی، انحراف، فساد، خودسری و مانند اینها. ([www.ombadesman.org](http://www.ombadesman.org)) یعنی در اداره خوب تصمیمات باید به‌درستی، یعنی بی‌عیب و نقص، سلیم و محکم، مستدل و با رعایت اصول کارآمدی، اثربخشی، اقتصادی بودن، هماهنگی و بدون از خودسری أخذ شود. (هداوند، ۱۳۸۹: ۳۸) پس رعایت آیین‌های اداری موجبات تحقق اداره خوب را فراهم خواهد آورد چنانکه در کارکرد ابزاری موجبات ارتقاء کیفیت تصمیمات نهایی در اختیارات گزینشی را فراهم می‌آورد و به این ترتیب موجبات تحقق عدالت اداری را جامعه فراهم می‌آورد. تکلیف به خوب اداره کردن، قانونگذار را مکلف می‌کند که ساختار اداری مطلوب و آیین‌های مناسبی را برای اجرای وظایف اداری طراحی کند تا مقام اداری به هنگام تصمیم‌گیری‌های خود بتواند نقطه توازن را میان منافع عمومی و منفعت فردی پیدا کند. به عبارت دیگر، این اصل دستگاه اداری را به اتخاذ تصمیمات درست (بی‌عیب و نقص، سلیم، محکم، مستدل و قابل اعتماد) با تکیه بر جمع‌آوری و استنباط از اطلاعات



لازم و برقراری موازنه میان عوامل مرتبط در هر مورد ملزم می‌کند و از این رهگذر عدالت اداری را مدنظر قرار می‌دهد. (کریمی، ۱۳۹۵: ۲۱۹)

### - ارتباط آیین‌های اداری عدالت اداری و دکتترین اداره خوب

دکتترین اداره خوب یا خوب اداره کردن که به عنوان یک رویکرد جدید، بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تاثیر قرار داده است، به آیین‌های اداری و چگونگی به کارگیری اختیارات گزینشی در فرآیند تصمیم‌گیری توسط مقامات اداری مربوط می‌شود. آیین‌های اداری مسیری را ترسیم می‌کنند که مقامات اداری برای تصمیم‌گیری در مورد یک پدیده عمومی، با استفاده از اختیارات گزینشی که قانون به آنها تفویض کرده است، اجرای تصمیمات اتخاذ شده و همچنین حل و فصل اختلافات ناشی از تصمیمات موصوف، بایستی طی نمایند. به طور خلاصه بر اساس ایده اداره خوب، تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است که با ارائه دلایل و مستندات کافی، تصمیمات خود را توجیه کند و همچنین شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را دارند که حقوق، آزادی‌ها و منافع آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهد. (همان: ۲۲۴) در حق بر اداره خوب هر شخصی حق دارد که امور مربوط به وی بی طرفانه، منصفانه و در یک زمان متعارف به وسیله نهادها و سازمان‌های اتحادیه انجام شود. الف: این حق شامل: حق هر شخص به شنیده شدن دیدگاه‌ها و دفاعیاتش، پیش از آنکه تدبیر خاصی بر او تاثیر منفی می‌گذارد، اعمال گردد. حق هر شخصی برای دسترسی به پرونده-اش با رعایت ملاحظات موجه قانونی برای محرمانه ماندن اسناد و حفاظت از اسرار حرفه‌ای و تجاری. ب: هر شخصی حق دارد که جامعه (اروپا) خساراتی که از اقدام نهادها یا کارمندان آن در اجرای وظایفشان به او وارد شده را مطابق با اصول عام و مشترک قوانین کشورهای عضو، جبران کند. ج: هر شخصی می‌تواند با نهادهای جامعه (اروپا) به یکی از زبان‌هایی که معاهدات با آنها تنظیم شده‌اند، مکاتبه کند و باید به همان زبان به او پاسخ داده شود.

به علاوه حق دسترسی به اطلاعات موجود در پرونده، حق به استماع و تکلیف به ارائه دلایل تصمیم اتخاذ شده، قانونی بودن، منصفانه بودن، خرد پسند بودن، تکریم، نفی تبعیض، برابری، تناسب، بی طرفی و استقلال، واقع بینی، رعایت انتظارات موجه، هماهنگی درونی، ارائه مشورت، راهنمایی کردن، دسترسی به اطلاعات، شفافیت و مبارزه علیه تشریفات از جمله مؤلفه‌های دیگر حق بر اداره خوب محسوب می‌شود که تحقق عدالت اداری در بعد ماهوی را میسر می‌نمایند.

(ponce,2005:557)

## تحقق دولت مطلوب در ایران

حضرت علی<sup>(ع)</sup> در نهج البلاغه مهمترین حق را حق مردم بر حاکم و حاکم بر مردم می‌داند و در نامه ۵۳ خود در این کتاب به مالک اشتر می‌گوید: مهربانی با مردم را پوشش دل خویش قرار ده و با همه دوست و مهربان باش. امروزه از حاکم پذیرفته نمی‌شود که مثل لویی چهارم بگوید قانون یعنی من. ویژگی یک نظام دموکراتیک آن است که در نظام‌های مردم سالار، تصمیم‌ها، سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های حکومتی از فرآیندی تکرارگرا و مشارکتی تبعیت کند. شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های حکومتی و اطلاع‌رسانی کارآمد و مؤثر و حق برابر مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری اداری (که از جمله ساز و کارهای عدالت اداری آئینی پیشینی است) از مهمترین شاخصه‌ها به شمار می‌رود. (علیزاده و همکاران، ۱۳۸۶: ۵۳) عدالت اداری به عنوان یک حق بشر، باید تأکید خود را برای حداکثر استانداردها، چگونگی شکل‌گیری این حق در برگیرندگان این حق، کاربران خدمات ارائه شده به وسیله سیستم عدالت اداری، نوع اعمال اداری که طی آن این حق گسترش می‌یابد. زمینه‌های بازنگری، ضمانت اجراهای موجود در خصوص ابطال تصمیمات مورد بازنگری خواهد بود.

بر این اساس اگرچه در قانون ایران هیچ‌گاه اسمی از حق بر اداره خوب نیامده است ولی مفاد و قوانینی را می‌توان دید که به طور ضمنی بر حق بر اداره خوب اشاره دارد. در اصل سوم بندهای ۹ و ۱۰ می‌گوید: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری. در اصل ۱۹ قانون اساسی سال ۵۸: ایرانیان را از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ و نژاد و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود و اصل ۲۰ هم می‌گوید که همه افراد ملت در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی اجتماع برابر برخوردارند. (کریمی، ۱۳۹۵: ۲۲۷)

برای تحقق این اصول بود که قانون مدیریت خدمات کشوری که در سال ۸۶ جایگزین قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ شد، فصل سوم یعنی مواد ۲۵ تا ۲۸ را به حق مردم اختصاص داده است.

ماده ۲۵. مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی را خدمتگزاران مردم می‌داند و هدف و وظیفه آنها را خدمت به مردم بر اساس خواسته‌های قانونی می‌داند.

در ماده ۲۶. این قانون دستگاه‌های اجرایی را مکلف به آشناسازی مردم با حقوق و تکالیف خود از طریق وسایل ارتباط جمعی به ویژه صدا و سیما می‌داند.

ماده ۲۷. این قانون مردم را در بهره‌مندی از خدمات عمومی یکسان و برابر می‌داند.  
ماده ۲۸. دولت مکلف است به منظور تأمین حقوق مردم در استخدام و ارتقا، آیین نامه‌ها و مقررات را مورد توجه قرار دهند.

همچنین قانونگذار ایران در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ در ماده ۸ - ۳۸ مورد را به عنوان تخلفات اداری برشمرده که این تخلفات طیف وسیعی دارند که: الف. موارد امنیتی و حکومتی مانند: ۱. همکاری با ساواک، ۲. عضویت در تشکیلات فراماسونری. ب. اعمال خلاف مقررات اداری مانند: ۱. اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، ۲. نقض قوانین و مقررات مربوطه. ج. تخلفات اقتصادی مانند: ۱. اخاذی، ۲. اختلاس.

همان طور که مشاهده گردید، قانون ایران اعم از قوانین اساسی و عادی حق بر اداره خوب به میان آمده است. جاهایی به عنوان حقوق مثبت به میان آمده است و به طور آشکار مانند مواد ۲۵ تا ۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری که صراحتاً این حقوق را برشمرده ولی در ماده ۸ قانون تخلفات اداری مصوبه سال ۷۲ سعی کرده که با برشمردن تخلفات اداری زمینه را برای سالم شدن ادارات و بهتر شدن آنها مهیا کند. با توجه به نکات برشمرده شده باز هم جای دارد که با قوانین بهتر و اجرای کامل‌تر و بهتر آنها سعی و زمینه برای اداره بهتر فراهم گردد. (کریمی، ۱۳۹۵:۲۲۸)

بر این اساس حاکمیت قانون از ارکان بنیادین حکمرانی خوب است که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و وجود تضمین‌های قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری آن است. تدقیق در مطالب فوق نشان دهنده عدم شکل‌گیری عدالت اداری در معنای پیشینی است. تا جایی که مکانیزم‌های چندانی نیز برای تحقق این بخش از عدالت اداری چه در بخش ماهوی و چه در بخش آئینی پیشینی در ایران تعبیه نشده است و بدین ترتیب به مقام عمومی اجازه داده می‌شود تا از رهگذر نقض قواعد و اصول مشخص حقوق اداری عقاید شخصی خود را جایگزین حاکمیت قانون نماید. حجم پرونده‌هایی که امروزه به دیوان عدالت اداری از جهت نقض این تصمیمات ارجاع می‌گردد، مؤید این ادعاست. حال آنکه بسیاری از تصمیم‌گیری‌های غلط نیز به علت عدم کارآمدی سیستم‌های تجدید نظر مجالی برای تصحیح نمی‌یابند. (همان: ۲۲۹)

### چالش‌های تحقق عدالت اداری در ایران

دولت در ایران در خصوص تصمیماتی که اتخاذ می‌کند، ملزم نیست از نظر شهروندانی که حقوقشان تحت تأثیر تصمیم مزبور قرار خواهد گرفت، مطلع باشد. تصمیمات اداری اتخاذ می-

شود، بی‌آنکه شهروندان در آن کمترین تأثیری داشته باشند. نمونه بارز چنین تصمیماتی که حقوق شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، طرح زوج و فرد کردن حرکت خودروهای شخصی در تهران می‌باشد. (مصوبه زوج و فرد کردن تردد خودروها ۱۶ تیر ۱۳۸۳)

الف: در اتخاذ این تصمیم، نظرات و پیشنهادات شهروندان تهرانی کوچکترین نقشی نداشته و در واقع، آنها پس از آنکه تصمیم اتخاذ و ابلاغ شد، از آن آگاهی یافتند. همچنین، پس از اتخاذ تصمیم نیز، اداره به هیچ‌وجه مکلف نیست که دلایل اتخاذ تصمیم و یا اقدامات صورت گرفته را به صورت کتبی در اختیار شهروند متقاضی قرار دهد. در نبود هرگونه الزام قانونی، نظام حقوق عمومی ایران نیز فاقد هرگونه مکانیسمی است که شهروند بتواند به استناد به آن، دلایل عملکرد اداره را تقاضا کند. در واقع، اداره اگر دلایل اتخاذ تصمیم و یا اقدامات صورت گرفته را اعلام بکند، بر اساس لطف بوده و شهروند در آن خصوص هیچ حقی ندارد. به بیان دیگر، دولت در این معنا هنوز رابطه حقوقی با مردم برقرار نکرده و تکلیفی در قبال وی ندارد. چنین روندی علاوه بر اینکه با مفهوم مشارکت محور دموکراسی در تعارض می‌باشد با موازین حکمرانی خوب نیز منافات دارد. اتخاذ تصمیم از سوی اداره بدون توجه به نظرات شهروندانی که حقوقشان تحت تأثیر قرار می‌گیرد و همچنین ملزم نبودن به ارائه دلایل، خصوصاً در جامعه‌ای که از سطح نسبتاً قابل قبولی از فناوری ارتباطات برخوردار است به هیچ وجه قانع کننده نیست. مقنن ایران می‌تواند برای برطرف کردن این نقص، با توجه به قوانین کشورهای مختلف از جمله آفریقای جنوبی، آمریکا، فنلاند، سوئد، اتریش و ژاپن به تدوین مجموعه مقرراتی در این زمینه بپردازد. (صدرالحفاظی، ۱۳۸۷: ۴۵۵)

ب: برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی که قبل از تنفیذ شورای نگهبان و یا انقضای مهلت اظهارنظر آن شورا فاقد عنوان قانون و اعتبار اجرایی می‌باشد، اعتبار مقررات دولتی و قابلیت اجرایی آنها نیازی به تأیید دیوان عدالت اداری یا هیچ مرجع دیگری ندارد و بر همین اساس دیوان عدالت اداری مجاز نیست بدون وجود شکایت و اعتراض مبادرت به اعمال نظارت قضایی نسبت به مقررات دولتی نماید، بلکه اقدام به این امر منوط به تقاضای اشخاص است اعم از اینکه اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی چه در بخش خصوصی و چه عمومی ذینفع باشد و نتیجه دادرسی را دنبال نماید یا نفعی نداشته و به حکم وظایف شرعی و اجتماعی و حمایت از قانون و یا در جهت تضمین منافع ملی و همگانی اقدام به درخواست ابطال مصوبه از دیوان عدالت دادرسی نمایند. (همان)

طبق مفاد اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۱ و ۲۵ قانون مصوب ۱۳۶۰ دیوان عدالت

اداری ضرورت وجود شکایت و اعتراض را شرط اصلی افتتاح باب دادرسی در این مقوله قلمداد کرده است. در بیان این مطلب می‌توان اظهار داشت که این برخلاف ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری است که در آن بیان شده در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را در خواست نمایند. تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد. (هوشمندی، ۱۳۹۳: ۱۵۷)

### نتیجه گیری

ارتباط اداره با شهروندان، لزوم نظارت بر اعمال اداری را به دلیل ارتباط مستقیم عملکرد- های اداره با حقوق شهروندان و امکان سوء استفاده‌های زمامداران از اختیارات عمومی بر ما آشکار می‌سازد. در این میان حاکمیت قانون به عنوان مهمترین گام در محدودسازی و کنترل دولت تلقی شده. حقوق اداری به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی، مجموعه اصول کلی را در بر می‌گیرد که حاکم بر اجرای اختیارات و تکالیف مقامات عمومی بوده و حقوق مربوط به کنترل قدرت نامیده می‌شود و می‌کوشد تا به تکلیف دوگانه‌ی خود که از سویی محدودسازی و مهار دولت و از سوی دیگر وادار کردن اداره به پاسخگویی در مقابل شهروندان است، جامه عمل بپوشاند. گسترش فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت در زندگی روزمره شهروندان همواره دغدغه تمرکز غیر اصولی قدرت، عدم کنترل دقیق آن و رشد هیولای استبداد را در ذهن ایجاد می‌کند. هدف وجود اداره عمومی برقراری و تنظیم مناسبات اجتماعی اقتصادی و ارائه خدمات همگانی است که اداره در آن با هدف حمایت از منافع عمومی به نام منفعت عمومی وارد عمل می‌شود. در این میان ما با تایید فرضیات خود بیان می‌داریم دستیابی به مولفه‌های خوب تنها توسط رکن اصلی دولت یعنی اداره امکانپذیر است چرا که اهمیت نقش ادارات به حدی است که حفظ مشروعیت نظام سیاسی و سنجش مطلوبیت و یا عدم مطلوبیت عملکرد یک دولت توسط ادارات و مراجع عمومی امکانپذیر است. به همین خاطر مناسب‌ترین رویکرد این است که نه اداره دارای آن چنان قدرت وسیعی باشد که محدود کننده حقوق شهروندی باشد و نه آن چنان محدود باشد که اصل بر عدم مداخله دولت باشد بلکه با رویکردی بینابین موجبات کنترل اداره عمومی و حمایت از حقوق فردی را فراهم آورد که این امر می‌تواند زمینه‌ساز تحقق دولت مطلوب گردد.

### پیشنهادات

- ۱- تدوین قانون عام اداری در ایران که هم در برگیرنده رؤس کلی، قواعد، اصول، خط‌مشی‌ها و معیارهای حاکم بر اداره مطلوب دستگاه‌های اداری باشد و هم استانداردهای حاکم بر فرآیند‌های اداری اعم از تصمیم‌گیری، اجرا و حل و فصل اختلافات را در یک متن واحد و فراگیر جهت: رعایت حقوق فردی توسط ادارات، تشخیص نقطه توازن میان منافع فردی و منافع عام، ارتقاء کارآمدی و پاسخگویی سیستم اداری، توسعه مفهوم قانونی بودن اعمال اداری و مدیریت مطلوب و ایجاد مفهوم عدالت اداری ماهوی در کشور.
- ۲- آموزش قضات شایسته‌ای که از همان ابتدا برای این نوع رسیدگی تخصص کافی داشته باشند.

## منابع فارسی

### کتاب

- داستانی بیرکی، علی (۱۳۹۱)، مروری بر اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی امام خمینی، تهران: نشر عروج
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۰)، بنیادهای علم سیاست، چاپ هشتم، تهران: نشر نی
- کریمی، خدیجه (۱۳۹۵)، عدالت اداری، تهران: انتشارات میزان
- مهدی هداوند، علی مشهدی (۱۳۹۰)، اصول حقوق اداری، چاپ دوم، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، مرکز مطالعات توسعه قضایی
- مهدی هداوند، مرتضی نجات خواه و دیگران (۱۳۸۹)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳)، حقوق سیاسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ دهم، تهران: نشر میزان
- وینسنت، اندرو (۱۳۸۹)، نظریه‌های دولت، مترجم: حسین بشیریه، چاپ هفتم، تهران: نشر نی

### مقالات

- رشید رکابیان، نجف لکزایی (۱۳۹۵)، نظریه دولت مطلوب در اندیشه امام خمینی<sup>(۵)</sup>، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشنامه انقلاب اسلامی، سال ۶، شماره ۱۹
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی، دوره ۱، شماره ۱
- صدرالحفاظی، سید نصر... (۱۳۸۷)، از شورای دولتی تا دیوان عدالت اداری، مجله حقوق اسلامی، سال هفتم، شماره ۹، تابستان
- علی محمد فلاح زاده، سید جمال رکابدار (۱۳۹۶)، نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال ۴، شماره ۱۲
- فتاح شریف زاده، رحمت ا... قلی‌پور (۱۳۸۲)، حکمرانی خوب و نقش دولت، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، شماره ۴
- محسن علیزاده ثانی، سید مهدی الوانی، (۱۳۸۶)، تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران، مجله مطالعات مدیریت بهبود و تحول، شماره ۵۳، بهار
- محمد جواد رضایی‌زاده، فرامرز عطریان (۱۳۹۳)، اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، فصلنامه دانش حقوق

### پایان نامه‌ها

- نقیبه مفرد، حسام (۱۳۸۷)، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی
- هوشمندی، سمیه (۱۳۹۳)، بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری از نظر تشکیلات و آیین دادرسی، پایان نامه کارشناسی ارشد، واحد تهران مرکز، دانشکده حقوق

### قوانین

- قانون اساسی
- قانون مدیریت خدمات کشوری
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- قانون رفتار خوب اداری
- مصوبه طرح زوج و فرد کردن خودروها ۱۳۸۳
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰
- منشور حقوق بنیادین

### سایت‌ها

- [www.unpd.org](http://www.unpd.org)
- [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)
- [www.ombadesman.org](http://www.ombadesman.org)

### منبع عربی

- نهج البلاغه

### English Resources

- ponce,juli,(2005),good administrative and administration procedure global, legal studies