

**Investigating the relationship between good governance and good governance,
looking at political and judicial factors**

Abstract

Today, developments in administrative law have given rise to new concepts. In recent decades, administrative law has sought to establish and seek methods and tools that seek to address the needs of administrative affairs and establish an efficient system. In this regard, many countries have adopted laws containing the basic principles and components of administrative law, which is very effective in creating a proper administrative system. "Good governance" is one of these emerging concepts. The principle of good administration in the field of administrative law is not a long-standing and fundamental idea. Its special provisions have been gradually developed in the context of the long-standing concept of "consumer protection" and have been included in various documents and European legal procedures and have been accurately stated. There are principles and components. Good governance is an aspect of the broader concept of good governance, the realization of which is one of the most important goals of governance as well as the exercise of judicial oversight over governance. The present study shows authoritarian political systems that do not arise from popular vote and oppose People are not accountable, they are the most important factor for corruption in societies and administrative systems. Therefore, in the traditional models of government affairs, in order not to infect the administrative system with corruption, they proposed the theory of separation of the political system from the administrative system, but in the Islamic system, inspired by revelatory teachings, the political system is the basis of the administrative system. The way that health and corruption in the administrative system is affected by the health and corruption of the political system. Also, correct and fair judgment prevents the contamination of government employees and agents with various violations and ensures the health of the apparatus. Islam's special emphasis on securing the rights of judges and monitoring their performance due to the importance of the health of the judiciary on the health of agents and apparatus. Administrative offices. Keywords: Law, Good Administration, Administrative Justice, Concepts and Foundations, Principles and Components, Political Factors, Judicial Factors.

Keywords: Law, Good Administration, Administrative Justice, Concepts and Foundations, Principles and Components, Political Factors, Judicial Factors

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.276192.1597>**بررسی ارتباط میان اداره مطلوب و حکمرانی مطلوب؛ با نگاهی به عوامل سیاسی و عوامل قضایی**آرش کاظمی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۴/۹

عبدالرضا برزگر^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۳

ایرج حسینی صدرآبادی^۳**چکیده:**

این پژوهش با هدف بررسی ارتباط میان اداره مطلوب و حکمرانی مطلوب؛ با نگاهی به عوامل سیاسی و عوامل قضایی انجام شده است. پژوهش حاضر با روش تحلیلی-توصیفی و با مراجعه به منابع حقوقی صورت گرفته است. امروزه تحولات حقوق اداری باعث پدیداری مفاهیم نو شده است. در دهه های اخیر، حقوق اداری به دنبال پایه ریزی و جستجوی روش ها و ابزارهایی است که درصدد توجه به ضرورت های امور اداری و پایه گذاری یک نظام کارآمد باشد. در این راستا بسیاری از کشورها قانونی مشتمل بر اصول و مؤلفه های اساسی حقوق اداری تصویب کرده اند که در جهت ایجاد نظام اداری صحیح بسیار کارآمد می باشد. «حق اداره مطلوب» یکی از این مفاهیم نو پدید است. اصل اداره مطلوب در گستره حقوق اداری، اندیشه ای دیرین و بنیادین نیست. مفاد ویژه آن به تدریج در بستر مفهوم دیرین «حمایت از مصرف کننده»، پرورده و در اسناد مختلف و رویه حقوقی اروپا درج و به طور دقیق، بیان شده و امروزه به عنوان یکی از سنگ بناهای حقوق اداری پیشرفته به شمار می رود و دارای اصول و مولفه هایی است. اداره مطلوب جنبه ای از مفهوم وسیع تر حکمرانی مطلوب است که تحقق آن از مهمترین اهداف اداره و همچنین اعمال نظارت قضایی بر اداره به شمار می رود. پژوهش حاضر نشان می دهد نظام های سیاسی استبدادی که برخاسته از رای مردم نباشند و خود را در مقابل مردم پاسخگو نبینند، مهمترین عامل برای فساد در جوامع و نظام های اداری اند. از این رو، در الگوهای سنتی اداره امور دولتی برای آلوده نشدن نظام اداری به فساد، نظریه جدایی نظام سیاسی از نظام اداری را طرح کردند اما در نظام اسلامی با الهام از آموزه های وحیانی، نظام سیاسی مبنای نظام اداری به شمار می آید، به گونه ای که سلامت و فساد در نظام اداری متأثر از سلامت و فساد نظام سیاسی است.

واژگان کلیدی: حق، اداره مطلوب، عدالت اداری، مفاهیم و مبانی، اصول و مولفه ها، عوامل سیاسی، عوامل قضایی.

^۱ دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

^۲ استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران.

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

حکمرانی خوب مفهوم جدیدی است که از پیوند بین سیاست و اداره کردن جامعه به وجود آمده است به همین خاطر دارای شاخصه هایی می باشد از جمله: حاکمیت قانون، پاسخ گویی، مشارکت، ثبات سیاسی، مبارزه با فساد و همچنین اثر بخشی دولت. موضوع جامعه خوب و نظام اداری مطلوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده که در آن بر کاهش فقر و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان، تاکید می شود. در حکمرانی خوب شراکت بین سه رکن اصلی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در انجام فعالیت ها وجود دارد که گاهی فراتر از مشارکت است. لذا، ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یاد شده، زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اداری فراهم می سازد.» (شریف زاده، ۱۳۸۲: ۲۱).

در حال حاضر سوال پژوهشگر این می باشد: عوامل سیاسی چه ارتباطی با تحقق اداره مطلوب در جوامع دارد؟ پاسخی را که می توان به عنوان فرضیه ارائه نمود این است که در واقع در حکمرانی هدف ما افزایش کارآمدی یک نظام سیاسی برای اداره ی جامعه است و در علم سیاست موضوع اصلی قدرت حکومت است ولی در حکمرانی موضوع اصلی بهتر اداره کردن جامعه با پشتوانه قدرت (سیاست) است و این امر یعنی رسیدن به اداره مطلوب.

۱- مبانی نظری

۱-۱- مفهوم حقوق اداری

«حقوق اداری شاخه ای از حقوق عمومی است که حاکم بر سازمان های اداری و مأمورین آن و کیفیت روابط آنها با مردم است.» (امامی و همکاران: ۱۳۸۹، ۲۱) حقوق اداری به مطالعه نهادهای دولتی و واحدهای محلی می پردازد که کارکرد روزمره آنها ارائه خدمات به شهروندان (اداره شوندگان) می باشد. به همین دلیل است که از اداره های دولتی به عنوان «تجارت پیشگان عمومی» نام برده است. (trotabas, 1998: 165)

حقوق اداری به صورتی که ما مطالعه می کنیم بعد از انقلاب کبیر فرانسه در این کشور پی ریزی شد و سپس به سایر کشورها راه یافت. (انصاری: ۱۳۸۳، ۵۷) حقوق اداری با استفاده از قواعد و روش های متفاوت با حقوق خصوصی وظایف خود را انجام می دهد. در حقوق فرانسه، رأی مشهور بلانکو که توسط دادگاه تعارضات در ۸ فوریه ۱۸۷۳ صادر شد، اصل عدم اجرای قواعد حقوق خصوصی بر روابط اداری را پایه گذاری کرد. بدین سان، سرچشمه بسیاری از قواعد حقوق اداری را باید در رویه ها و ابتکارهای دادگاه های اداری جستجو کرد. از نظر برخی از حقوقدانان فرانسوی، گرچه می توان در مواردی وجود «خلاء قانونی» را پذیرفت، اما «خلاء حقوقی»، هرگز وجود ندارد، زیرا دادگاه ها می توانند همیشه خلاء های احتمالی را با خلق قواعد نو پر کنند. (ازندریانی، ۱۳۹۲: ۱۸۵)

قواعد و روش های حقوق عمومی از اصل نابرابری اداره و شهروند سرچشمه می گیرند. در حقوق خصوصی اصل برابری اشخاص حاکم است، اما در حقوق عمومی برتری اداره از طریق برخورداری از امتیازات مبتنی بر اقتدار تضمین می شود. (trotabas,1998:165) البته، برتری اداره بر شهروند را نباید لزوماً به معنای اعمال مدیریت استبدادی در نظر گرفت.

در واقع حقوق اداری عبارت است از بررسی مجموعه ای از قواعد و مقرراتی که ناظر است بر:

الف: سازمان ها و تشکیلاتی که به کمک آنها مقامات عمومی برای مجموع شهروندان نظم و امنیت را تأمین می نمایند و خدماتی را که مردم از آنها انتظار دارند برآورده می سازند.

ب: تعیین اقتدارات و اختیاراتی که به اعتبار وظایف فوق، مأموران دولتی باید دارا باشند و همچنین تعیین حدود این اختیارات به منظور حمایت از شهروندان در مقابل خودکامگی سازمان های اداری. دو نتیجه بر تعریف فوق مترتب است: از یک طرف شناختن اختیاراتی است برای اداره در جهت تأمین منافع و نیازمندی عمومی از طرف دیگر حمایت از آزادی های اساسی شهروندان در مقابل تجاوزات مأموران اداری یعنی از طرفی اداره باید تحرک و قدرت کافی داشته باشد و از طرف دیگر باید از گرایش آن به سوی تعدی به شهروندان جلوگیری به عمل آید. (امامی و همکاران: ۱۳۸۹، ۲۶)

۲-۱- مفهوم اصول حقوق اداری

اصول حقوق اداری در زمره آندسته از مفاهیمی است که تعیین مرزهای مفهومی آن براحتی امکانپذیر نیست. این امر از آن جهت مهم و بغرنج می نماید که در فلسفه حقوق تعاریف و برداشتهای متعددی از مفهوم ((اصل)) و تمایز آن از مفاهیم مشابه شده است. (صادقی: ۱۳۸۴، ۱۱۷-۱۸)

تعریف روشن و صریح اصول کلی حقوق اداری در قانون و رویه قضایی به سکوت برگزار شده است. در کشورهایی نیز که اقدام به تدوین اصول کلی حقوق اداری در قوانین و مقررات مربوط به فرایند های اداری نموده اند. صرفاً به ذکر مصادیق اصول بسنده شده است. در حقوق ایران نیز تعریف خاصی، حتی در سطح دکترین برای اصول کلی حقوق اداری ارائه نشده است و آنچه که ارائه گردیده تعریفی از اصول کلی حقوق است. (صادقی: ۱۳۸۴، ۴۳)

در حقوق اداری گفته شده است که اصول کلی حقوق اداری هنجارهایی هستند که در رویه قضایی شکل گرفته و بر اداره و روابط آنها با شهروندان و اشخاص خصوصی حکومت دارند؛ این اصول مسبق به متن قانونی نبوده و دارای ارزش برابر قانونی هستند به همین دلیل برای اداره لازم الاحترام بوده و رعایت آنها در اقدامات آیین نامه ای ضروری است. حقوقدانان اداری نیز هر کدام به ارائه تعریفی از این اصول پرداخته اند که به مشهورترین آنها می پردازیم: بوفاندو می گوید: اصول کلی حقوق اداری قواعد غیر مدون حقوقی هستند که ارزشی قانونی دارند و در نتیجه برای اداره در اجرای صلاحیت تخییری اش لازم الاجرا هستند تا آن جایی که حتی به استثناء برخی از مواد صریح قانونی نمی توان آنها

را کنار گذاشت. (کریمی: ۱۳۹۵، ۱۳۰) اشاره به صلاحیت اختیاری یا گزینشی اختیار مقام اداری برای اتخاذ تصمیم در راستای انجام وظایف در حال مطلوب است و در معنای آزادی کامل و بی قید مقام اداری در اتخاذ تصمیم نیست، بلکه رعایت اصولی چون تناسب، انصاف و معقولیت و سایر اصول در اتخاذ تصمیم ضروری است و سوء استفاده از صلاحیت اختیاری مسئولیت به دنبال خواهد داشت. اصول کلی حقوق اداری مجموعه ای از اصول هستند که بر مجموعه ای از مقامات اداری در فرض نبود قوانین اساسی و عادی که الزام آور هستند تحمیل می گردند. (Raymond:1973,151) لوباردو نیز اصول کلی حقوق اداری را اصول نانوشته ای دانسته که آنها را رویه قضایی مورد شناسایی قرار داده و تحت عنوان ضمانت عدم رعایت اصول قانونی بودن بر اداره تحمیل می گردد. (de laubardere:2002,27)

البته در فرانسه نویسندگان حقوق اداری به این مسئله پرداخته اند. حتی شورای دولتی در قضیه معروف ۲۶ ژوئن ۱۹۵۹ اعلام نمود که اصول کلی حقوق اداری برای کلیه مقامات اداری با فرض نبود مقررات و نظامات قانونی الزامی هستند. در این رأی در واقع به گونه ای ضمنی به مفهوم اصل حقوقی در حقوق اداری و محتوای آن اشاره نموده است. ذیلا به تعاریفی که از اصول کی حقوق اداری در سطح دکترین ارائه شده است اشاره خواهیم نمود. (صادقی: ۱۳۸۴: ۴۳)

غالب نویسندگان حقوق اداری نیز به تعریف بیش و کم مشابه ای پرداخته اند .

ژان ماری اوبی و همکارش اصول حقوق اداری را اینگونه تعریف نموده اند: اصول کلی حقوق قواعد نانوشته ای هستند که توسط شورای دولتی و از خلال متون ویژه ای اعلام گردیده و برای قضات اداری جنبه الزام آوری دارند (jean,1973:332)

نویسندگان واژه نامه حقوق اداری فرانسه اصول کلی حقوق اداری را به عنوان عنصری از نظام قضایی اینگونه تعریف نموده اند:

اصول کلی حقوقی به مجموعه ای از اصولی اطلاق می گردند که بر مجموعه ای از مقامات اداری در فرض نبود قوانین اساسی و عادی که الزام آور هستند؛ تحمیل می گردند. (Raymond,1973:151)

۳-۱- مفهوم اداره مطلوب

اگر چه اداره ی مطلوب هنوز گفتمان ثابتی نیست، اما محققان آن را در رابطه با وظیفه ی اتخاذ تصمیمات درست اداری به کار می برند. از طرف دیگر، در سال های اخیر، محققان بر ضرورت بیان دلایل برای تصمیمات اداری تاکید نموده اند. بر مبنای این مسائل، می توان با در نظر داشتن چندین سیستم حقوقی اروپایی، اصول قانونی بودن، بیان دلایل و مستندات تصمیم، اعلام جبران های قابل

دسترس و ... را موشکافی کنیم. می توان همه ی این اصول معرفی شده را در مفهوم گسترده تری به نام وظیفه اداره مطلوب بیان نمود که ابتدا به وسیله ی مجلس مقننه ی اروپا و سپس در قوانین موضوعه مطرح گردید. اما تا به حال ساختار نظری ثابتی برای این مفهوم حقوقی ارائه نشده است. دادگاه اروپا از عبارت «اداره ی مطلوب» استفاده می کنند، اما تعریفی از آن ارائه نمی دهد. در نتیجه، حق اداره مطلوب یکی از مفاهیم نو بنیاد است و بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تأثیر قرار داده است، که به «آیین های اداری» و چگونگی به کارگیری «صلاحیت های اختیاری» در فرآیند تصمیم گیری توسط مقامات اداری مربوط می شود. به طور خلاصه براساس ایده «اداره مطلوب» 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، آزادی ها و منافع آنها را تحت تأثیر قرار می دهد. (هداوند: ۱۳۸۹، ۴۸۶)

۲-پیشینه تحقیق

اگر چه اداره مطلوب به مفهوم واقعی امروزی، اولین بار در ماده ۴۱ منشور حق های بنیادین جامعه اروپا، بیان شد، ولی این عنوان خواه به طور ضمنی و یا با اشاره به اصول و مؤلفه های آن در قوانین اساسی و عادی برخی کشورها قبلاً مورد شناسایی قرار گرفته بود. برای مثال اولین بار به مفهوم اداره مطلوب به طور ضمنی در قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷ اشاره شده است.

این مفهوم بعداً در قوانین اساسی کشورها گنجانده شده و به مؤلفه های اداره مطلوب تا حدودی اشاره شد در اروپا نیز حداقل هفت سند را می توان یافت که به این موضوع توجه نشان داده اند. در نهایت تمامی این تلاش ها در حال حاضر در ماده ۴۱ منشور حق های بنیادین جامعه اروپا به عنوان «حق بر اداره خوب و مطلوب» تجلی پیدا کرده است.

در سال ۱۹۷۷، شورای اروپا در قطعنامه ی ۷۷ (۳۱) خود ادعا نمود که به خاطر تأثیر گسترش کشورهای مدرن بر افزایش روزافزون فعالیت های اداره عمومی، افراد بیش از پیش از رویه ها و آیین های اداری تأثیر می پذیرند. وظیفه ی اصلی شورای اروپا حفظ حقوق اساسی و آزادی افراد است، از همین رو آنها اقداماتی را برای بهبود موقعیت افراد در مقابل اداره ی امور انجام دادند. در همین راستا، قوانینی را وضع کردند تا بدین ترتیب عدالت را در روابط بین شهروندان و مقامات اداری حفظ کنند. اصول زیر در این قوانین گنجانده شده است: حق استماع، دسترسی به اطلاعات، مساعدت و نمایندگی، بیان دلایل، اعلام جبران ها. (فلاح زاده: ۱۳۹۶، ۳۶)

۳-اهمیت اصول حقوق اداری

اصول کلی حقوق اداری ابزار مکمل حقوق موضوعه اند. این اصول در حقوق اداری اهمیتی بنیادین دارند و تجربه چندین ساله رویه قضایی اداری کشورهای چون فرانسه، انگلیس و حتی دیوان عدالت اداری ایران حکایت از اهمیت این دسته از اصول می نماید.

از جمله این موارد می توان به نقش این اصول در دفاع از حقوق شهروندان، کنترل خوسری های مقامات عمومی و اداری، به عنوان ابزار مکمل حقوق و کمک به تفسیر قانون توسط قضات و ابزاری جهت ارزیابی حقوق موضوعه اشاره نمود. (هداوند، ۱۳۹۳: ۲۹)

۱-۳- دفاع از حقوق شهروندان در برابر خودسری های مقامات اداری

بسیاری از اصول کلی حقوق اداری در فرآیند کنترل قضایی اعمال اداری شکل گرفته اند بویژه هنگامی که شهروندی از اقدامات و تصمیمات مقام اداری شکایت می نماید قضات اداری این اصول را خلق می نمایند. این اصول کلی که از متون بنیادین برآمده اند جنبه حقوق بشری داشته و در راستای حمایت از حقوق شهروندی ظهور و بروز یافته اند. این موضوع به ویژه با طرح و گسترش دکترین حکمرانی خوب و اداره خوب امروزه اهمیت ویژه ای پیدا نموده است بگونه ای که برخی معتقد به زمینه و حوزه نوظهوری در حقوق اداری تحت عنوان حقوق بشر اداری گردیده اند.

در حقوق فرانسه این اصول بگونه ای خام در اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ و در مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ و متن قانون اساسی ۱۹۵۸ وجود داشته اند که دادگاه های اداری آنها در پرونده ها اعمال نموده اند. در حقوق ایران نیز دیوان عدالت اداری بویژه هیات عمومی نیز در بسیاری از آراء بر این امر از جمله در مورد اصولی چون اصل برابری و منع تبعیض ناروا، ممنوعیت اخذ هرگونه وجهی از اشخاص یا الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجهی، یا افزایش قیمت کالاها و خدمات توسط اداره ممنوعیت سلب با تجدید حقوق قانونی اشخاص، یا ایجاد و یا سلب حق و تکلیف، ممنوعیت ارائه ترتیبی غیر از حکم مقنن، ممنوعیت تفسیر نابجا و غیر معقول از قوانین و مقررات ممنوعیت توسیع یا تضییق دایره شمول قانون، ممنوعیت اخذ هر نوع وجه از اشخاص، تحدید مالکیت، وضع قاعده آمره در باب تعیین آثار آراء قطعی مراجع قضایی از قبیل توقیف، تعلیق تاریخ و چگونگی رسیدگی و اجراء آراء قضایی و تعیین انواع جرائم و مطلق تخلفات و میزان مجازات ها به حمایت از حقوق شهروندان دست زده است که بسیاری از این موارد را می توان بگونه ای خام در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸ و قواعد و احکام شرعی یافت. (klara,2003:10)

۲-۳- کمک به تفسیر قانون توسط قضات

اصول کلی حقوقی می توانند بازیگر قضات اداری در امر تفسیر باشند. به قول لافاریر هنگامی که متن قانون نارسا باشد همواره در حقوق عمومی و اداری ما اصولی وجود دارند نوشته یا نانوشته که راهگشا هستند. (jeanneau,1954:172) قضات اداری می توانند با استفاده از اصول کلی حقوقی به قصد مقنن یا متن پی ببرند. این اصول می توانند مسئله پیش روی قاضی را تعدیل نموده یا تکمیل کرده و یا حتی در برخی نظام های حقوقی به مخالفت با وضع موجود برخیزند.

در فرض نخست قاضی اداری به انصافی دست می یابد که ذاتی آن قاعده بوده لیکن آن را معتدل می نماید.

در فرض دوم قاضی با کمک اصول کمبودها را جبران نموده و خلا ناشی از نبود قانون را پر می کند. در اینجا انصاف تکمیل کننده است. انصاف متمم قاعده و در نهایت در فرض سوم ممکن است خود قانون به نتایج غیر عادلانه ختم می شود بنابراین ممکن است انصاف مغایر با متن باشد. (انصاف مغایر با قانون) بنابراین بسیاری از قوانین موجود نه در یک فضای خنثی بلکه در پرتو اصول حقوقی و توسط قضات اداری تفسیر می گردند. حتی در برخی از موارد قضات اداری توانسته اند تفسیری ارائه دهند که چندان با حقوق موضوعه سازگار نیست. بویژه هنگامی که یک متن قانونی مستعد تفسیر های متعدد و مختلف باشد؛ قاضی اداری تفسیری را باید ارائه دهد که به اصول حقوقی احترام گذارده و در راستای این اصول باشد. در واقع این تطابق تفسیرها با اصول نوعی تفسیر منطقی و طبیعی را تجویز نموده و قاضی را در انتخاب گزینه های پیش رو یاری می نماید. (genevois,2004:34)

۳-۳- پر کردن خلاء ناشی از نبود مواد صریح قانونی

اصول کلی حقوق اداری به عنوان یکی از منابع حقوق اداری معرفی شده اند این اصول در صورتی که قانونی وجود نداشته باشد به عنوان ابزار مکمل حقوق می توانند یاریگر قاضی اداری باشند. همچنین این اصول می توانند در اداره و بر مقامات اداری و بویژه در رابطه آنان با شهروندان در صورت نبود مواد قانونی حکومت نمایند به همین جهت گفته شده است که این اصول دارای ارزش مکمل هستند یعنی در صورت فقدان قانون یا قاعده حقوق موضوعه اعمال می گردند. ودل حقوقدان فرانسوی چنین برداشتی از اصول کلی حقوقی داشت که به دکترین وی نقدهای آن در قسمت های آتی اشاره خواهیم نمود. (alder:1989,33)

۳-۴- معیاری جهت ارزیابی حقوق موضوعه

اصول کلی حقوق بعنوان معیاری جهت ارزیابی قانون موضوعه نیز تلقی می شوند. به این صورت که قاضی اداری می تواند با تمسک به این اصول تفسیر خاصی از آنها ارائه دهد که مخالف یا موافق یا انصاف و تضمین حقوق شهروندان باشد و این نقش کلیدی است. (هداوند:۱۳۸۴، ۱۵۲)

اهمیت این اصول در فرایند دادرسی اداری به گونه ای است در حقوق ایالات متحده آمریکا قضات در برابر کنگره و حکومت فدرال قدرتی بر هم زده اند و قدرتی در برابر قوای دیگر محسوب شده تا آنجا که برخی قدرت قضات را به حکومت قضات تعبیر می کنند.

قضات آمریکایی توانسته اند در طول زمان نظرات خود را در تحولات اجتماعی به قانونگذار فدرال و قانونگذاران ایالتی بقبولانند. (طباطبایی مومنی: ۱۳۸۵، ۱۵۰) از جمله اصولی که دیوان عالی ایالات متحده با استناد به آنها رأی داده است عبارتند از: اصل رعایت تشریفات قانونی، معقول بودن اعمال دولت، رعایت آزادی های فردی و تساوی شهروندان در برابر قانون و ... اما این موضوع علیرغم مزایا ممکن است خطرناک باشد. چنانچه برخی از نویسندگان فرانسوی یادآور گردیده اند، حکومت قضات نمی تواند کاملاً تأمین کننده و تضمینگر حقوق شهروندان باشد. این امر ممکن است قاضی را به یک توتالیتر تمام عیار تبدیل کند تا با توسل به اصول متناقض نما (پارادوکسیکال) حقوق شهروندان، اداره، تفکیک قوا و حتی استقلال خود را زیر سوال برد. (jeanneau:1954,260)

همانطور که در بحث اصل صلاحیت اشاره خواهیم نمود، مهمترین کارکرد این اصول امکان ارائه معیارهایی است که به قضات امکان کنترل قضایی صلاحیت های اختیاری یا گزینشی را می دهد. البته این امر منوط به پذیرش این گزاره است که صلاحیت اختیاری که به کارمند داده می شود چیز بدی نیست. (هداوند: ۱۳۸۸، ۴۴) در واقع مسئله مربوط به خود صلاحیت اختیاری نمی شود، بلکه مربوط به نگرانی از واگذاری بیش از اندازه صلاحیت اختیاری به کارکنان دولت است امتیاز صلاحیت اختیاری در همین است که به کارکنان دولت اجازه می دهد عدللت فردی شده را پیاده کنند، به این دلیل که صلاحیت اختیاری امکان اعمال قواعد کلی را بر اوضاع و احوال خاص هر مورد فراهم می سازد.

به عنوان مثال قاعده کلی که مقرر می دارد، مستمری رفاهی باید به کسی پرداخت شود که نیاز مالی او احراز شود، واگذاری صلاحیت اختیاری برای تشخیص کسانی که نیازمند هستند را اجتناب ناپذیر می کند. در مثال دیگر قاعده کلی می گوید رانندگی با سرعت بیشتر از چهل مایل در شهر، تخلف محسوب می شود. اما به نظر می رسد کار درستی است اگر به افسر پلیس این اختیار داده شود تا پزشکی را که در ساعات اولیه صبح برای رسیدگی به بیماری که حالش وخیم است، با سرعت ۴۳ مایل در ساعت رانندگی کرده است، جریمه نکند. مشکل اینجا است که اگر ما امکان برخورداری از صلاحیت اختیاری را در چنین حالتی فراهم کنیم باید مطمئن شویم که از این صلاحیت سوء استفاده نمی شود. بسیار خطرناک است که کارکنان اداری به عنوان مثال برای تشخیص نیاز متقاضیانی که به او مراجعه می کنند یا راننده ای که باید جریمه شود بر مبنای معیارها و عواملی تصمیم گیری کنند که هیچ ارتباطی با نیاز یا ایمنی جاده ها نداشته باشد و مثلاً بر مبنای مذهب افراد اتخاذ شده باشد.

اگر کارکنان اداری آزادی عمل کامل برای انتخاب معیارهای خود در رسیدن به یک تصمیم را داشته باشند، این حالت آنان را قادر می سازد تا به صورت خودسرانه اقدام کنند و بجای دنبال کردن اهداف

مورد نظر سیاستگذاران، هدف های خود را پیگیری کنند. پاسخ دیویس این نیست که صلاحیت اختیاری باید کاملاً از بین رود بلکه او در عوض استدلال می کند که گامهائی برای حذف صلاحیت اختیاری باید برداشته شود. (صادقی: ۱۳۸۴، ۲۶۹)

به طور خلاصه مقام اداری وقتی که صلاحیت های اختیاری خود را اعمال می کند مکلف است:

- ۱- صرفاً همان اهدافی را دنبال می کند که اختیارات مزبور بخاطر آنها واگذار شده اند.
 - ۲- بدون هر گونه جانبداری و با رعایت بی طرفی و انصاف آشکار، صرفاً عوامل مرتبط با موضوع را در تصمیم گیری مورد توجه قرار دهد.
 - ۳- اصل برابری در مقابل قانون را با اجتناب از تبعیض ناروا رعایت کند.
 - ۴- موازنه مناسبی را میان آثار نامطلوبی که ممکن است تصمیم او بر حقوق، آزادی ها یا منافع اشخاص بگذارد و هدفی که به حکم قانون دنبال می شود، برقرار نماید.
 - ۵- با در نظر گرفتن موضوعات در معرض خطر، در دوره زمانی معقول و متعارف تصمیم گیری کند.
 - ۶- دستور العمل ها و نظامات اداری عمومی را به شیوه ای هماهنگ و یکپارچه اعمال می کند در حالی که به طور همزمان به اوضاع و احوال قضیه نیز توجه داشته باشد.
- بر این اساس ضروری است این اصول نزد قضات و دادگاه ها و در دادرسی های اداری نیز مورد توجه ویژه ای قرار گیرند.
- اما از طرف دیگر باید توجه داشت که هر قاعده یا هنجار حقوقی اعتبار و ارزش خود را از تطابق با یک قاعده اولیه و پیشینی کسب می نماید. بنابراین اگر رأی قاضی را که غالباً بر مبنای حقوق موضوعه موجود صادر می گردد در یک سیستمی از هنجارهای حقوقی تصور نماییم قاضی به ناچار و ناخواسته از این اصول بهره می گیرد. در واقع هر سیستم حقوقی مجموعه ای از هنجارهاست که زاینده زندگی جمعی بوده و نمی تواند دلبخواهانه و دفعتاً بوجود آمده باشد.
- بنابراین اصول حقوق اداری می توانند ضمن حداکثری نمودن عدالت اداری در ایجاد نظم حقوق اداری و تضمین انسجام ساختاری حقوق اداری و جلوگیری از تشت و آشفتگی تئوریک حقوق اداری در برخی از حوزه ها نقش اساسی را ایفا نمایند. (صادقی: ۱۳۸۴، ۲۷۰)

۴- عوامل برون سازمانی در تحقق سلامت نظام اداری

۴-۱- عوامل سیاسی

همانگونه که خواست و نظارت مردم در شکل‌گیری و ماندگاری نظام سیاسی الهی مؤثر است، در تصمیم‌گیری‌ها و چگونگی اجرای نظام اداری الهی اثر می‌گذارد و برای ماندگاری سالم آن باید بر عملکرد دستگاه اداری نظارت کرد. (شیخی: ۱۳۹۰، ۱۱۷)

- اثر گذاری مردم در سلامت نظام اداری

از دید اسلام نقش اصلی در اداره امور از آن مردم در سطح عموم جامعه و از آن مشتریان و کارکنان در سطح خاص سازمان هاست؛ به این معنی که مدیریت، چه در نظام سیاسی و چه در نظام اداری، بدون آنان تحقق نمی‌یابد و بدون اقبال و رای مردم مقبولیت و فعلیت پیدا نمی‌کند و بدون حضور و مشارکت همه جانبه مردم به درستی اداره و سلامت آن تضمین نمی‌شود. (دلشاد تهرانی: ۱۳۷۹، ۱۱۱)

- تکریم ارباب رجوع

یکی از شاخص‌های سلامت نظام اداری احترام و رفتار محبت‌آمیز با ارباب رجوع است؛ از این رو، امیرمؤمنان به یکی از کارگزاران خود می‌فرمایند: «پر و بللت را برای رعیت فرود آور و چهره ات را گشاده و رفتارت را نرم و ملایم گردان. (نهج البلاغه خطبه ۲۱۶)

- ارتباط چهره به چهره با مردم

مدیران دستگاه‌ها و سازمان‌ها در نظام اسلامی موظف‌اند با مردم از نزدیک در ارتباط باشند و مستقیماً به بررسی مشکلات آنها بپردازند. این کار سبب می‌شود تا هم مدیران اطلاع درستی از مشکلات جاری مردم داشته باشند و هم مردم با دیدن مدیران در جامعه، با آنان احساس همدلی و نزدیکی کنند و بدین ترتیب روابط سالمی بین مردم و دستگاه‌های اداری صورت می‌گیرد. (شیخی: ۱۳۹۰، ۱۱۸)

- رعایت آزادی مشروع مردم

تحقق عدالت و احترام به حقوق مردم بدون حق آزادی بیان و وجود رسانه‌های همگانی و اطلاع‌رسانی دقیق ممکن نیست. یکی از راه‌های حفظ سلامت نظام اداری، اطلاع‌رسانی صحیح در زمینه مفاسد اداری و اقتصادی است. اطلاع‌رسانی به موقع سبب افزایش آگاهی آحاد جامعه می‌شود و این امر موجب گسترش خواست عمومی برای مبارزه با مفاسد می‌گردد، که تحقق این امر، تنها با آزادی صورت می‌گیرد.

در اسلام برای دسترسی به آزادی و استقلال، انسان باید ابتدا اسارت درونی و بردگی باطنی را با ارتباط با خدا و بندگی او از بین ببرد تا بتواند از بردگی و بندگی و اصارت حکومت‌ها خارج شود. بنابراین، در اسلام ارتباط با خدا و بندگی سبب آزادی و استقلال انسان و جامعه می‌شود و این آزادی باعث افزایش آگاهی عمومی و ارزیابی صحیح از شرایط موجود اجتماعی می‌شود و زمینه نظارت همگانی را پدید می‌آورد. (کلینی: ۱۳۸۸، ۳۸۶)

- نظارت همگانی

یکی از عوامل اساسی در نهادینه سازی سلامت سازمانی، نظارت عموم افراد جامعه بر عملکرد دستگاه هاست. هرگاه همه اجزای یک نظام با دیدن خطاها و انحرافات تذکر دهند، این تذکرات تاثیر بسیار تعیین کننده ای بر اصلاح رفتار مجموعه خواهد داشت. در قرآن کریم امر کردن به کارهای خیر و نهی از فعالیت های نامطلوب، تکلیف همگانی به شمار می آید: «باید از شما مسلمانان برخی خلق را به خیر و صلاح فراخواند و مردم را به نیکوکاری امر، و از بدکاری نهی کنند...» (آل عمران: ۱۰۴)

۲-۴- عوامل قضایی

برخورد با متخلفان، نیازمند دستگاه قضایی مقتدر با نیروهای انسانی شجاع و بی باک است که نه طمع دنیا آنها را از حکم عادلانه باز دارد و نه ترس از قدرت متخلفان. خدای متعال فرموده است: ای داوود! ما تو را خلیفه و نماینده خود در زمین قرار دادیم؛ پس در میان مردم بحق داوری کن، و از هوای نفس پیروی مکن که تو را از راه خدا منحرف سازد. (شیخی: ۱۳۹۰، ۱۲۰)

- پاکسازی نظام اداری

یکی از وظایف مهم دستگاه قضایی برای سالم سازی دستگاه های اداری و حفظ منافع عمومی، شناسایی عناصر و کارگزاران فاسد و محکمه و برکناری آنان از سمت های اداری است. به همین دلیل یکی از سیاست های مدیریتی امام علی (ع) در اصلاح نظام اداری، برکناری عناصر فاسد و نهادن نیروهای متعهد و وظیفه شناس به جای او بود.

- بازگرداندن اموال عمومی

پس از برکناری مدیران و کارگزاران متخلف، باید با دقت اموال عمومی را که به تصرف خود درآورده اند به بیت المال برگرداند. در این زمینه نباید به اخراج مدیران متخلف و جریمه نقدی ناچیز بسنده کرد، بلکه باید تمام اموال به تاراج رفته به خزانه عمومی برگشت داده شود. (شیخی: ۱۳۹۰، ۱۲۱)

نتیجه گیری:

در این جا کوشش خواهیم نمود نتایج به دست آمده را در غالب دو بخش رهیافت ها و پیشنهادات بررسی کنیم در بخش اول به جمع بندی در خصوص مفهوم و سازوکارهای اصول حاکم بر اداره مطلوب در نظام حقوقی ایران می پردازیم و در بخش دوم پیشنهادات خود را در راستای رفع کاستی ها

در نظام حقوق اداری ایران بیان می‌داریم. امید است که پژوهش حاضر بتواند وظیفه خود را در ترسیم چشم اندازی از تحقق اداره مطلوب به خوبی ایفا نماید.

با مطالعه قوانین و مقررات اداری جمهوری اسلامی ایران به این نتیجه رهنمون می‌شویم که کشور ما با وجود نقش کلیدی حقوق اداری در تحقق اهداف فردی و اجتماعی، فاقد قانون مستقل آیین های اداری است و قواعد و اصول مربوط به آیین تصمیم‌گیری سازمان ها و فعالیت اداری در قوانین متعدد قابل شناسایی است. عدم جامعیت، فقدان انسجام، در اصول و قواعد کلی حقوق اداری در ایران قطعاً یکی از موانع توسعه حق اداره مطلوب می‌باشد. در هر حال می‌توان ادعا نمود که هرچند بسیاری از مؤلفه های حق اداره مطلوب در نظام حقوقی ایران و لسو به صورت ضمنی مورد اشاره قرار گرفته است، و اکثر این مؤلفه ها در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز تصریح شده، با وجود این، هنوز بسیاری از مؤلفه ها نه در مجموعه قوانین و نه در رویه قضایی دیوان عدالت مورد شناسایی واقع نشده و همین مسأله خلأ و کاستی در تحقق حق اداره مطلوب را نمایان و گوشزد می‌نماید. لذا در پاسخ به فرضیه مطرح شده می‌توان بیان نمود که عوامل سیاسی به عنوان موضوع اصلی قدرت در حکومت ها می‌باشند ولی ما در حکمرانی هدف اصلی را اداره بهتر جوامع می‌دانیم لذا این اداره بهتر مستلزم پشتوانه ای به نام قدرت می‌باشد و این امر یعنی تحقق اداره مطلوب در جوامع.

پیشنهادات:

- ۱- مطالعه تطبیقی سیستم های حقوقی پیشرو در زمینه عدالت اداری و الگوبرداری مناسب از آنها به جهت ارتقا عملکرد سیستم اداری در کشور.
- ۲- توجه به مؤلفه های حکمرانی مطلوب و اداره خوب در سیستم حکومتی و بکارگیری آنها در قوانین اداری.
- ۳- رفع موانع دادرسی در ایران، تعریف اصول حاکم بر این دادرسی و فراهم کردن زمینه های دادرسی برای همه شهروندان.

منابع:

الف: فارسی

۱- قرآن کریم.

۲- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات میزان.

۳- انصاری، ولی الله (۱۳۸۳)، کلیات حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران: انتشارات میزان.

۴- دلشاد تهرانی، مصطفی، (۱۳۷۹)، حکومت حکمت: حکومت در نهج البلاغه، تهران: انتشارات دریا.

۵- شیخی، محمد حسین (۱۳۹۰)، عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن، مجله اسلام و پژوهش های مدیریتی، شماره ۲.

۶- صادقی، محسن (۱۳۸۴)، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

۷- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت.

۸- فتاح شریف زاده و رحمت الله قلی پور (۱۳۸۲)، حکمرانی خوب و نقش دولت، نشریه فرهنگ مدیریت، شماره ۱.

۹- فلاح زاده، علی محمد و همکاران (۱۳۹۶)، نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲.

۱۰- کریمی، خدیجه (۱۳۹۵)، عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.

۱۱- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۲)، مبانی حقوق عمومی، ویراست سوم، تهران: انتشارات جنگل.

۱۲- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۳)، اصول حقوق اداری، (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری- همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا) چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۳- هداوند، مهدی (۱۳۸۸)، معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی، مجله دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۴۹.

۱۴- هداوند، مهدی (۱۳۸۴)، تقریرات درس حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد، حقوق محیط زیست دانشگاه شهید بهشتی.

ب: عربی

۱۵- کلینی، محمد بن یعقوب، (۱۳۸۸ ق)، اصول کافی، ط التلثه، تهران: دارالکتب الاسلامیه.

۱۶- نهج البلاغه، (۱۳۸۷)، شرح ابن ابی الحدید، تحقیق محمد ابوالفضل ابراهیم، بیجا، دار احیاء الکتب العربی.

ج: انگلیسی

-Klara Kanska(2003)Towards Administrative Human Rights in the ۱۷ EU.impact of the Charter of Fundamental Rights.Eurpean Law Journal.

-Trotabas(L)(1998),Droit public,paris,L,G,D,J,24e ed.۱۸

-Jean.Marie Auby(1973)Robert ducos .institutions administratives,3ed.۱۹

د: فرانسوی

Grisel,andere(2002)la administration et la loi, regard sur le droit ۲۰- suisse,helbing&lichtenhahn.

-Raymond,Barrillon(1973)et al,lexique droit administratif,PUF,1۲۱

-B.Jeanneau(1954)la theorie des principes generaux du droit a 1epreuve du ۲۲ temps.

-B.Genevois(2004)les pgd aspects de droit administratif,ridc journee de la ۲۳ societe de legislation comparee,t2