

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال چهارم، شماره ۱۲، بهار و تابستان ۱۳۹۶

## نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران

علی محمد فلاح زاده<sup>۱</sup>؛ سید جمال رکابدار<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۱۲

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۰۱

### چکیده

امروزه تحولات حقوق اداری باعث پدیداری مفاهیم نو شده است. در دهه‌های اخیر، حقوق اداری به دنبال پایه‌ریزی و جستجوی روش‌ها و ابزارهایی است که درصد توجه به ضرورت‌های امور اداری و پایه‌گذاری یک نظام کارآمد باشد. در این راستا بسیاری از کشورها قانونی مشتمل بر اصول و مؤلفه‌های اساسی حقوق اداری تصویب کرده‌اند که در جهت ایجاد نظام اداری صحیح بسیار کارآمد می‌باشد. «حق اداره مطلوب» یکی از این مفاهیم نو پدید است. این نوشتار ضمن تحلیل این حق و تبیین ماهیت آن عناصر «حق اداره مطلوب» را در حقوق اداری ایران مود واکاوی قرار داده و پابندی این نظام حقوقی را به هر یک از این عناصر ارزیابی نموده است.

**واژگان کلیدی:** حق اداره مطلوب، حقوق اداری، دیوان عدالت اداری

---

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران amfallahzadeh2002@gmail.com (نویسنده مسئول)  
۲. دانش‌آموخته کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران jamal.rekabdardar@yahoo.com

### مقدمه

نگرش حق‌محور در حقوق اداری باعث پدید آمدن مفاهیم و بنیان‌های نوینی شده است؛ به‌عنوان مثال امروزه در سطح حقوق اروپایی می‌توان از بازنگری قضایی حق‌محور به‌عنوان شیوه‌ای جدید سخن گفت، حق اداره مطلوب نیز در زمره همین مفاهیم نوین است که متأثر از نگرش حق‌محور در حقوق اداری پدید آمده است. فارغ از بحث‌های نظری در باب امکان‌سنجی اداره مطلوب به‌مثابه یک حق، در اسناد و متون قانونی مختلف اداره مطلوب به‌عنوان یک حق و تحت همین عنوان مورد شناسایی قرار گرفته است؛ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا و قانون اساسی آفریقای جنوبی دو نمونه مهم از این اسناد هستند.

در اهمیت این حق می‌توان ادعا نمود که مهم‌ترین تضمینات ماهوی و آیینی را برای حمایت از افراد در مقابل تصمیمات اداری پیشنهاد می‌دهد و به کارآمدی مدیریت اداری و اثربخشی آن کمک خواهد کرد. تحولات جدید در حقوق اداری به سمتی رهنمون می‌شود که اکثر نظام‌های حقوقی به صراحت یا به صورت شناسایی عناصر این حق در پی ارتقاء نظام اداری و افزایش رضایت شهروندان و مشروعیت اداره گام برداشته‌اند.

پایه‌های حقوق اداری ایران را باید ابتدا در قانون اساسی جمهوری اسلامی جست و جو نمود، اداره مطلوب از نظر قانون اساسی شاید همان نظام اداری صحیح است که ایجاد آن در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی بر عهده دولت نهاده شده است. هدف این نوشتار در وهله اول بررسی ماهیت و چیستی حق اداره مطلوب است و در وهله دوم ضمن معرفی عناصر این حق آن‌ها را در حقوق اداری ایران بررسی نموده و سعی خواهد نمود تا به این پرسش پاسخ دهد که تا چه میزان عناصر مزبور مورد شناسایی قرار گرفته و در رویه قضایی دیوان عدالت اداری از چه جایگاهی برخوردار است. به‌همین منظور مقاله به دو قسمت جداگانه تقسیم شده است، در قسمت اول به تحلیل حق اداره مطلوب پرداخته‌ایم و پیشینه، مفهوم و ماهیت حق اداره مطلوب را واکاوی نموده‌ایم و در قسمت دوم مقاله عناصر این حق را به صورت مجزا در حقوق اداری ایران مورد بررسی قرار داده‌ایم؛ عناصری نظیر اصل قانونی بودن، برابری، حق دفاع، اصل بیان دلایل تصمیمات و ...

## ۱. تحلیل حق اداره مطلوب

### ۱-۱. پیشینه حق اداره مطلوب

اگر چه اداره مطلوب به مفهوم واقعی امروزی، اولین بار در ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا<sup>۱</sup>، بیان شد، ولی این عنوان خواه به‌طور ضمنی و یا با اشاره به اصول و مؤلفه‌های آن در قوانین اساسی و عادی برخی کشورها قبلاً مورد شناسایی قرار گرفته بود. برای مثال اولین بار به مفهوم اداره مطلوب به‌طور ضمنی در قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷ اشاره شده است.<sup>۲</sup>

این مفهوم بعداً در قوانین اساسی کشورها گنجانده شده و به مؤلفه‌های اداره مطلوب تا حدودی اشاره شد. در اروپا نیز حداقل هفت سند را می‌توان یافت که به این موضوع توجه نشان داده‌اند. در نهایت تمامی این تلاش‌ها در حال حاضر در ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا به‌عنوان «حق بر اداره خوب و مطلوب» تجلی پیدا کرده است.

در سال ۱۹۷۷، شورای اروپا در قطعنامه‌ی ۷۷ (۳۱)<sup>۳</sup> خود ادعا نمود که به خاطر تأثیر گسترش کشورهای مدرن بر افزایش روزافزون فعالیت‌های اداره عمومی، افراد بیش از پیش از رویه‌ها و آیین‌های اداری تأثیر می‌پذیرند. وظیفه‌ی اصلی شورای اروپا حفظ حقوق اساسی و آزادی افراد است، از همین رو آن‌ها اقداماتی را برای بهبود موقعیت افراد در مقابل اداره‌ی 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<sup>۴</sup>، دسترسی به اطلاعات<sup>۵</sup>، مساعدت و نمایندگی<sup>۶</sup>، بیان دلایل<sup>۷</sup>، اعلام جبران‌ها<sup>۸</sup>.

### ۱-۲. مفهوم حق اداره مطلوب

امروزه در حقوق اداری از حق بر اداره مطلوب صحبت می‌شود که حقی برای شهروندان و تکلیفی برای حکمرانان محسوب می‌شود.

#### ۱-۲-۱. نسبت «حکمرانی مطلوب» و «اداره مطلوب»

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP)<sup>۹</sup> حکمرانی را همان «اعمال اختیار سیاسی، اقتصادی و اداری به منظور اداره امور کشور در تمام سطوح دانسته است»<sup>۱۰</sup>. این اعمال حاکمیت شامل ساز و کارها و

فرآیندها و نهادهایی است که توسط شهروندان و گروه‌ها منافع خود را تأمین می‌کنند، حقوق قانونی خود را مطالبه کرده و به تعهدات خود عمل می‌کنند و تفاوت‌های خود را بیان می‌دارند.

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). از این تاریخ دو اصطلاح «حکمرانی» و «حکمرانی مطلوب» کاربرد گسترده‌ای در ادبیات توسعه پیدا کردند و مؤسسات مالی و بین‌المللی فوق‌کمک‌ها و حمایت‌های خود را مشروط به اعمال معیارهای حکمرانی مطلوب کرده‌اند.

اداره مطلوب جنبه‌ای از مفهوم وسیع‌تر حکمرانی مطلوب است که تحقق آن از مهم‌ترین اهداف اداره و همچنین اعمال نظارت قضایی بر اداره به شمار می‌رود. در واقع می‌توان گفت که حکمرانی مطلوب نسبت به اداره مطلوب مفهومی عام بوده و اداره مطلوب یکی از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب می‌باشد و لازمه رسیدن به حکمرانی خوب، وجود یک اداره مطلوب است. در نتیجه رابطه آن‌ها دو سویه است بدین معنا که تحقق اداره خوب و مطلوب در تحقق حکمرانی مطلوب تأثیر می‌نهد و تحقق حکمرانی مطلوب بدون اداره مطلوب غیرممکن است.

#### ۲-۱. مفهوم اداره مطلوب در قوانین موضوعه کشورها و دکترین حقوقی

در قوانین اساسی و عادی کشورها کم و بیش لزوم رعایت و مراعات این حق را می‌توان دید. مثلاً در قانون اساسی کشور فنلاند<sup>۱۱</sup> در اصل ۲۲ آمده است: «نهادهای عمومی موظف به مراقبت در اجرای قوانین و اجرای حقوق و آزادی‌های بنیادین مقرر در این قانون و حقوق بشر یاد شده در معاهدات بین‌المللی که فنلاند متعهد به رعایت آن شده است، می‌باشند.»

اصل ۴۴ قانون اساسی عراق<sup>۱۲</sup> بیان می‌دارد: «هر فردی حق دارد از همه حقوق ذکر شده در معاهدات و توافقات بین‌المللی مربوط به حقوق بشر که عراق آن‌ها را پذیرفته است و با این قانون اساسی منافاتی ندارد برخوردار شود.»

اصل ۱۴ قانون اساسی مصر<sup>۱۳</sup> بیان می‌دارد: «ادارات عمومی یا دولتی بایستی در خدمت شهروندان و منافع آنان باشد. حکومت از کارکنان ادارات عمومی که وظایف خود را در تأمین منافع شهروندان به خوبی انجام دهند حمایت می‌کند. کارمندان جز در موارد انضباطی اخراج نمی‌شوند مگر

در مواردی که قانون پیش‌بینی کرده است». همچنین در مقدمه قانون اساسی جدید مصر<sup>۱۴</sup> به اصول اداره مطلوب همچون قانونی بودن، برخورداری شهروندان از حقوق برابر اشاره شده است. اگر چه اداره‌ی مطلوب هنوز گفتمان ثابتی نیست، اما محققان آن را در رابطه با وظیفه‌ی اتخاذ تصمیمات درست اداری به کار می‌برند. از طرف دیگر، در سال‌های اخیر، محققان بر ضرورت بیان دلایل برای تصمیمات اداری تأکید نموده‌اند. بر مبنای این مسائل، می‌توان با در نظر داشتن چندین سیستم حقوقی اروپایی، اصول قانونی بودن، بیان دلایل و مستندات تصمیم، اعلام جبران‌های قابل دسترس و... را موشکافی کنیم. می‌توان همه‌ی این اصول معرفی شده را در مفهوم گسترده‌تری به نام وظیفه اداره مطلوب بیان نمود که ابتدا به وسیله‌ی مجلس مقننه‌ی 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 «اداره‌ی مطلوب» استفاده می‌کند، اما تعریفی از آن ارائه نمی‌دهد (Ponce, 2005 Vol.12: 10). در نتیجه، حق اداره مطلوب<sup>۱۵</sup> یکی از مفاهیم نو بنیاد است و بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تأثیر قرار داده است، که به «آیین‌های اداری» و چگونگی به‌کارگیری «صلاحیت‌های اختیاری» در فرآیند تصمیم‌گیری توسط مقامات اداری مربوط می‌شود. به‌طور خلاصه براساس ایده «اداره مطلوب» 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 تأثیر قرار می‌دهد (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲: ۴۹۰-۴۸۶).

### ۳-۱. ماهیت حق اداره مطلوب

#### ۳-۱-۱. اداره مطلوب: حق، اصل یا استاندارد

اداره‌ی مطلوب پیش از آنکه به‌عنوان یک حق اساسی مطرح شود، توسط دادگاه‌های اروپایی به عنوان یک اصل کلی شناخته شده است. بسیاری از محققان بر معنای نامشخص و مبهم آن تأکید کرده‌اند. آن‌ها به‌ویژه بر این نکته تأکید نموده‌اند که دادگاه‌ها این اصل را به عنوان یک اصل مستقل نمی‌شمارند و در عوض همواره با اصول، حقوق و وظایف دیگر همراه می‌شود. می‌توان

چنین گفت که این اصل برابر است با بررسی دقیق و غیر جانبدارانه‌ی شرایط حقیقی و حقوقی هر پرونده هنگام تصمیم‌گیری اداری.

در چارچوب حقوق اتحادیه اروپا ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین اتحادیه اروپایی به حق اداره مطلوب اشاره کرده است و کد اروپایی رفتار اداری خوب نیز به‌مثابه سندی که به توضیح و تبیین این ماده می‌پردازد و به نوعی مکمل آن محسوب می‌گردد، حق اداره مطلوب را مد نظر داشته است. نوآوری ماده‌ی ۴۱ از این جهت است که اداره‌ی مطلوب را به یک دسته‌ی کلی تبدیل نموده است که در ذیل آن مجموعه‌ای از حقوق قرار دارد که در راستای محدود نمودن اعمال اداری خودسرانه پی‌ریزی شده‌اند.

اداره مطلوب مفهومی پیچیده و چندوجهی 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 صورت‌بندی اعمال صلاحیت‌های اختیاری در جهت تعقیب منافع عمومی و تضمین نظارت بر اعمال اداره است. لایه سوم، از اصول غیرحقوقی 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 (Mendes, 2009: 4-6). در نتیجه می‌توان ادعا نمود که اداره مطلوب یک حق با مفهومی چند لایه و پیچیده است؛ یعنی حق اداره مطلوب شامل مجموعه‌ایی از اصول حقوقی و معیارهای غیر حقوقی است که درصدد تضمین و تقویت حقوق افراد در مقابل رفتار نامناسب ادارات حکومتی است.

### ۲-۳-۱. حق اداره مطلوب؛ تعهد به وسیله یا تعهد به نتیجه؟

در مورد اینکه «حق اداره مطلوب» تعهد به وسیله است یا تعهد به نتیجه، در هر مورد مسئولیت دولت متفاوت خواهد بود، با توجه به اینکه «اداره مطلوب» خود متشکل از مجموعه‌ای از اصول و رفتار اداری می‌باشد به نظر می‌رسد که در هر مورد محدوده و میزان تعهد دولت متفاوت است و در برخی از این مؤلفه‌ها و اصول تعهد دولت، تعهد به نتیجه و در برخی دیگر تعهد به وسیله می‌باشد. برای مثال در مورد مؤلفه‌های قانونی بودن، برابری، تناسب، حق دفاع، الزام اداره به بیان دلایل تصمیمات اتخاذ شده، منصفانه بودن تصمیمات و اعلام جبران‌های قابل دسترس تعهد اداره، تعهد به نتیجه می‌باشد، و اگر خلاف این اصول رفتار کند، تصمیم اتخاذ شده باطل و اداره مسئول هرگونه خسارت وارده می‌باشد. در رابطه با دیگر اصول «اداره مطلوب» مانند مشاوره و راهنمایی به افراد، اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول، ابلاغ تصمیمات اتخاذ شده به افراد تعهد به وسیله می‌باشد و مسئولیت اداره مقید به تلاش وی و در حد امکانات خواهد بود؛ یعنی اگر اداره تلاش کافی را برای نیل به اهداف ذکر شده انجام دهد ولی به نتیجه نرسد، و یا امکانات موجود به دلیل عدم کفایت رسیدن به نتیجه مورد نظر را از اداره سلب کند، مسئولیتی متوجه اداره نخواهد بود. مگر اینکه امکانات کافی موجود بوده و یا اداره تلاش لازم را در راستای تحقق اصول مذکور انجام ندهد که در این مورد مسئول می‌باشد.

### ۳-۳-۱. اداره مطلوب: حق مثبت یا منفی

اگر حق اداره مطلوب را حق منفی بدانیم، در این صورت گستره حق اداره مطلوب فقط منع تبعیض را در بر می‌گیرد. بدین ترتیب که جوهره «حق منفی» در منع مداخله دیگران نسبت به حق خلاصه می‌شود (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۴۲). چنان که نقض آزادی بیان با مداخله دیگری بر ضد «اعمال حق دارنده این حق» شکل می‌گیرد؛ تبعیض در رفتار اداری نیز در چنین تحلیلی از آن به مداخله در بهره‌مندی فرد از حق برابری شکل می‌گیرد. تحلیل حق اداره مطلوب در چارچوب نظری «حق‌های منفی» تحلیلی بسیار حداقلی از این حق است، به گونه‌ای که از چنین حقی به دشواری می‌توان تعهد و تکلیفی برای دولت، بر اقدامات حمایتی از دیگر اصول حق اداره مطلوب مانند قانونی بودن، منصفانه بودن تصمیمات، تناسب و ... در حمایت از اداره مطلوب تصور کرد.

با وجود این از مبانی قابل تأمل در توجیه بهره‌مندی افراد از حداقل‌های اصول اداره مطلوب، تحلیل حق اداره مطلوب به عنوان «حقی مثبت» است. تحلیلی که بر مبنای آن دولت متعهد به

پاسداشت حقوق و منافع شهروندان در مقابل اقدامات ناقض اداره مطلوب، بلکه در قالب اقدامات حمایتی در تضمین اداره مطلوب است. از این رو می‌توان گفت که حق اداره مطلوب تنها یک حق منفی نیست که با صرف عدم منع تبعیض و مقابله دولت با تبعیض تحقق یابد. این حق ماهیتی دوگانه دارد؛ دولت به عنوان متعهد اصلی در این حق، از یک سومکلف است نه تنها خود نقض این حق نکند بلکه اجازه ندهد مأمورین اداری نیز مرتکب چنین نقضی شوند؛ و از سوی دیگر متعهد است اقدامات مثبتی برای حفظ و تأمین حق اداره مطلوب اتخاذ نماید.

## ۲. مؤلفه‌های حق اداره مطلوب

### ۲-۱. قانونی بودن<sup>۱۸</sup>

بی‌تردید اساسی‌ترین ارزش، حکم قانون است و تبعیت از قانون ابتدایی‌ترین پیش شرط برای دیگر حقوق و تعهدات محسوب می‌شود (European Union, 2005: 23). «اصل قانونی بودن، بنیادی‌ترین و مهم‌ترین اصل نظام‌های حقوق اداری است که می‌توان سایر اصول را در پرتو همین اصل تحلیل نمود. این اصل اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وا می‌دارد. مطابق این اصل مقامات عمومی و اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری آزاد نیستند. مقامات اداری مکلف به رعایت کلیه قواعدی هستند که بر آن‌ها حکومت دارند. اصل قانونی بودن مبنای تشکیل، اقدام و فعالیت اداره است. رعایت اصل قانونی بودن در صلاحیت‌های اختیاری اهمیت بیشتری دارد. مقامات اداری علیرغم داشتن صلاحیت‌های اختیاری از اتخاذ تصمیمات خودسرانه و خارج از معنی و هدف قانونی که صلاحیت را به وی اعطا نموده است ممنوع هستند؛ لذا می‌توان گفت اصل قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری دو وجه سلبی<sup>۱۹</sup> و ایجابی<sup>۲۰</sup> دارد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۸۹).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول مختلفی به عنوان هنجارهای برتر در اعمال اصل حاکمیت قانون مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین مورد در قانون اساسی در رابطه با اصل قانونی بودن، اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها بپردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین‌نامه‌ها و صدور

بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...». در اصول ۱۵۶ و ۱۷۰ قانون اساسی نیز به ترتیب به قانونی بودن تصمیمات و اجرای قانون در قوه قضاییه، الزام قضات به خودداری از اجرای آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌های خلاف قانون اشاره شده است. ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ یکی از وظایف کارکنان اداری را تبعیت از قوانین و مقررات و در واقع قانونی بودن اعمال اداری بیان می‌کند و هرگونه بی‌اعتنایی و تخلف از قوانین و مقررات را از جانب کارمند ممنوع اعلام می‌کند. همچنین بند ۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز یکی از تخلفات اداری را نقض قوانین و مقررات مربوط اداری اعلام می‌کند. قوانین مذکور بدین معناست که قانونی بودن رفتار اداری یک اصل و خلاف آن تخلف محسوب می‌شود. در ماده ۱۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲ نیز صراحتاً به معیارهای «مخالفت با قانون» و «برخلاف قانون بودن» و «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» اشاره شده است.<sup>۲۱</sup>

همچنین «قانونی بودن به عنوان یک اصل کلی و با تعابیر مختلف و متعددی نظیر «فاقد وجهت قانونی»، «مخالف اصول و موازین قانونی» بودن و «فقدان اعتبار قانونی» در آراء دیوان عدالت اداری که در مقام صدور حکم ابطال تصمیمات و اعمال مقامات اداری صادر شده است منعکس گردیده و رعایت آن را به شیوه‌های مختلفی بیان نموده است» (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۸۹). با مطالعه بیشتر در آرای دیوان، می‌توان به توجه دیوان به قانونی بودن تصمیمات اداری در آرای مختلف دیگری نیز<sup>۲۲</sup> پی برد. با این حال مهم‌ترین نقص در رویه دیوان این است که تفسیر قضایی دیوان عدالت اداری از اصل قانی بودن عموماً به برداشت مضیقی از آن محدود شده است و دیوان وارد برداشت ماهوی از حاکمیت قانون و مولفه‌های آن و اعمال اصول کلی حقوق اداری بر صلاحیت‌های اختیاری نشده است.

## ۲-۲. برابری<sup>۲۳</sup> و عدم تبعیض

برابری نه به معنای همانندی و مشابهت، بلکه اصل سهم‌بندی یکسان است. برابری به وضعیت رسمی اشخاص با توجه به حقوق آن‌ها در جامعه اشاره می‌کند که آشکارترین شکل آن برابری حقوقی (برابری در مقابل قانون) است. البته برابری فرصت‌ها بین نابرابری‌هایی که در نتیجه رفتار اجتماعی نابرابرند (که نامشروعند) و آن‌هایی که بر اثر توزیع نابرابر شایستگی‌ها، استعداد و میل

خود به کارند (که مشروعدند)، تفاوت قائل می‌شود (کلاهی و کاردان، ۱۳۸۷: ۱۵۶). اصل عدم تبعیض بر پایه‌ی مفهوم ارزش یکسان همه‌ی انسان‌ها استوار است، امری که بنیاد همه‌ی نظام‌های حقوقی را تشکیل می‌دهد (European Union, 2005: 23). این اصل می‌تواند به عنوان یک تکلیف برای مقامات اداری باشد تا در اعمال صلاحیت‌های خود الزامات اصل برابری را رعایت نمایند. اصل برابری همچنین متضمن رعایت بی‌طرفی سیاسی در ارائه خدمات عمومی توسط کارمندان اداره می‌باشد که به عنوان نتیجه اصل برابری شمرده می‌شود. در انجام خدمات عمومی، باید بی‌طرفی و بی‌نظری کامل رعایت شود و از جانب‌داری یک طرفه احتراز گردد (هاشمی، ۱۳۸۶، ۵۱۲). از این منظر بی‌طرفی دارای دو مزیت است. نخست انصاف را رعایت می‌کند؛ یعنی با همه مردم بدون توجه به زمینه‌های اجتماعی، نژاد و ... به طور یکسان رفتار می‌شود. دوم بی‌طرفی را در پذیرش تصمیم‌هایی تقویت می‌کند که بر پایه خرد و شواهد و نه تعصب غیر عقلانی گرفته می‌شود (کلاهی و کاردان، ۱۳۸۷: ۱۶۱). این اصل هرگونه جانب‌داری را که منجر به ایجاد تبعیض در خدمات عمومی گردد ممنوع و مخالف اصل برابری می‌داند. بنابراین کارکنان اداره می‌توانند دارای هرگونه اندیشه و عقیده‌ای باشند ولی هنگام ارائه خدمات عمومی هرگونه اعمال تبعیض به جهت عقاید سیاسی و مذهبی توسط آن‌ها میان استفاده‌کنندگان از این خدمات ممنوع می‌باشد و باید از آن پرهیز نمود (عباسی، ۱۳۸۷: ۱۷۷).

در جمهوری اسلامی ایران اصل برابری و بی‌طرفی در قانون اساسی و قوانین مختلف اداری مورد شناسایی قرار گرفته است. بند ۹ اصل سوم قانون اساسی که به منع تبعیض و نابرابری اشاره شده و دولت را در واقع از تبعیض ناروا منع کرده است. البته با استنباط از مفهوم مخالف این بند به نظر نمی‌رسد تبعیضات روا یا مثبت واجد اشکال حقوقی باشد. در تعریف اصطلاح تبعیض مثبت می‌توان گفت که تفاوت حقوقی موقت در رفتار است که قانون‌گذار آن را به نفع یک گروه از اشخاص حقیقی یا حقوقی و به زیان گروهی دیگر تجویز می‌نماید تا نابرابری پیشین آن دو را جبران کند. در حقوق بین‌الملل، این نوع تبعیض به نفع اقلیت‌های نژادی یا زنان اعمال شده است. اعمال این تبعیض، موقعیت فرودست گروهی اجتماعی را در قبال گروه دیگر قرار داده و در واقع آن را به سوی برابری رهنمون می‌سازد؛ لذا آنچه که در اعمال این قسم تبعیض ضروری به نظر می‌رسد، وجود علل و اسباب موجه برای این امر و لزوم تصمیم‌گیری در این خصوص توسط قانون‌گذار و نه مقامات

اجرائی است (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۱۵۶). در اصل دوازده قانون اساسی در واقع به برابری مذاهب و آزادی آنان در احوال شخصیه اشاره شده و این اصل یکی از اصول قانون اساسی در ارتباط با برابری و عدم تبعیض می‌باشد. ماده ۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از مالیات (اعم از مستقیم و یا غیر مستقیم) را ممنوع کرده است. قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در مواد ۲۷ و ۹۰ خود به برابری افراد در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی کشور اشاره کرده است. در بند ۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز تبعیض و نابرابری به‌عنوان یکی از تخلفات کارمندان اداری اعلام شده است. «یکی از وظایف محاکم اداری جلوگیری از سوء استفاده از اختیارات مقام‌های اجرایی و دولتی و نادیده گرفتن اصل برابری و مساوات همگان در برابر خدمات عمومی، امکانات و فرصت‌های دولتی است.» (زارعی، ۱۳۷۹-۱۳۷۸: ۳۱). عدم رعایت الزامات اصل برابری و اعمال تبعیض در اجرای وظایف می‌تواند مبنایی برای بطلان تصمیم به دلیل سوء استفاده از اختیارات و وظایف مقام اداری تلقی گردد. دیوان نیز در قضیه «ابطال آزمون دستیاری پزشکی» در سال ۸۷ که اداره در توزیع سهمیه‌های متفاوت به صلاحیت اختیاری خود به استناد قانون تشکیلات وزارت بهداشت و همچنین ماده ۴ قانون خدمت پزشکان استناد می‌نمود به همین مسأله توجه نشان داده است. در این قضیه اداره مدعی بود که به موجب قانون، اختیار بررسی نیازهای تخصصی مناطق محروم و توزیع سهمیه‌ها را بر اساس نیازسنجی بر عهده دارد. با این حال دیوان در مقام بازنگری قضایی اعلام نمود که تصمیم اداره به معنای اعمال تبعیض در میان داوطلبان بوده و آن را ابطال نمود.<sup>۲۴</sup> در این رأی و آرای مختلف<sup>۲۵</sup> دیوان به دلیل اینکه تصمیم اداری موجبات تبعیض و برتری گروهی بر گروه دیگر را در بر دارد و این تصمیمات از مقوله اعمال تبعیض ناروا و خلاف حکم مقنن بوده و مانع از رعایت الزامات اصل برابری از سوی مقامات اداری در اعمال صلاحیت و تصمیمات بوده مبنایی بر ابطال تصمیم اداری قرار گرفته است. بنابراین همان‌طور که در قانون اساسی و قوانین و مقررات اداری و همچنین آرای صادره از دیوان عدالت اداری نیز مشهود می‌باشد اصل برابری شهروندان در بهره‌مندی از خدمات اداری و رفتار برابر و بدون تبعیض بین ایشان از اصول مهم و خدشه‌ناپذیر نظام اداری ایران می‌باشد (زینالی اقدم، ۱۳۹۱: ۴۷). با این حال می‌توان از نقش دیوان عدالت اداری انتقاد نمود؛ چرا که دیوان برابری را عمدتاً در حوزه خدمات عمومی و حقوق اقتصادی و اجتماعی مورد شناسایی قرار داده است و به این اصل در حوزه حقوق

سیاسی کمتر توجه کرده است. همچنین تمایز میان برابری شکلی و ماهوی نیز به روشنی در رویه دیوان آشکار نیست و همین مساله در برخی از موارد عادلانه بودن اعطای برخی از حقوق و فرصت‌ها و امتیازات به گروه‌های خاص را زیر سوال می‌برد.

### ۳-۲. حق دفاع

حق دفاع بدین معنا است که به شخصی که از تصمیم اداری متضرر خواهد شد، امکان دفاع شفاهی و یا کتبی داده شود. این اصل کلیه مقامات اداری را موظف می‌نماید که در فرآیند اتخاذ تصمیم، سخن اشخاص ذی‌نفع را قبل از نهایی نمودن تصمیم بشنوند. عدم توجه به این مسئله می‌تواند مبنایی برای ابطال تصمیم قرار گیرد. به عبارت دیگر مطابق این اصل اشخاص حق خواهند داشت در برابر اداره و تحت یک آیین مشخص و مناسب سخنان و دلایلشان استماع شود. تنظیم دفاعیه و سؤال و جواب ابزار قدرتمندی است که می‌تواند تأثیر مطلوبی در تصمیمات اداری داشته باشد. قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در مورد حق دفاع در تصمیم‌گیری‌های اداری ساکت است و اشاره‌ای به این حق نشده است. به‌عنوان مثال، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری احکام مهمی را صادر می‌نماید که نسبت به حقوق و منافع شهروندان اثرات مهمی دارد. با این حال، مقررات مربوط به این کمیسیون در خصوص حضور شخصی که پرونده‌اش در کمیسیون مطرح است و امکان دفاع و شنیده شدن دلایل او ساکت است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تضمیناتی برای حق دفاع اندیشیده شده است<sup>۲۶</sup> اما این تضمینات مخصوص رسیدگی‌های کیفری و قضایی است، با این حال به دلیل وجود برخی از شباهت‌ها نظیر شباهت‌های ساختاری و کارکردی میان مراجع اختصاصی اداری و دادگاه‌های قضایی می‌توان ادعا کرد که این تضمینات دفاعی را باید تا حدی که با هدف غیرقضایی کردن این فرآیندها در تغایر نباشد در مراجع اختصاصی اداری نیز اعمال نمود (فلاح زاده، ۱۳۹۰: ۱۸۹). در ماده ۱۹ آئین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری به این حق اشاره شده، آن هم در صورتی است که شخص به صورت کتبی درخواست دفاع حضوری نماید و فقط برای یک‌بار امکان‌پذیر می‌باشد. در رویه دیوان نیز به‌طور واضح به حق دفاع در تصمیمات اداری اشاره نشده است؛ چرا که نظارت قضایی بر تصمیمات اداری معمولاً محدود به امور حکمی است و مسایل موضوعی را در بر نمی‌گیرد به‌علاوه آنکه رویه و تفسیر دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که دیوان

خودش را به مفهومی از اصل قانونی بودن محدود کرده است که جز مطابقت تصمیم با عبارات و واژگان مندرج در قانون، برآیندی ندارد. این درحالی است که در بسیاری از قوانین که موجد صلاحیت تصمیم‌گیری برای مقامات اداری می‌باشند، استماع و دعوت از افراد برای بیان دلایل و دیدگاه‌ها در نصوص قانون نیامده و با تفسیر حداقلی از اصل قانونی بودن امکان نظارت قضایی بر این‌گونه تصمیمات از حیث نقض حق دفاع عملاً غیر ممکن می‌باشد (فلاح زاده، ۱۳۹۰: ۱۹۴). با این حال می‌توان آراییی از دیوان عدالت اداری را یافت که به طور ضمنی به حق دفاع اشاره نموده‌اند.<sup>۳۷</sup>

#### ۴-۲. بیان دلایل تصمیمات اتخاذ شده از جانب اداره

وقتی منفعتی در معرض خطر است و از چنان اهمیت و جدیتی برخوردار است که عدالت رویه‌ای و انصاف ارائه توضیحات مستند و مستدل را ضروری می‌داند یا در جایی که تصمیم گرفته شده از حقیقت منحرف شده است ارائه دلایل ضروری است. دلایلی که ارائه می‌شود باید صحیح، قابل فهم، روشن و کافی باشد. اگر دلایل ابرازی غیرقابل فهم و ناروشن و مبهم باشد به مثابه آن است که مقام تصمیم‌گیرنده اصلاً دلایل تصمیم خودش را ارائه نکرده است (Galligan, 1996:434). البته سازمان‌های اداری ملزم نیستند که از اصول و قواعد مربوط به ادله اثبات دعوی آن‌گونه که در دادگاه‌ها اجرا می‌شوند پیروی نمایند. هدف اصلی از ارائه دلایل و مبانی تصمیم در حقوق اداری این است که اصولی را که بر اساس آن تصمیم اتخاذ می‌شود؛ و یا اقدامی صورت می‌گیرد آشکار نماید و امکان این بررسی را فراهم کند که آیا این اصول در پرتو معیارها و اصول بنیادین حقوقی و اخلاقی قابل توجیه است یا خیر (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۵). به بیان دیگر هدف این اصل، آشکار کردن طرح و نقشه‌ای است که در ذهن مأمور عمومی بوده و هدفی که باید به آن نائل شود (فلاح زاده، ۱۳۹۴: ۴۹). انتظار می‌رود که تصمیم مقام عمومی مستدل بوده و به صورت معقول و منطقی به آن رسیده باشد. فرآیند تصمیم‌گیری در نهادهای عمومی باید باز، علنی، شفاف و مشارکت‌پذیر باشد. در واقع اصل ارائه دلایل تصمیم اداری مقدمه‌ای است برای تأمین و اعمال استانداردهای رفتار منصفانه در فرآیند تصمیم‌گیری اداری. در نهایت هدف اصلی این اصل این است که معلوم شود که تصمیم مورد بحث به درستی و بر اساس معیارهای قانونی اتخاذ شده است. در رابطه با الزام بیان دلایل و مستندات در خصوص تصمیمات اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره‌ای نشده است.

هر چند اصل (۱۶۶) این الزام را مورد شناسایی قرار داده است ولی این اصل در ارتباط با احکام دادگاه‌هاست نه تصمیمات اداری. در ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که تحولی در نظام حقوقی ایران در جهت تحقق اداره مطلوب محسوب می‌شود، علاوه بر بیان اصل برابری، به دو اصل مستند و مستدل بودن تصمیم اداری و اصل شفافیت اشاره شده است. در یک مورد دیگر، قانون «اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ در تبصره ۱ ماده (۷) بیان می‌دارد: چنانچه مراجع و نهادهای دولتی به درخواست صدور مجوز فعالیت اقتصادی بخش خصوصی پاسخ منفی بدهند موظفند علت را به صورت مستند و مکتوب به متقاضی اعلام نمایند. که البته چنین الزام و تکلیفی بیشتر از نیاز دولت به تسهیل سرمایه‌گذاری اقتصادی نشأت گرفته است تا تضمین منصفانه شدن تصمیم اداری.<sup>۲۸</sup> در نظام حقوقی ما چندان به الزام اداره به بیان دلایل تصمیمات اتخاذی در رابطه با تصمیمات آن‌ها اشاره‌ای نشده و این خلأ به وضوح قابل رویت می‌باشد. در مواردی که این تکلیف وجود دارد موردی و پراکنده می‌باشد. این در حالی است که به عنوان نمونه بیان دلایل تصمیم در مواردی که حقوق و منافع افراد تحت تاثیر نامطلوب قرار می‌گیرد و یا هنگام اعمال صلاحیت‌های اختیاری از اهمیت زیادی برخوردار است. دیوان عدالت اداری در آرای متعددی به این اصل توجه داشته است. دیوان تحت عناوین متعددی به این اصل پرداخته است. از جمله لزوم اتخاذ «ملاک موجه»، و توجه به دلایل و مستند و مستدل بودن تصمیم. از جمله این اصل را از زمره اصول بدیهی و اولیه دادرسی دانسته و به نوعی برای آن ارزش اصول کلی حقوقی قائل شده است.<sup>۲۹</sup>

در کل، می‌توان ادعا کرد نظام حقوقی ایران اگرچه به این اصل در تصمیم‌گیری قضایی به‌خوبی توجه کرده ولی در حوزه تصمیم‌گیری‌های اداری فاقد الزام حقوقی عام است. بلکه به صورت موردی و پراکنده در برخی از متون قانونی این الزام یافت می‌شود و آن هم بیشتر در مورد دادرسی مراجع اختصاصی اداری است نه در مورد تصمیمات اداری. البته این الزام بسیار متفاوت با الزام در مراجع قضایی می‌باشد؛ چرا که حتی در مراجع اختصاصی اداری نیز در اکثر موارد این حق مورد توجه واقع نمی‌شود. نظام حقوقی ما در مورد این اصل از نقص و کاستی‌هایی رنج می‌برد. از جمله اولاً: الزام کلی وجود ندارد که مقام اداری موظف باشد در برخی شرایط به صورت ابتکاری یا به درخواست ذینفع مبانی و دلایل تصمیم خویش را در مورد افراد بیان کند. ثانیاً: رویه قضایی دیوان در مورد این اصل عموماً مربوط

به «احکام و آرای دادگاه‌های اداری» نظیر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است و در مورد «تصمیمات اداری» بسیار فقیر است به نحوی که نمی‌توان از این رویه قاعده کلی استنباط کرد.

#### ۵-۲. اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول

این اصل یکی از معیارهای کارآمدی اداری و از اصول اداره مطلوب است. بر این اساس هر کس حق خواهد داشت تا تقاضایش در فرآیند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و کافی و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود. بدین جهت این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمانی معقول از لوازم آن است. بر این اساس مقام عمومی باید اولاً قلمرو زمانی مورد نظر مقنن را در رسیدگی‌های اداری رعایت نماید. ثانیاً هرگونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص تفسیر و اداره در این خصوص مسئولیت خواهد داشت (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۸). این اصل در بسیاری از کشورها و قوانین اساسی و عادی تضمین شده است. ماده ۱۷ کد اروپایی رفتار خوب اداری در این خصوص مقرر می‌دارد: «... کارمند باید مراقبت نماید تا در قبال تقاضا یا شکایت ارائه شده به مؤسسه، تصمیمی در محدوده زمانی معقول و بدون تأخیر که در هر مورد نباید بیشتر از ۲ ماه از تاریخ وصول طول بکشد، اتخاذ نماید.»

این اصل در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به صورت واضح مورد شناسایی قرار نگرفته است اما به‌طور ضمنی در برخی از مواد و مقررات اداری تأیید شده است. برای مثال در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان اداری را موظف به سرعت در انجام وظایف کرده است. بند ۳ ماده ۸ رسیدگی به تخلفات اداری نیز یکی از تخلفات کارمندان را تأخیر در انجام عمل بیان داشته است، که این نیز خود، انجام عمل در یک فرصت مناسب را یکی از وظایف کارمندان بر شمرده است. همچنین ماده ۳۰ آئین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری به سرعت در رسیدگی و ممنوعیت تعلیق در رسیدگی و تصمیم‌گیری اشاره کرده است.

رعایت نکردن اصل اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول، ممکن است زمینه‌ساز نقض حقوق شهروندان و اطلاع در رسیدگی‌های اداری گردد. این اصل در آرای متعددی مورد توجه دیوان واقع شده است. در بعضی از آراء دیوان مسئولیت ناشی از تعلل و تأخیر اداره در تصمیم‌گیری را متوجه اداره کرده است. برای مثال رأی شماره ۶۵۴ مورخ ۸۶/۸/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص

استخدام رسمی دانشجویان متعهد به خدمت در آموزش و پرورش، تأخیر مقام اداری در صدور حکم مربوطه را مخالف با حقوق مکتسبه افراد بیان نموده است. بنابراین به وضوح می توان در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده نمود که به اصل اتخاذ تصمیم اداری در فرصت زمانی معقول اشاره شده و در بسیاری موارد این تأخیر را مبنای مسئولیت دولت قرار داده است، با این حال در اکثر قوانین و مقررات اداری مهلتی برای تصمیم‌گیری اداری و یا پاسخ به درخواست و شکایات اداری مشخص نشده است. موارد معدودی نظیر ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وجود دارد. بر اساس این ماده قانونی موسسه عمومی یا خصوصی که مشمول این قانون قرار می گیرد مکلف است حداکثر ظرف ده روز از زمان دریافت درخواست، پاسخ خود را ارائه دهد.

#### ۶-۲. ابلاغ تصمیمات اتخاذ شده به افراد

ابلاغ تصمیمات اداری، یعنی اداره پس از اینکه تصمیم (موردی و عمومی) را اتخاذ کرد، موظف است آن را به اطلاع مخاطب یا مخاطبین آن برساند. در واقع ابلاغ تصمیمات، لازمه امکان رسیدگی مجدد و تجدیدنظر خواهی از تصمیمات اتخاذی توسط مراجع اداری است. قوانین اداری اکثر کشورها این مورد را به عنوان یک اصل حقوق اداری شناسایی نموده اند و به عنوان یکی از حقوق مخاطبین اداره بیان کرده‌اند. برای نمونه قانون گسترش عدالت اداری و ماده ۳ قانون آیین منصفانه اداری آفریقای جنوبی به تفصیل مطلب پرداخته است. طبق این مقررات، اداره ملزم است تصمیم خود را به صورت کتبی، روشن و شفاف به اطلاع شهروند برساند. همچنین قانون عام حقوق اداری هلند از مواد ۴۰ الی ۴۵ به این موضوع پرداخته و بیان می‌دارد که یک دستور اداری تا زمانی که اعلام نشده است نمی‌تواند اجرا شود. این تصمیمات همچنین علاوه بر اشخاص ذی‌نفع در تصمیم، به اشخاصی که در جریان صدور تصمیم به عنوان مشاور دخالت داشته‌اند نیز ابلاغ می‌شود. عدم ابلاغ و اعلام آن قطعا به حق اعتراض و تجدیدنظر لطمه جدی وارد می‌نماید. این وضعیت حالتی است که با فرد براساس معیار و رفتار منصفانه عمل نشده است چرا که رفتار منصفانه مستلزم آگاهی از مفاد و دلایل تصمیم است تا اگر دارای اشتباه بود از طریق تجدیدنظر و نظارت قضایی اصلاح و به معیار قانونی معتبر نزدیک شود (J.Pierce, 1999:37). نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در مواد مختلفی به لزوم ابلاغ تصمیمات قضایی اشاره کرده است.<sup>۳۰</sup> در قوانین اداری نیز در مورد تصمیمات اداری این تکلیف

شناسایی شده است از جمله قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بیان می‌دارد مصوبه یا تصمیم و یا اطلاعاتی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی می‌باشد.<sup>۳۱</sup> این مقرر اداریات را ملزم می‌نماید تا در مواردی که تصمیمی مخالف و یا موافق با منافع اشخاص گرفته می‌شود از طریق انتشار به آگاهی مردم برساند ولی در مورد آرای اداری صادره از مراجع شبه قضایی لزوم اعلام و ابلاغ آرای صادره با صراحت بیشتری در برخی موارد پیش‌بینی شده است.<sup>۳۲</sup> در زمینه ابلاغ، قانون دیوان عدالت اداری به لزوم ابلاغ آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری مطابق آیین دادرسی مدنی صحه گذاشته است<sup>۳۳</sup> ولی در ارتباط با تصمیمات اداری، این حق نه در قانون دیوان عدالت اداری و نه در رویه قضایی آن مورد اشاره قرار نگرفته است. نکته مهم آن است که مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هنوز به دلیل فرهنگ اسرارگرایی حاکم بر ادارات دولتی اجرا نمی‌شود و بسیاری از تصمیمات اداری به صورت غیابی اتخاذ می‌شوند و ماموران دولتی خود را مکلف به ابلاغ تصمیمات به ذی‌نفع نمی‌بینند.

## ۷-۲. اصل تناسب

«اصل تناسب»<sup>۳۴</sup> مهم‌ترین وسیله برای کنترل تصمیمات و صلاح‌دهی‌های اداری است (European Union, 2005: 42) توجیه وجودی اداره تحقق بخشیدن به اهداف مورد نظر قانون‌گذار از طریق اجرای برنامه‌های دولت است. در این راستا اداره یا به عبارت بهتر مقامات اداری بایستی ابزاری را به کار گیرند که کمترین آسیب را به منافع افراد، وارد آورد. اصل تناسب به ارتباط میان «اهداف عمل عمومی» و «ابزار مورد استفاده» برای دستیابی به آن اهداف مربوط می‌شود. (Thomas, 2000:77).

اصل تناسب به دنبال ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذه و اهدافی است که مقام عمومی براساس آن تصمیم می‌گیرد؛ لذا باید رابطه معقولی بین نتایج حاصله و ابزار مورد استفاده و تصمیم اتخاذی وجود داشته باشد. بر این اساس اتخاذ هر قسم تصمیم یا اقدامی که خارج از هدف مورد نظر بوده یا هر اقدام سخت‌گیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است. رعایت اصل تناسب به لحاظ تحت تأثیر قراردادن حقوق شهروندان و ایجاد محدودیت‌ها اهمیت بسیاری در فرآیند اتخاذ تصمیم اداری دارد. ماده ۶ کد اروپایی رفتار خوب اداری در بیان اصل تناسب و اهداف آن مقرر نموده است: «در موقع اتخاذ تصمیمات کارمند باید مراقب باشد تا تدابیر متخذه متناسب با اهداف مورد تعقیب باشد. کارمند به ویژه باید

از تحدید حقوق شهروندان یا تحمیل هزینه بر آنان، چنانکه این محدودیت‌ها یا هزینه‌ها ارتباط معقول با هدف موردنظر ندارند، بپرهیزد. در حین اتخاذ تصمیمات کارمند باید تعادل منصفانه بین منافع اشخاص خصوصی و منافع عمومی برقرار نماید.» (یزدانی، ۱۳۸۷: ۳). به‌طور کلی اصل تناسب اگر چه ریشه اروپایی دارد اما می‌توان گفت در تمام خانواده‌های حقوقی گسترانیده و به عنوان یک دکترین حقوق عمومی اهمیت جهانی یافته است. بنابراین مشروط بودن اتخاذ اعمال اداری به رعایت اصل تناسب، نه تنها برای شهروندان مفید است، بلکه منجر به ارتقای نظریه اداره مطلوب و کارکرد هرچه مقبول‌تر، مؤثرتر و کارآمدتر نهادهای عمومی می‌شود. همین امر ظرفیت و توانایی‌های این اصل را در ارائه هرچه بهتر امور و خدمات عمومی افزایش می‌دهد و نتیجتاً بکارگیری اقتدار را مشروع‌تر می‌سازد (مرادی برلیان، ۱۳۹۱: ۴۷).

در مورد تناسب (وجود رابطه معقول بین نتایج حاصله و ابزار مورد استفاده و تصمیم اتخاذی از جانب اداره) در قوانین و مقررات اداری جمهوری اسلامی ایران مواردی وجود دارد که به رعایت اصل تناسب اشاره شده است. برای مثال ماده ۱۵ قانون برنامه چهارم توسعه دولت را موظف به افزایش حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولتی در هر سال برای هر رشته شغلی متناسب با نرخ تورم نموده است یا ماده ۳۱۴ همان قانون در مورد پرداخت حقوق کارکنان، دستگاه‌های اجرایی را موظف به پیش‌بینی ضوابط و دستورالعمل‌هایی نموده که بر اساس تلفیق مناسب نتیجه‌گرایی و بهره‌وری باشد. در ماده ۶۱۴ نیز متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت اصلی آن پیش‌بینی شده است. همچنین ماده ۱۵۴ قانون برنامه پنجم توسعه بیان می‌دارد که طبقه بندی واحدهای تولیدی و نحوه اعطاء تسهیلات و تخفیفات به آن‌ها متناسب با میزان تولید و ... است. در موارد مذکور یک رابطه منطقی باید بین تصمیم اتخاذی با اهدافی که از آن انتظار می‌رود (ساماندهی تعداد نیروی انسانی متناسب با اهداف و برنامه‌های دستگاه اجرایی ذی‌ربط، افزایش حقوق کارکنان متناسب با نرخ تورم و ...) وجود داشته باشد. جستجوی اصل تناسب در آرای دیوان عدالت اداری را نمی‌توان کوششی بیهوده تلقی نمود؛ چرا که با دقت در آرای این نهاد می‌توان مواردی را یافت که تلویحاً حاوی اصل تناسب بوده‌اند یا به عبارت بهتر به‌رغم عدم مستند ساختن رأی صادره به اصل تناسب، دست کم به مفهوم آن اشاره شده است. از طرفی دیگر برخی پرونده‌ها نمایانگر آن است که قاضی دیوان با اندک توجهی به استدلال‌های وکیل پرونده و با فراهم بودن استناد به اصول کلی حقوقی در نظام

کشورمان می‌توانست با تمسک به اصل تناسب به حل و فصل قضیه بپردازد یا حداقل این اصل را در جهت تقویت رأی صادره خویش به کار گیرد (مرادی برلیان، ۱۳۹۱: ۴۹). دیوان در قضیه اخذ عوارض ایمنی و کنترل ساخت استخرهای خصوصی مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۷ شورای اسلامی شهر تهران به لحاظ اینکه مصوبه متضمن رابطه منطقی بین اهداف مقنن که ایجاد تعادل و گسترش فضای ورزشی در کلیه نقاط شهر تهران بوده و تصمیم متخذه نیست و اعمال صلاحیت شورا، به زیان سایر ذی‌نفعان انجامیده است (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۱۵۰) مصوبه شورا را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تشخیص داده و اعلام می‌نماید وضع هرگونه عوارض توسط شورای شهر باید متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده توسط شورای شهر، متناسب و بنا به ضرورت باشد. در قضیه‌ای دیگر دیوان اعلام نمود که «مجرد اشتغال به شغل آموزگاری دلیل تمکن مالی شخص و محرومیت از حقوق قانونی وی نیست.» در این رأی دیوان تأکید می‌نماید که مقام اداری موظف است تفسیری مناسب از قانون ارائه دهد، تفسیری که باید در راستای معنی و هدف قانون باشد.<sup>۳۵</sup> با این حال می‌توان ادعا نمود که مهم‌ترین خلا در رویه قضایی دیوان عدالت اداری این است که این دیوان در رویه خود این اصل را صراحتاً شناسایی نکرده است و در موارد بسیاری که می‌توانست برای کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی از اصل تناسب استفاده نماید از آن غفلت نموده است.

#### ۸-۲. مشاوره و راهنمایی به افراد

یکایک شهروندان حق دارند به درست‌ترین و صادقانه‌ترین راهنمایی و اطلاعات در مورد نحوه دستیابی و پیگیری حقوق خود دسترسی داشته باشند. مشاوره و راهنمایی موجب حفظ حقوق و منافع افراد است و به آنها این امکان را می‌دهد که بتوانند قبل از گرفتن تصمیم از طرف مقام اداری، علاوه بر آشنایی با حقوق خود از دلایل و مبنای تصمیم مقام اداری آگاه شوند. بر این اساس اداره ملزم است که اطلاع‌رسانی و راهنمایی لازم به صورت شفاف و دقیق برای انجام خدمات مورد درخواست ارائه دهد. هیچ شهروندی نباید به دلیل عدم آگاهی و یا نداشتن تجربه از حقوق خود محروم گردد. به‌منظور اجرای هرچه بهتر این حق راهنمایی‌های اداره باید واضح و بدون ابهام باشد تا شهروند بتواند به نحو مطلوب به حقوق خود دست یابد.

در رابطه با مشاوره و راهنمایی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران نا کارآمد بوده و بسیار جزئی به این حق شهروندان در مقابل اداره و تکلیف اداره در مقابل شهروندان اشاره شده است. در این رابطه برای اولین بار قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده ۲۶ اشاره‌ای بدان نمود، همچنین با توجه به اینکه شباهت زیادی بین حق برخورداری از وکیل و مشاوره وجود دارد می‌توان برخورداری از وکیل را نیز نوعی از مشاوره دانست که این حق (برخورداری از وکیل) در اصل ۳۵ قانون اساسی، البته در ارتباط با دادگاه‌ها شناخته شده است که با توجه به شباهت رسیدگی‌های اداری و قضایی و همچنین با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان قانون اساسی<sup>۳۶</sup> در ارتباط با همین اصل می‌توان این حق را به رسیدگی‌های اداری نیز تسری داد و از آن استفاده نمود. در دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب هیأت عالی نظارت، نیز در ماده ۱۹ به‌طور ضمنی به داشتن وکیل یا نماینده قانونی اشاره شده و هیأت را موظف به در اختیار گذاشتن مدارک لازم در اختیار کارمند یا وکیل وی کرده است. در واقع می‌توان گفت که قانون مدیریت خدمات کشوری گام بسیار مثبتی در شناسایی مؤلفه‌های اداره مطلوب برداشته و بسیاری از این مؤلفه‌ها را که تا آن زمان در قوانین جمهوری اسلامی ایران ناشناخته بود مورد شناسایی قرار داده است. برای مثال راهنمایی و مشاوره به افراد یکی از این موارد می‌باشد. در رویه قضایی دیوان عدالت اداری به مشاوره و راهنمایی به‌عنوان تکلیف مقام اداری اشاره‌ای نشده است.

### ۹-۲. اخطار و آگهی قبلی

یکی دیگر از حقوق شخصی کسی که پرونده‌ای در اداره علیه او مطرح شده است این است که از آن اطلاع و آگاهی پیدا کند، بنابراین اگر دو شکایت علیه فرد مطرح شده باشد و تنها یکی از آن‌ها را به او اطلاع دهند و یا دو تصمیم علیه منافع او قرار باشد گرفته شود اما یکی از آن‌ها را به او اطلاع بدهند، خلاف اصل اطلاع و آگاهی قبلی است. (Craig, 2008: 432) این دریافت آگهی و اطلاعیه قبلی باید متضمن اطلاعات کافی در مورد موضوعات یا واقعیاتی باشد که مبنایی است برای تصمیم پیشنهادی. به‌علاوه اطلاعات مندرج در اطلاعیه نباید مبهم و کلی باشد بلکه باید به اندازه کافی کامل و روشن باشد (فلاح زاده ۱۹۰: ۱۳۹۴).

در قوانین و مقررات اداری نظام جمهوری اسلامی ایران در بسیاری از موارد، اتخاذ تصمیمات اداری در مورد شهروندان به صورت غیابی و بدون اطلاع و آگاهی قبلی به مخاطبان آن صورت می‌پذیرد و افراد موضوع آن صرفاً از نتایج آن مطلع می‌شوند. با این حال به‌طور پراکنده در برخی از مقررات، مقام اداری مکلف شده است تا قبل از اتخاذ تصمیم نسبت به اخطار اداری به شخص ذی‌نفع اقدام نماید به عنوان مثال وزارت صنایع و معادن مکلف است به دارندگان پروانه بهره‌برداری برداشت که به تعهدات خود عمل نمی‌نمایند با تعیین مهلتی مناسب اخطار نماید تا تعهد خود را ایفا نمایند. اما این اخطار نه برای بیان اطلاعاتی در مورد تصمیمی است که قرار است علیه منفعت صاحبان پروانه گرفته شود بلکه این اخطار صرفاً یک اخطار اداری برای اجرای تعهدات مندرج در پروانه است. به‌عنوان تمثیل تصمیم‌گیری‌های سازمان حفاظت و محیط زیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت در مورد صاحبان صنایع و پروانه‌های صنعتی که علیه آن‌ها می‌باشد بدون پیش‌بینی هرگونه تضمینات حداقلی متضمن آگاهی و اخطار قبلی دربردارنده اطلاعات کافی، می‌باشد.

دیوان عدالت اداری نیز در مواردی ادارات را مکلف به ابلاغ و اخطار قبلی به اشخاص نموده و مصوباتی را با همین مبنای عدم ابلاغ قبلی به افراد ابطال کرده است. برای مثال دیوان در رأی هیأت عمومی شماره ۴۵۶، مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ با موضوع «ابطال مفاد بندهای ۲ و ۳ آئین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۲۱۹ قانون مالیات‌های مستقیم مبنی بر صدور برگ قطعی مالیاتی اصلاحی متضمن افزایش مالیات و اجرای آن بدون اطلاع مؤدی و رسیدگی به اعتراض وی در مراجع ذی‌صلاح خلاف هدف مقنن اعلام نموده است.» و اخطار و آگاهی را به‌عنوان یکی از وظایف ادارات در تصمیمات خویش شناسایی نموده است. اما چنین رویه‌های نادر و پراکنده‌ای باعث پدیداری این مولفه اداره مطلوب به مثابه حق شهروندان نشده است، مهم‌ترین دلیل این امر نیز عدم توجه دیوان به اصول کلی حقوق اداری در مراحل مختلف بازنگری قضایی است.

#### ۱۰-۲. اعلام جبران‌های قابل دسترس

منظور از «جبران‌های قابل دسترس»، راهکاری است جهت کاهش تصمیمات نادرست مقامات اداری و بازگرداندن اعتماد به این تصمیمات (Daniel Smilov, 2005: 4). برای مثال این جبران‌ها می‌تواند شامل بازنگری توسط مقام مافوق و یا بازنگری قضایی و نقض تصمیم و ابطال، ساده‌سازی پذیرش و

استماع یا جبران خسارت باشد (Alexander and Gavin, 2006: 17). بازنگری به‌وسیله یک مرجع اداری و یا قضایی می‌تواند تضمینی بر درستی تصمیمات مقامات اداری باشد که البته این بازنگری باید توسط یک مرجع عالی صورت گیرد (South Dakota department of corrections, 2014: 4). به قول لرد دیپلاک بازنگری قضایی یک روش جبران عقلایی و منطقی است (Adam: 7). بر این اساس اداره موظف است که در تصمیماتی که اتخاذ می‌کند این جبران‌ها را اعلام کند تا در صورتی که اشخاص احساس کنند به دلیل تصمیم اتخاذ شده حقی از آن‌ها ضایع شده است، بتوانند از راه این جبران‌ها که به عنوان یکی از مؤلفه‌های حق اداره مطلوب محسوب می‌شود به حقوق از دست رفته خود نائل آیند. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اگرچه به اعلام جبران‌های قابل دسترس در عرصه رسیدگی قضایی توجه کرده است. اما در تصمیم‌گیری‌های اداری سکوت پیشه نموده و خالی از هرگونه مورد و نمونه مشخصی می‌باشد. البته باید اذعان داشت که این خلاء مربوط به تصمیم‌گیری‌های اداری است لکن در رسیدگی‌های مراجع اختصاصی اداری این مؤلفه شناسایی شده است. به عنوان مثال می‌توان به تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که در ارتباط با رسیدگی به موارد بند ۲ ماده ۱۰<sup>۳۷</sup> بیان می‌دارد مراجع مربوط مکلفند در رأی یا تصمیم خود تصریح نمایند که رأی یا تصمیم آن‌ها ظرف مدت مزبور، در دیوان قابل اعتراض است. بنابراین مراجع مذکور مکلف به اعلام جبران در دسترس از تصمیمات خود شده‌اند. به‌علاوه ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری هیأت‌های بدوی را مکلف به درج قطعی یا قابل پژوهش بودن آراء و نشانی محل تجدیدنظر کرده است. همچنین ماده ۲۷ قانون مذکور نیز کلیه هیأت‌ها را مکلف کرده که در متن آرای قطعی صادره، مهلت قانونی شکایت به دیوان عدالت اداری به‌عنوان جبران در دسترس را تصریح کنند. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در مورد اعلام جبران‌های قابل دسترس دارای نقص بوده و در این مورد رویه مشخصی شکل نگرفته و خلأ آن گوشزد می‌شود.

### نتیجه

امروزه «حق بر اداره مطلوب» به‌وسیله حقوق اداری شناسایی شده است. حق - ادعایی برای شهروندان و تکلیفی بر دوش اداره. اگر چه حق اداره‌ی مطلوب هنوز گفتمان ثابتی نیست، اما محققان آن را در رابطه با وظیفه‌ی اتخاذ تصمیمات درست اداری به کار می‌برند. در قوانین اساسی و

عادی کشورها کم و بیش لزوم رعایت و مراعات این حق را می‌توان دید. در اروپا نیز حداقل هفت سند را می‌توان یافت که به این موضوع توجه نشان داده‌اند. در نهایت تمامی این تلاش‌ها در حال حاضر در ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا به عنوان «حق بر اداره مطلوب» تجلی پیدا کرده است. می‌توان ادعا کرد که حق اداره مطلوب یک مفهوم چند وجهی و پیچیده است؛ یعنی اداره مطلوب مجموعه اصول حقوقی و معیارهای غیر حقوقی جهت حمایت از موقعیت و منافع افراد در مقابل رفتار نامناسب ادارات دولتی است.

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 آیین‌های اداری است و قواعد و اصول مربوط به آیین تصمیم‌گیری سازمان‌ها و فعالیت اداری در قوانین متعدد و به صورت پراکنده، غیرمنسجم و ناهمگون قابل شناسایی است. عدم جامعیت، فقدان انسجام و پراکندگی 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 مؤلفه‌های حق اداره مطلوب در نظام حقوقی ایران ولو به صورت ضمنی مورد اشاره قرار گرفته است، و اکثر این مؤلفه‌ها در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز تصریح شده، با وجود این، هنوز بسیاری از مؤلفه‌ها نه در مجموعه قوانین و نه در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مورد شناسایی واقع نشده و همین مسأله خلأ و کاستی در تحقق حق اداره مطلوب را نمایان و گوشزد می‌نماید.

## یادداشت‌ها

### 1. Charter of Fundamental Right of the European Union.

۲. طبق قانون اساسی سال ۱۹۴۷ ایتالیا، آژانس‌های ایتالیایی باید به گونه‌ای سازماندهی شوند که متضمن بی طرفی در امور اداری باشند. قانون‌گذاران باید ساختارها و روندهای اداری مناسبی را برای انجام وظایف اداری طراحی کنند. از سوی دیگر، اداره‌ی عمومی نیز وظیفه دارد با گردآوری اطلاعات ضروری و ایجاد توازن بین عوامل مربوطه، اقدام به تصمیم‌گیری صحیح نماید.

3. 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 at the 275<sup>th</sup> meeting of minister's deputies.

4. Right to be heard

5. Access to information

6. Assistance and representation

- 7.Statement of reasons
- 8.Indication of remedies
- 9.United Nations Development Program
- 10.Http://www.unpd.org/documents/what\_is\_good\_governance.pdf

۱۱. قانون اساسی کشور فنلاند، مصوب ۲۰۰۰.

۱۲. قانون اساسی کشور عراق، مصوب ۲۰۰۵.

۱۳. قانون اساسی کشور مصر، مصوب ۱۹۸۰.

۱۴. قانون اساسی جدید مصر مصوب، ۲۲ دسامبر ۲۰۱۲.

- 15.Right to good administration
- 16.Obligation Means
- 17.Obligation to achieve a certain result
- 18.Legality

۱۹. اینکه مقامات اداری نباید خارج از چارچوب قانون اقدام نمایند این وجه اداره را وادار می‌نماید که خارج از صلاحیتی که قانون به آن‌ها اعطا نموده است فعالیت ننمایند.

۲۰. اینکه کلیه فعالیت‌های مقامات اداری باید مطابق با قانون باشند.

۲۱. مطابق بخشی از ماده ۱۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود...»

۲۲. از جمله در رأی شماره ۴۴۹ مورخ ۱۳۸۴/۹/۶ هیأت عمومی مصوبه چهل و پنجمین جلسه ۱۳۸۲ شورای اسلامی شهر تهران درباب افزایش عوارض تابلوهای منصوبه درحوزه شهر را به لحاظ عدم رعایت تشریفات قانونی مغایر قانون تشخیص داده و حکم به ابطال آن داده است. در واقع می‌توان گفت که یکی از راه‌های قانونی بودن تصمیم مقامات اداری رعایت آیین‌ها و تشریفات پیش‌بینی شده در قانون می‌باشد و دیوان مصوبه فوق‌الذکر را به دلیل عدم رعایت آن ابطال نموده است. همچنین رأی شماره ۳۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۴ با موضوع: «ابطال بخشنامه شماره ۸۰/۷۹۰۱۳۸۳۱ مورخ ۷۹/۷/۲۵ معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران که متضمن وضع قاعده آمره درخصوص وصول عوارض زیربنا، پذیره، اضافه تراکم و تغییر کاربری علاوه برجرایم تخلفات ساختمانی می‌باشد، به لحاظ تشخیص خارج از حدود اختیارات قانونی مقام فوق‌الذکر» و همچنین رأی شماره ۵۵۸ مورخ ۸۸/۷/۲۰ با موضوع: «ابطال بند ۷ ماده ۴ آیین نامه اجرائی تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ بلحاظ تعیین شرط سنی (حداکثر ۷۰ سال) برای داوطلبان عضویت در هیأت مدیره اتحادیه صنفی در زمان ثبت نام به جهت مغایرت آن با قانون». و رأی ۳۳۳، ۳۳۳، ۳۳۴ مورخ ۸۶/۵/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تغییر نوع استخدام از رسمی آزمایشی

مقاله ۲. نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران ۵۷

به پیمانی که از سوی مقام عمومی و بدون رعایت قوانین جاری در خصوص استخدام دولتی صورت گرفته است را غیر قانونی اعلام کرده است.

### 23. quality

۲۴. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۸۷/۱۱/۱۳ کلاسه ۷۶۲/۸۷ در زمینه ابطال آزمون دستیاری پزشکی.

۲۵. برای مثال رأی شماره ۷۴ مورخ ۷۴/۳/۳ به موضوع «ابطال مندرجات دستورالعمل اجرائی بخشنامه ایجاد تسهیلات برای فرزندان اعضاء هیأت علمی دانشگاه‌ها به واسطه ایجاد و تبعیض ناروا و آشکار بین نامبردگان و سایر دانشجویان و جواز تغییر محل و رشته تحصیلی برای آنان».

۲۶. ن ک: اصول ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۱۶۵، ۱۶۶ و ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲۷. برای مثال در رأی شماره ۷۴ مورخ ۸۳/۳/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری که تشخیص هیأت را در مورد ارائه یا عدم ارائه اسناد طبقه‌بندی شده به عهده هیأت‌ها گذاشته به لحاظ در تضییق قرار دادن امکان دفاع از آن‌ها تا حدودی به حق دفاع در هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری از لحاظ دسترسی به اسناد اشاره شده است. بر همین اساس می‌توان ادعا نمود که دیوان عدالت اداری هرچند محدود، خواه به صورت ضمنی حق دفاع را مورد شناسایی قرار داده است. همچنین رأی شماره ۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۶۵/۳/۵ با موضوع ابطال بخشنامه شماره ۳۷۸۵،۱۰ مورخ ۶۲/۸/۱۲ صادره از سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر عدم پذیرش اشخاص ثالث به عنوان نماینده یا وکیل به جهت مخالفت با مقررات قانون مدنی در باب وکالت.

۲۸. تبصره ۱ ماده (۷) قانون «اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵.

۲۹. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۱۹-۶۸/۱۲/۲۴ کلاسه پرونده ۶۸/۱۶ برای اولین بار توجه به این مسأله را جزء اصول اولیه و بدیهی دادرسی و رسیدگی اداری و قضایی اعلام نموده است. قسمتی از رأی این‌گونه است: «اصل ضرورت توجه به دلائل و مستندات دعوی و رعایت ارزش و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آراء صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیبه نیز در هریک از مواضع مربوط مؤید آن می‌باشد...».

۳۰. ماده ۳۸۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ و ماده ۳۰۰ قانون آیین دادرسی مدنی.

۳۱. تبصره ماده ۵ و همچنین ماده ۱۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷.

۳۲. برای مثال ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری اشعار می‌دارد: «آرای صادر شده توسط هیأت‌های بدوی و تجدید نظر و احکام اخراج موضوع ماده ۱۷ قانون، به طور مستقیم و بلافاصله به اداره های کارگزینی یا دواير مشابه دستگاه‌های ذیربط ارسال می‌شود. واحدهای یاد شده موظفند حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ صدور رأی، آراء و احکام صادر شده را به کارمندان مربوط ابلاغ نموده و مدارک آن را جهت درج در پرونده اتهامی به هیأت مربوط تحویل نمایند. در صورت سهل انگاری مسؤولان کارگزینی یا امور اداری مربوط در ابلاغ آراء و احکام صادر شده به

متهم، با آنان طبق قانون رفتار می شود، همچنین هرگونه خودداری یا جلوگیری از اجرای آرای هیأتها ممنوع است و با متخلفان طبق قانون رفتار می شود.»

۳۳. ماده ۶۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «دادنامه پس از صدور، ثبت می شود و رونوشت آن ظرف پنج روز برای ابلاغ به طرفین ارسال می گردد.»

#### 34. Principle of proportionality

۳۵. رأی شماره ۱۲۰-۱۳۸۰/۴/۱۷-هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد استرداد زمین واگذار شده وفق تبصره ۵ ماده واحده مربوط به قانون اراضی کشت.

۳۶. با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۳۵ قانون اساسی، حق انتخاب وکیل در اصل مذکور محدود به دادگاهها نیست. پاسخ شورا در استفسار رئیس کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی راجع به قلمرو اصل ۳۵ قانون اساسی نسبت به دادگاه های انتظامی سردفتران و سایر مراجع شبه قضایی چنین است: «موضوع در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح شد و نظر شورا به این شرح اعلام می گردد: به لحاظ این که اصل سی و پنجم قانون اساسی حق انتخاب وکیل را در غیر دادگاه نفی نمی کند از این رو اصل مذکور نیاز به تفسیر ندارد.»

۳۷. بند ۲ ماده ۱۰ در ارتباط با صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: «۱- ... ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.»

### منابع و مأخذ

#### منابع فارسی و لاتین

##### ۱- کتب

شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۲.

عباسی، بیژن، حقوق اداری، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۸۷.

قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حق ها و آزادی ها، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های حقوقی، چاپ دوم، ۱۳۸۸.

فلاح زاده، علی محمد، حقوق اداری تطبیقی، شهردانش، ۱۳۹۴.

کلاهی، حسن سعید و کاردان، عباس، مفاهیم کلیدی در علم سیاست، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ نخست، ۱۳۸۷.

مقاله ۲. نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران ۵۹

هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۶.

هداوند، مهدی و مشهدی علی، اصول حقوق اداری، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.

هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول و دوم، تهران، سمت، ۱۳۸۹.

Thomas, R. (2000). Legitimate expectations and proportionality in administrative law, Hart publishing, oxford

## ۲- مقالات

زارعی، محمد حسین، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، نشریه مدیریت دولتی، شماره ۳۸، ۱۳۷۶.

یزدانی، هرمز، کد اروپایی رفتار خوب اداری، آمبودزمان اروپا، طرح پژوهشی مرکز توسعه قضایی قوه قضائیه، کمیسیون حقوق عمومی، ۱۳۸۷.

## ۳- پایان نامه‌ها و تقریرات

زارعی، محمد حسین، جزوه حقوق اداری تطبیقی، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران، مرکز تحصیلات تکمیلی حقوق و علوم سیاسی، نیمسال اول سال تحصیلی ۷۸-۷۹.

زینالی اقدم، امیر علی، «ماهیت ضمانت اجراهای اداری در نظام حقوقی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، تابستان ۱۳۹۱.

فلاح زاده، علی محمد، «عدالت رویه‌ای در تصمیمات اداری با مطالعه موردی در نظام حقوقی ایران»، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰.

نقیبی مفرد، حسام، «حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر»، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، زمستان ۱۳۸۷.

مرادی برلیان، مهدی، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱.

