

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، زمستان ۱۴۰۳، شماره ۴۱

مقاله علمی پژوهشی

چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن

شبنم صفائی جورشری^۱؛ محمد مظهري^۲؛ آیت مولائی^۳؛ سیدحسین ملکوتی هاشجین^۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۰

چکیده

سلامت اداری و حق دسترسی به اداره سالم از جمله مهم‌ترین حقوق شهروندان محسوب می‌شود. با توجه به ارتباط تنگاتنگ فساد و سلامت با یکدیگر، اصل قانونی بودن با تضمین منفعت عمومی؛ به‌عنوان یک ملاک عینی و مشخص می‌تواند به خیلی از جنبه‌های فساد پایان داده، تأمین‌کننده سلامت اداری باشد. مقاله حاضر با رویکردی تطبیقی در پی پاسخ به این سؤال است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی بودن، برای دستیابی و تأمین سلامت اداری با توجه به حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا چیست؟ بررسی‌های صورت گرفته به‌صورت تطبیقی با روش توصیفی - تحلیلی از میان منابع کتابخانه‌ای و اسنادی بیانگر آن است که این اصل در هر یک از دو نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا با چالش‌هایی مواجه است که زمینه بروز فساد و خدشه به سلامت اداری را فراهم می‌آورد. تعارض میان دو اصل قطعیت حقوقی و قانونی بودن که هر دو از جنبه‌های اصل حاکمیت قانون هستند، در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا و وفق مفهومی دولت از نظر نظارت‌پذیری و قرارگرفتن در جایگاه شاکي، در حقوق موضوعه ایران؛ از مهم‌ترین چالش‌های این اصل برای تأمین سلامت اداری هستند.

واژگان کلیدی: سلامت اداری، فساد، اصل قانونی بودن، اصل قطعیت حقوقی، دولت.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. (نویسنده مسئول) sf.jorshar888@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. m.mazhari@tabrizu.ac.ir

۳. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. amulaee@tabrizu.ac.ir

۴. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز: ایران. malakooti@tabrizu.ac.ir

مقدمه

طبق قانون اساسی، تشکیل نظام اداری صحیح از وظایف دولت محسوب می‌شود^۱ و یکی از شاخص‌های نظام اداری صحیح، سلامت اداری است (موسی‌زاده و دانش‌ناری، ۱۳۹۶: ۱۱)؛ همچنین حق دسترسی به اداره سالم از مهم‌ترین حقوق شهروندان در ارتباط با اداره و از ارزش‌های حاکم در نظام حقوقی محسوب می‌گردد.

سلامت اداری، نه فقط به معنای فقدان فساد^۲، بلکه برخورداری از شرایطی است که ماهیتی پیشگیرانه علیه فساد نیز دارند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۲). با توجه به ارتباط تنگاتنگ سلامت و فساد، پیچیدگی و گستردگی تعریف فساد بر مشکل بودن مطالعه پیرامون سلامت دامن می‌زند. هرطور و بر هر مبنایی فساد تعریف شود، منجر به تضییق یا توسیع دامنه اقدامات مرتبط با سلامت خواهد شد. درهرحال، با مفروض دانستن تعریف فساد به «سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی)» که برگرفته از تعاریف ارائه شده از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل^۳ و بانک جهانی^۴ بوده و در جهان مورد توافق عمومی قرار گرفته است (عباس‌زادگان، ۱۳۹۴: ۱۶)؛ درواقع، فساد به معنای نقض روح و هدف قانون (تأمین منفعت عمومی) است. به علاوه، در حالی که بسیاری از تعاریف فساد مبتنی بر نقض قانون هستند؛ قانون یکی از متغیرهای اصلی سلامت در رویکرد ایجابی آن و در پیوند با اخلاق محسوب می‌شود (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۶).

این در حالی است که با بررسی علل مختلف سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و حقوقی ایجادکننده فساد، از مشکلات مرتبط با قانون و ضعف نظارت قضایی به‌عنوان علل حقوقی آن می‌توان نام برد (الماسی و فاطمی، ۱۳۹۷: ۳۰-۲۷). با توجه به ابتناء تعاریف فساد و سلامت بر قانون؛ از منظر حقوق اداری، دستیابی به سلامت اداری نیازمند بررسی سازوکارهای اصل قانونی بودن به‌عنوان یکی از دلایل بازنگری قضایی و ظرفیت‌سنجی آن برای تأمین سلامت

۱. اصل سوم بند دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. Corruption

۳. Transparency International

۴. World Bank

اداری است. بررسی اینکه چه کسانی صلاحیت شکایت نسبت به اعمال و تصمیمات غیرقانونی اداره را دارند و حیطة نظارت‌پذیری اداره تا کجاست و همچنین واکاوی آثار ایراد به عدم قانونی‌بودن، در سنجش سلامت اداری و مبارزه با فساد تأثیر بسزایی خواهد داشت؛ لذا این مقاله در پی آن است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی‌بودن در اداره را با رویکردی تطبیقی با حقوق موضوعه اتحادیه اروپا؛ برای تأمین سلامت اداری بررسی کند. از آنجا که حقوق موضوعه اتحادیه اروپا به‌عنوان نظام حقوقی که در تدوین و تصویب حقوق موضوعه خود از هم‌اندیشی و تجربیات و آموزه‌های کشورهای عضو بهره برده است، در عین حال بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد؛ می‌تواند از حیث مطالعه نقاط قوت و ضعف و استفاده از تجربیاتش مفید و جالب‌توجه باشد.

اگرچه هدف نهایی اصل قانونی‌بودن به‌عنوان موضوع محوری پژوهش حاضر، همچون دیگر اصول حقوق اداری؛ دستیابی به مؤلفه‌های اداره مطلوب و همین‌طور از جمله آن‌ها سلامت اداری است و دربارهٔ این اصل، پژوهش‌های مختلفی صورت گرفته است؛ اما در بررسی‌های صورت‌گرفته، پژوهشی تطبیقی دربارهٔ شناسایی این اصل و بررسی چالش‌های آن از منظر مبارزه با فساد و تأمین سلامت اداری در بستر حقوق موضوعه اتحادیه اروپا و ایران یافت نشد. این پژوهش با رویکردی تطبیقی در پی پاسخ به این سؤال است که قلمرو و چالش‌های اصل قانونی‌بودن برای دستیابی و تأمین سلامت اداری با توجه به حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا چیست؟

از این‌رو، با شیوه‌ای کتابخانه‌ای، به روش توصیفی - تحلیلی و با رویکرد تطبیقی در بخش اول به مفهوم سلامت، فساد و اصل قانونی‌بودن و ارتباط آن با سلامت اداری پرداخته شد و در بخش دوم، حقوق موضوعه اتحادیه اروپا پیرامون سازوکار اصل قانونی‌بودن و چالش‌های آن برای دستیابی به سلامت بررسی شد و در نهایت، در بخش سوم، حقوق موضوعه ایران در این زمینه واکاوی شد.

۱. مفهوم سلامت و فساد

۱-۱. سلامت

سلامت،^۱ مفهوم ساده‌ای برای تعریف کردن نیست و برای آن، از بسیاری از تعاریف متداخل و متمایز استفاده می‌شود که با یکدیگر همپوشانی دارند. (Benner & Haan, ۲۰۰۸: ۱۶)

امروزه بررسی مفهوم سلامت در بسیاری از کشورها به موضوع مهم و برجسته‌ای تبدیل شده است. (Huberts & et al ۲۰۰۷: ۵۸۹)

از نظر واژگانی، بی‌گزند و بی‌عیب بودن معنای دقیق سلامتی است. (هاشمی کاشانی، ۱۴۰۱: ۳)

که در فرهنگ فارسی معین و دهخدا نیز به آن اشاره شده است.^۲ سلامت ترجمه واژه «integrity» از کلمه لاتین «intangre» به معنای دست‌نخورده مشتق شده است. این واژه به فضیلت فسادناپذیری و حالتی از بی‌عیب بودن اشاره دارد. سلامت اداری، ارتباط تنگاتنگی با فقدان تقلب و فساد دارد؛ اما متضمن شایستگی عام نیز هست. (Benner & Haan, ۲۰۰۸: ۱۶)

همچنین سلامت به کیفیت انجام عمل مطابق با ارزش‌های اخلاقی، هنجارها و قواعد مورد قبول جامعه توسط افراد و سازمان‌ها تعریف شده است. (Huberts & et al ۲۰۰۷: ۵۸۹)

با در نظر گرفتن معیار اخلاق، عده‌ای سلامت را انجام امور براساس ارزش‌های پذیرفته‌شده اخلاقی و معیارهای منطبق با منفعت عمومی می‌دانند. برخی، سلامتی را استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی تعریف کرده‌اند. (طجرلو و قربانی، ۱۳۹۵: ۸۸)

و به‌عنوان یک مفهوم اجتماعی درباره‌ی تعریف آن اختلاف نظر وجود دارد. می‌توان در یک نگاه کلی، این تعاریف را در دو دسته‌ی بزرگ تعاریف سلبی و ایجابی تقسیم نمود: سلامت از جنبه سلبی درمقابل مفهوم فساد می‌ایستد و به معنای فقدان فساد است؛ این در حالی است که اگر از جنبه ایجابی به سلامت اداری بنگریم، سلامت اداری فقط حذف فساد نیست؛ بلکه بهره‌مندی از شرایط و فرایندهایی است جهت پیشگیری و شناسایی سریع و مبارزه با فساد، قطع، کنترل و

۱. Integrity

۲ . www.vajehyab.com/moein/ و www.vajehyab.com/dekhoda/ تاریخ

مراجعه ۱۴۰۲/۱۱/۰۶

جلوگیری از رشد حلقه‌های فسادزا. افزون بر این، در مفهوم ایجابی آن، قانون یکی از متغیرهای اصلی سلامت است. (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۶-۱۰۱) با توجه به ارتباط تنگاتنگی که سلامت در ابعاد سلبی و ایجابی خود با مفهوم فساد دارد، درک صحیح از مفهوم سلامت، مستلزم شناسایی و واکاوی مفهوم فساد است.

۲-۱. فساد

تعاریف مختلفی درباره ماهیت فساد به‌عنوان پدیده‌ای شوم که دامن‌گیر روابط اداره و شهروندان می‌شود، ارائه شده که بر پیچیده‌بودن مفهوم سلامت اداری می‌افزاید. فساد در زبان فارسی، به معنای تباهی و تباه‌شدن آمده است^۱ و در زبان انگلیسی، ترجمه واژه «Corruption» و با ریشه لاتینی «Rumpere» به معنای شکستن هست؛ بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقص می‌شود، این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات باشد، در واقع، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف و یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق دارد. (شفیع‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۴۳) به‌طور کلی، فساد اداری؛ اقدامات مأموران دولتی با هدف انتفاع خود یا دیگران در قبال دریافت مال از طریق نقض یا تعبیر و تفسیر قانون و تغییر آن؛ خودداری و کوتاهی در انجام وظایف قانونی؛ تسهیل یا تسریع غیرعادی برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران است. (عباس‌زادگان، ۱۳۹۴: ۲۱) با این تعبیر، در واقع فساد اداری به معنای نقض هدف قانون (تأمین منفعت عمومی) در جهت تأمین منفعت شخصی هست.

سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی نیز فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می‌دانند که این تعریف در جهان، مورد توافق عمومی قرار گرفته است. (عباس‌زادگان، ۱۳۹۴: ۱۶)

کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا ۱۹۹۷ به‌عنوان اولین سند جامع اروپایی برای مقابله با فساد، آن را به دو دسته: فساد فعال و غیرفعال تقسیم نموده است. هرگونه درخواست امتیاز سود یا شیء مادی از طرف کارمند و مأمور دولت یا هر مقام دولتی، مستقیم یا غیرمستقیم در ازای انجام عمل در حدود وظایف رسمی فساد

۱. www.vajehyab.com/dekhoda/ و www.vajehyab.com/moein/ تاریخ مراجعه ۱۴۰۲/۱۰/۰۹

غیرفعال بوده و منظور از فساد فعال، هر پیشنهادی است که مبنی بر اعطاء و وعده امتیاز مادی به مقام دولتی در ازای تعهد به انجام یا خودداری از انجام وظایف رسمی باشد. (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۴۴-۲۴۵)

همچنین فساد در نظام حقوقی کشورمان در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰، این‌طور تعریف شده است: «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی». در این قانون؛ علی‌رغم انتظاری که از عنوانش می‌رود، مفهوم سلامت؛ شناسایی نشده و تنها به تعریف فساد پرداخته است. البته با توجه به تعریف فساد و دقت در سایر مواد این قانون، از آنجاکه تعریف سلامت حول محور فساد و نحوه مقابله و مبارزه با آن می‌چرخد؛ می‌توان این‌طور بیان داشت که قانون‌گذار، مؤلفه‌های سلامت در هر دو جنبه سلبی و ایجابی آن را مدنظر داشته است و این امر توسط ۹ شاخص ارائه شده توسط شورای دستگاه‌های نظارتی جهت سنجش سلامت اداری مطابق ماده ۲۸ به منصفه ظهور می‌رسد که عبارتند از: قانون‌گرایی، استقرار توسعه سامانه الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخگویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، شایسته‌سالاری و الگوی مصرف.^۱

۳-۱. اصل قانونی بودن^۲

اصل قانونی بودن که مبنای تشکیل، اقدام و فعالیت اداره است، با عناوین دیگری همچون اصل تفوق قانون، قانونیت، مشروعیت و در مفهوم کلی‌تر، حاکمیت قانون هم شناخته می‌شود. این

۱. شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی، ص ۴

۲. The Principle of Legality

اصل به‌عنوان اصلی‌ترین معیار در نظارت بر اداره محسوب می‌شود. (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۸۶) حاکمیت قانون یا اصل قانونمندی به معنای ابتناء همه امور اجتماع و حکومت بر پایه قانون و پیروی از آن است، نه پیروی از روابط شخصی. تحقق اصل حاکمیت قانون مبتنی بر این است که برای شهروندان، امکان مراجعه به مراجع مستقل و بی‌طرف و احقاق حقتشان نسبت به اعمال و تصمیمات مخالف قانون اداره وجود داشته‌باشد. (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۵۸) اجماع حداقلی را که شرط شناسایی مفهوم حاکمیت قانون است، می‌توان در دو گزاره صورت‌بندی کرد: اول اینکه، حکومت باید به شیوه عقلانی تصمیم گرفته، عمل کند؛ بدین معنی که تصمیمات و اعمال تصمیمات باید بر مبنای «دلایل» باشد و دوم اینکه، دلایل باید به یک معنا «قانونی» باشد. (مرکزالمیری، ۱۳۹۴: ۳۲) حاکمیت قانون در زمینه حقوق اداری ایجاب می‌کند اداره طبق قانون عمل کند. این اصل همچنین ایجاب می‌کند که خود قانون، حداقل استانداردها را رعایت کند. (Stott&Felix, ۱۹۹۷: ۲۲) مقام اداری بر مبنای اصل قانونی‌بودن به انجام دو گونه تعهد ملزم است:

۱- تعهد سلبی که بر اساس آن، نباید تصمیمات مقام اداری، متعارض با هنجارهای عمومی حاکم بر اعمال اداری باشد و همچنین نباید در حکم قانونی تغییری ایجاد کرد و یا اینکه حق و تکلیفی جدید را به وجود آورد. بر همین اساس، اصل عدم صلاحیت مطرح می‌شود که عدم امکان ایجاد صلاحیت جدید یا توسعه دامنه صلاحیت‌های قانونی توسط مقام عمومی و از جنبه سلبی، ممانعت از تضییق حوزه صلاحیتی از سوی مقامات و نهادهای دولتی از نتایج آن است.

۲- تعهد ایجابی که بر مبنای آن، مقام اداری باید طبق قانون و در راستای هدف آن عمل کند و برای اجرای مفاد هنجارهای عمومی باید از تمامی تدابیر قانونی و فردی استفاده کرد و خلاء قانونی در تصمیمات خود باقی نگذارد. (پتفت، ۱۳۹۶: ۱۷۴)

اختیارات تفویض شده به مقام اداری در بستر قانون، مبتنی بر این «شرط ضمنی» است که آن اختیارات را به «شیوه قانونی» و در راستای تأمین منفعت عمومی اعمال نماید. در نتیجه،

اعمال قانونی اختیارات و تأمین منفعت عمومی از جمله شروط «مشروعیت» اعمال اداری محسوب می‌شود. (مرکز مالگیری، ۱۳۹۴: ۱۶۱)

در مقام اتخاذ تصمیم و اقدامات اداری، برعکس صلاحیت تکلیفی که وظایف مقام اداری از قبل به‌وسیله قانون مشخص شده و هیچ‌گونه آزادی و اختیار در تصمیم‌گیری برای او وجود ندارد (مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۱)؛ صلاحیت اختیاری معمولاً مستلزم دو مفهوم مشترک انتخاب و منفعت‌عام است. در صلاحیت اختیاری، مقام اداری به‌موجب قانون اجازه دارد تا از میان گزینه‌های متعدد قانونی با 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 منفعت‌عام است که به‌وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است (Ponce, ۲۰۰۵: ۵۵۳). البته منظور از توازن بین منافع عمومی و خصوصی در صلاحیت اختیاری، برقراری تعادل معقولانه بین منفعت عمومی و منفعت خصوصی شهروند است. با توجه به تعریفی که OECD^۱ تحت یک توصیه‌نامه از سلامت ارائه می‌دهد، «سلامت عمومی به همسویی مداوم و پایبندی به ارزش‌های اخلاقی مشترک، اصول و هنجارها، برای حفظ و اولویت دادن منافع عمومی بر منافع خصوصی در بخش عمومی مربوط است» (OECD, ۲۰۱۷: ۲)؛ تصمیم و عمل مقام اداری در صورتی سالم است که منفعت عمومی کاملاً در برابر منفعت شخصی (مقام اداری) محافظت شود. در واقع، در سلامت، بحث ترجیح منفعت عمومی مطرح می‌شود، نه توازن آن با منفعت خصوصی.

این دسته از صلاحیت‌ها به‌ویژه محل رویش فساد هستند؛ چون همین‌که مقام اداری در راستای اتخاذ تصمیم و انجام اعمال اداری از اختیار خود سوءاستفاده کند و در چالش تعارض منافع، نفع شخصی خویش را به نفع عمومی ترجیح دهد، فساد متولد خواهد شد؛ خواه آن عمل در قوانین موضوعه جرم‌انگاری شده یا حتی غیرقانونی شمرده شده باشد یا نه. این موضوع تا حدودی به ذات پنهان، پیچیده و غیرقابل‌پیش‌بینی فساد مرتبط می‌شود؛ اگرچه از پیامدهای حاکمیت قانون می‌توان به برقراری نظم حقوقی، پیش‌بینی‌پذیر ساختن اوضاع و احوال، احترام به

۱. Organization for Economic Co-operation and Development

آموزه عدالت طبیعی در دادرسی‌ها و به‌طورکلی، اجرا و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان اشاره نمود. (مرکزالمیری، ۱۳۹۴: ۲۰۹-۲۰۵) و ثبات حقوقی مدنظر حاکمیت قانون، پیش‌زمینه تأمین سلامت اداری هست؛ اما ضعف قانون و عوامل ایجادکننده آن همچون: مشکلات قانون‌گذاری، تعدد و تورم قوانین، عدم شفافیت، کاستی و خلأ قوانین، وضعیت تناسب، سازگاری و کارامدی قوانین، از علل ایجادکننده فساد و مختل‌کننده سلامت هستند. (الماسی و فاطمی، ۱۳۹۷: ۳۰-۲۷) صحت توأمان کمی و کیفی قوانین، تأثیر مستقیمی بر میزان سلامت اعمال و تصمیمات اداری خواهد داشت. همچنان که تقسیم‌بندی فساد بر فساد سیاه، خاکستری و سفید، مؤید این موضوع است؛ چراکه فساد سیاه، هم عموم مردم و هم نخبگان جامعه، آن را محکوم می‌نمایند و عامل آن را مستحق تنبیه می‌دانند (مانند دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی احداث مسکن)، فساد خاکستری توسط اکثر نخبگان منفور است، ولی عموم مردم در مورد آن بی‌تفاوتند و فساد سفید که ظاهراً مخالف قانون است؛ اما از نظر عموم مردم و نخبگان، آن قدر مضر و بااهمیت نیست. (عباس‌زادگان، ۱۳۹۴: ۱۷) وقتی فساد از این منظر و در بستر حقوق بررسی شود، موضوع کیفیت قانون مطرح می‌شود که بر میزان التزام و پایبندی شهروند و اداره نسبت به قوانین، اثرگذار است، البته بررسی آن، موضوع پژوهش حاضر نیست. اصل قانونی‌بودن به اشکال مختلف ممکن است توسط اداره و شهروندان نقض گردد که در مبحث بعدی بررسی می‌شود.

۱-۳-۱. جلوه‌های نقض اصل قانونی بودن

در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا ماده ۲۶۳^۱ TFEU که درباره اصل قانونی‌بودن و چارچوب‌های اعمال آن است؛ در بند ۲ درباره جهات بازنگری؛ به عدم صلاحیت، نقض الزامات رویه‌ای اساسی، نقض معاهده یا هر قاعده قانونی مربوط به اجرای آن و سوءاستفاده از اختیار تصریح می‌کند. متن پیش‌نویس معاهده رم در دسترس نیست؛ باین‌حال، تأثیر تفکر فرانسوی به‌وضوح بر این مبنای بازنگری حک شده است. (Craig, ۲۰۱۰: ۵)

۱. Treaty on the Functioning of the European Union

در حقوق موضوعه ایران، ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری، به صراحت درباره علل بازنگری اعلام نظر کرده و خروج از حدود اختیارات و عدم قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری را از موجبات نظارت قضایی بر آن‌ها دانسته است. همچنین ماده ۱۲ همین قانون در باب نظارت بر تصمیمات عام و کلی؛ معایرت با شرع یا قانون، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات، تخلف از اجرای قوانین و مقررات و خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود را از علل بازنگری نام برده است.

اصل قانونی بودن با عناوین مختلفی همچون فاقد وجاهت قانونی، خلاف قانون، مخالف اصول و موازین قانونی و فقدان اعتبار قانونی، تقریباً در همه آرای هیأت عمومی جهت ابطال تصمیمات و اعمال اداری صادر شده است؛ به تعبیری دیگر، سایر اصول مورد استفاده دیوان در ذیل این اصل گنجانده می‌شوند. در این راستا، دیوان در آرای مختلف خود به لزوم رعایت کلیه آثار مترتب بر قانون، رعایت تشریفات قانونی، عدم مخالفت با هدف و حکم مقنن، رعایت زمان مقرر در اجرای قانون، ممنوعیت تضییع و تخصیص دایره شمول و ممنوعیت تفسیر تعمیم و توسیع حیطه قانون تأکید نموده است. (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۹۰-۸۹)

۲-۳-۱. سوءاستفاده از اختیار و فساد

سوءاستفاده از اختیار به عنوان یکی از وجوه نقض ماهوی اصل قانونی بودن، دارای بیشترین قرابت معنایی با فساد بوده است؛ بنابراین، در این قسمت، بیشتر بررسی بیشتری می‌شود. این وجه از نقض قانون؛ به خاطر عدم لزوم در نظر گرفتن نفع شخصی در تعریف آن (افشاری، ۱۳۹۹: ۶۴-۶۳)، دایره مفهومی گسترده تری نسبت به تعریف رایج فساد دارد.

وجود عنصر سوءنیت که شرط لازم در تعریف سوءاستفاده از اختیار بوده (افشاری، ۱۳۹۹: ۶۴) با تعاریف سلامت که مبتنی بر اخلاق هستند، تطابق دارد و البته شاید همین موضوع برای ناسالم دانستن اعمال و تصمیماتی از این دست کافی باشد.

وجه تمایز سوءاستفاده از اختیار از سایر اشکال ماهوی و شکلی نقض قانون همچون اشتباه، وجود همین عنصر سوءنیت است. (افشاری، ۱۳۹۹: ۶۴) در هر حال، همه این موارد به دلیل

نقض قانون به‌عنوان یکی از متغیرهای اصلی سلامت در دو بُعد ایجابی و سلبی؛ ناسالم تلقی می‌گردند.

استناد به اصل منع سوءاستفاده از اختیار توسط قضات، همواره با چالش‌هایی همچون مسأله تشخیص هدف مقنن، تفکیک قوا و صلاحیت اختصاصی اداره در تشخیص منفعت عمومی (نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه {برای} پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۲: ۱۵۵-۱۳۸) و همچنین، عدم نقض مرزهای خارجی صلاحیت و ظاهر قانونی تصمیم و اعمال اداری (نیکونهاد و کلوندی، ۱۴۰۰: ۹۱) روبه‌رو بوده است و در این‌بین، کمتر مورد توجه قضات دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

در عمل در برخورد با چنین مواردی، قضات دیوان عدالت اداری به اصل ۴۰ قانون اساسی استناد می‌کنند؛ چراکه به تعبیر حقوق اداری، با استناد به اصل ۴۰، اداره نمی‌تواند اعمال اختیارات خود را وسیله اضرار به شهروندان قرار دهد. در قاعده لاضرر تراحم بین حق‌ها اتفاق می‌افتد؛ همچنان که در سوءاستفاده از اختیار، تعارض پیچیده‌تری بین منافع عمومی و خصوصی، حتی گاهی اوقات بین دو منفعت خصوصی رخ می‌دهد. (نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه {برای} پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۲: ۱۲۸-۱۲۹).

فارغ از بحث پیرامون جامع یا مانع بودن یا نبودن تعریف قانونی فساد، طبق ماده ۱ قانون ارتقای سلامت و مقابله با فساد؛ آن را عملی دانسته که در نتیجه نقض قانون یا ورود ضرر نسبت به منفعت عمومی اتفاق می‌افتد. در بخش دوم ماده، درباره ورود ضرر به منفعت عمومی، قانون‌گذار روح و هدف قانون که همانا تأمین منفعت عمومی است را مدنظر داشته و بازخورد قضات دیوان در هنگام مواجهه با سوءاستفاده از اختیار یا به تعبیر پژوهش حاضر با فساد اداری، همخوانی دارد.

همچنین هنگام تحلیل رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، با تأثیر از نظام‌های حقوقی داخلی کشورهای عضو؛ در مورد بررسی اعمال اختیارات باید گفت که مفهوم کلاسیک سوءاستفاده از اختیار، اهمیت خود را از دست داده است، چراکه این امر مستلزم ارزیابی عناصر

عمدی عمل مقام اداری بوده است که از یک‌سو، باعث ایجاد مشکل دریافتن مدرک می‌شود و از سوی دیگر، تدوین دلایل قابل تأکید عینی در یک دعوای حقوقی در مورد قانونی بودن عمل را دشوار می‌کند. در نتیجه این عوامل، ساختار سوءاستفاده از قدرت با دلایل دیگر جایگزین می‌شود که همان اثر بطلان را دربردارد؛ اما بر معیارهای شفاف‌تر و قابل‌درک‌تر (به‌ویژه، اصل تناسب یا مفهوم خطای آشکار در ارزیابی) مبتنی است. (Parchomiuk, ۲۰۱۸:۲۲)

در هر صورت، اصل قانونی بودن به‌عنوان یکی از متغیرهای اصلی سلامت؛ و در وجه شکلی و ماهوی آن می‌تواند به‌عنوان یک ملاک عینی و مشخص به خیلی از جنبه‌های فساد پایان دهد؛ چرا که فرض بر این است که هدف نهایی قانون (تأمین منفعت عمومی)؛ همان غایت نهایی سلامت اداری است و با اعمال قانون، خودبه‌خود منفعت عمومی محافظت و تأمین خواهد شد، مسلماً این دیدگاه در صورتی صحیح است که خود قانون از فساد در امان باشد که البته پرداختن به مساله فساد قانونی^۱ و چگونگی نظارت بر آن، موضوع پژوهش حاضر نیست.

۲. چالش‌های اصل قانونی بودن برای تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا

کنوانسیون OECD در ۱۹۹۷ دربارهٔ مبارزه با رشوه‌دادن به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (UNCAC) در ۲۰۰۳، کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد و کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد و بیست اصل راهنمای مبارزه با فساد مصوب شورای اروپا؛ همگی از اقدامات بین‌المللی هستند که تأثیر زیادی بر قوانین کشورهای عضو اتحادیه اروپا گذاشته‌اند؛ اما حقوق موضوعه اتحادیه اروپا دارای صلاحیت صریح برای مقابله با فساد نیست و این موضوع در وهله اول توسط کشورهای عضو رسیدگی می‌شود. با این حال، تحت یک سیاست جامع در چارچوب حفاظت از منافع مالی در اواسط ۱۹۹۰، دو سند سخت را در زمینهٔ مبارزه با فساد تصویب کرده است: کنوانسیون حمایت از منافع مالی جوامع اروپایی و کنوانسیون مبارزه با فساد که شامل مقامات جوامع اروپایی و مقامات دولت‌های عضو می‌شود و در حال حاضر، ماده ۳۲۵ TFEU، مبنای قانونی برای حمایت از منافع

۱. Legal Corruption

مالی اتحادیه را برای حمایت از منافع مالی اتحادیه در برابر تقلب و سایر فعالیت‌های غیرقانونی از جمله فساد را فراهم می‌کند. (۱۶-۱۵: Bakowski & Voronova, ۲۰۱۷)

با رویکرد حقوقی، پرداختن به مساله فساد، در محدوده حاکمیت قانون اتفاق می‌افتد و غالباً با رعایت اصل قانونی‌بودن جرائم و مجازات‌ها درباره فساد و در حوزه حقوق کیفری به منصفه ظهور می‌رسد؛ اما بخش مهمی از آن در حوزه حقوق اداری و با رعایت اصل قانونی‌بودن اعمال و تصمیمات اداری توسط اداره متجلی خواهد شد.

اصل قانونی‌بودن که از قانون در تصمیمات و اقدامات اداره صیانت می‌نماید، برخاسته از اصل حاکمیت قانون مندرج در ماده ۲ TEU^۱ بوده و تصریح می‌دارد که: «اتحادیه براساس ارزش‌های احترام به کرامت انسانی، آزادی، دموکراسی، برابری، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر بنا شده است...» چک‌لیست حاکمیت قانون کمیسیون ونیز بر این باور است که در هسته حاکمیت قانون، این عقیده وجود دارد که هر اعمال قدرتی باید تابع قانون و مبتنی بر حکومت قانون باشد، نه حکومت اشخاص. حاکمیت قانون به ارزش‌های اتحادیه مندرج در ماده ۲ معاهده اشاره دارد که شامل اصل «قانونی‌بودن» است که بر فرایند شفاف، پاسخگو، دموکراتیک و کثرت‌گرایانه برای وضع قوانین دلالت دارد؛ همچنین، شامل: قطعیت حقوقی، ممنوعیت خودسری قوه مجریه، حمایت قضایی مؤثر توسط دادگاه‌های مستقل دربردارنده حقوق اساسی، تفکیک قوا و برابری در برابر قانون است. -۳۸۴: Bungenberg & Angshuman, ۲۰۱۹

(۳۸۵)

در راستای اصل قانونی‌بودن، بند ۱ ماده ۵۲ منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا^۲ بیان می‌دارد که هرگونه محدودیت در اعمال حقوقی و آزادی‌های شناخته‌شده توسط این منشور باید توسط قانون پیش‌بینی شود و به ماهیت آن حقوق و آزادی‌ها احترام بگذارد. (Galetta & et al, ۲۰۱۵)

(۱۷):

۱. Treaty on European Union

۲. The Charter of Fundamental Rights

از نهادهای نظارت‌کننده بر فساد در اتحادیه اروپا می‌توان به اداره مبارزه با تقلب^۱ OALAF اشاره کرد که در جهت کشف تقلب و فساد می‌کند؛ بر منافع ملی تأثیر می‌گذارد؛ تحقیقات اداری انجام می‌دهد. اگر تشخیص جنایی لازم داشته باشد، به مقامات ذی‌صلاح ملی اطلاع می‌دهد؛ همچنین، تبادل اطلاعات و همکاری عملیاتی بین مقامات ملی توسط Eurojust^۲ و EuroPol^۳ و شبکه نقطه تماس اروپایی علیه فساد^۴ EACN صورت می‌گیرد و نهاد دادستان عمومی اتحادیه اروپا EPPO^۵ که اختیار انجام تحقیقات تقلب و اعمال مجرمانه علیه منافع ملی اتحادیه اروپا را دارد. (Bakowski, ۲۰۲۲:۷)

اما در راستای اصل قانونی‌بودن، ماده ۱۹ TEU مقرر می‌دارد که در تفسیر و اجرای معاهده اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا^۶، رعایت قانون را تضمین می‌کند؛ باین‌حال، باید گفت که مرجع مشخص‌تر برای بازنگری در ماده TFEU^۷ قرار دارد. (Craig, ۲۰۱۰:۴) این ماده به تشریح شرایط و جهات بازنگری نسبت به اعمال و تصمیمات نهادهای اتحادیه اروپا می‌پردازد؛ همچنین، برای جبران کاستی‌ها و سخت‌گیری‌های آن، موارد دیگری از جمله ماده TFEU^۸ برای تضمین حقوق شهروندان، نقش مکمل برای تقویت و حمایت از اصل قانونمندی را بازی می‌کند.

لازم به ذکر است اصل قانونی‌بودن در کد اروپایی رفتار خوب اداری^۹ اهمیت ویژه‌ای دارد؛ اما از آنجا که این قانون به‌عنوان یک قانون نرم^{۱۰} قدرت الزام‌آور نداشته است؛ بنابراین، آمبودزمان اروپا، اختیارات محدودی (عمدتاً با ارائه توصیه‌ها و هشدارها) دارد. البته درمورد اقدامات و تصمیمات اداره بد^{۱۱} مجاز و موظف است به پارلمان و مردم هشدار دهد. (Batalli & Fejzullahu, ۲۰۱۸:۲۹)

۱. European Anti-Fraud Office

۲. The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation

۳. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation

۴. European contact-point network against corruption

۵. European Public Prosecutor Office

۶. The Court of Justice of the European Union

۷. The European Code of Good Administrative Behavior

۸. Soft law

۹. Bad Administration

برای بررسی حدود اصل قانونی بودن و چالش‌هایی که برای تأمین سلامت با آن‌ها روبروست، سازوکار اعمال اصل قانونی بودن در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا را در ادامه بررسی می‌کنیم.

۱-۲. صلاحیت شاکیان نسبت به عدم قانونی بودن

یک مشکل همیشگی برای دستیابی به عدالت و جبران مؤثر در قوانین اتحادیه اروپا، تمایز شدیدی است که در ماده ۲۶۳ بین شاکیان ممتاز (کشورهای عضو و مؤسسات اتحادیه اروپا) و شاکیان غیرممتاز (اشخاص حقیقی و حقوقی) وجود دارد. (Magen & Pech, ۲۰۱۸: ۲۴۹)

ایده ماده ۲۶۳ بر محدودیت صلاحیت شاکیان مبتنی بر این است که کارکرد شاکیان ممتاز در حکم پاسداری از معاهدات است؛ بنابراین، آن‌ها می‌توانند نظارت قضایی برهر عمل اتحادیه از لحاظ رعایت قانون به نام منفعت عمومی را تقاضا نمایند؛ ولی افراد تنها به دنبال نفع شخصی‌اند؛ از این رو، تنها تصمیماتی که به وی ارتباط دارند را مورد تقاضای رسیدگی قرار خواهند داد. اهمیت مقررات و حمایت از آن‌ها در مقابل تعداد زیاد شاکیان، بالارفتن حجم کاری دادگاه به علاوه بیم از عدم قاطعیت حقوقی، نقش تعیین‌کننده در این دیدگاه دارد. از آنجاکه اتحادیه، مشمول حاکمیت قانون و وابسته به قانون‌گذاری مستمر است، حمایت قضایی ویژه‌ای را می‌طلبد؛ بنابراین، محرومیت از شکایت مستقیم موضوع ماده ۲۶۳ باوجود شیوه‌های غیرمستقیم نظارت قضایی، توجیه‌پذیر است. دادگاه باید در صورتی که یک طرف دعوا به عدم قابلیت اجرای عملی در رسیدگی‌ها براساس ماده ۲۷۷ استناد ورزد، قانونمندی آن عمل عمومی را ارزیابی کند. به‌طور مشابه، دادگاه مکلف است که به‌طور مقرر در ماده ۲۶۷، یک رأی بدوی صادر کند یا اینکه مکلف باشد در یک دعوای مطالبه خسارت بر اساس مواد ۲۶۸ و پاراگراف دوم ۲۴۹ اتحادیه اروپا درباره قانونمند نبودن بخش خاصی از قانون تصمیم بگیرد. (محمودی، ۱۳۹۳: ۶۰-۵۸)

درهر حال، امکان ابطال تصمیمات و اعمال فاسد و غیرقانونی اداره در پی اعتراض شاکیان غیرممتاز (شهروندان) و یا نمایندگان آن‌ها که مستقل از نهادهای عمومی و دولتی باشند، بالاترین سطح حمایتی از حق بر داشتن اداره سالم می‌باشد بعلاوه محدودیت زمانی دوماهه حتی

برای شاکیان ممتاز و شرط ارتباط مستقیم قوانین به اشخاص (شاکیان غیرممتاز) محدودیتی دیگر در دستیابی به سلامت قلمداد می‌شود.

ماده ۲۷۷ جهت جبران کاستی‌های ماده ۲۶۳ امکان ایراد به عدم قانونمندی توسط شاکیان غیرممتاز را البته به صورت محدود و غیرمستقیم و تحت شرایطی فراهم آورده است، طبق این ماده بعد از پایان مهلت قانونی مندرج در ماده ۲۶۳ هر یک از طرفین می‌توانند در دعوایی که در آن به یک عمل عمومی متخذه از سوی مؤسسات و نهادهای اتحادیه اروپا استناد شده در دیوان دادگستری اتحادیه اروپا به همان دلایل مندرج در بند ۲ ماده ۲۶۳ اعتراض نمایند و ضمانت اجرای عدم اجرای آن را در پی خواهد داشت.

الفاظ به کار برده شده در متن ماده بیان می‌دارند که این دعوا ممکن است توسط هریک از طرفین یک دعوای در حال بررسی در سمت خواهان، خوانده یا افراد دخیل دیگر مطرح شود. (Augustyniak, ۲۰۲۴:۹۵)

۲-۲- حیطه نظارت‌پذیری ادارات و اعمال و تصمیمات موضوع ایراد نسبت به عدم قانونی بودن

ماده ۲۶۳ تصریح می‌دارد که دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، قانونی بودن اقدامات قانونی و مصوبات شورا، کمیسیون و بانک مرکزی اروپا به‌غیر از توصیه‌ها و نظرها را بررسی می‌کند؛ همچنین، اقدامات پارلمان و شورای اروپا که برای ایجاد آثار حقوقی در مقابل اشخاص ثالث در قلمروی نظارتی دیوان دادگستری است. معاهده لیسبون، ماده ۲۶۳ را به گونه‌ای اصلاح کرد که صریحاً در مورد اعمال نهادها و دفاتر آژانس‌های اتحادیه که قصد ایجاد و آثار حقوقی در برابر اشخاص ثالث را دارند، رسیدگی قضایی امکان‌پذیر باشد. همچنین طبق ماده ۲۶۵، نسبت به عدم اقدام، امکان بررسی قضایی وجود دارد. اقدام مستقیم از طریق ماده (۱) ۲۶۳ با ماده ۲۶۷ کامل می‌شود که مبنایی را برای بررسی غیرمستقیم از جمله اعتبار، تفسیر اعمال مؤسسات، ارگان‌ها، دفاتر و آژانس‌های اتحادیه از طریق رأی مقدماتی را فراهم می‌آورد. (Craig, ۲۰۱۰:۴)

با توجه به موارد ذکر شده درباره قلمروی نهادهایی که در نظام حقوقی اتحادیه اروپا نظارت می‌شوند، باید گفت که این نظارت‌پذیری، قلمروی گسترده‌ای دارد و شامل همه نهادهای اتحادیه

اروپا می‌گردد؛ البته به تناسب ماهیت و عملکردشان، اعمال و تصمیماتشان می‌تواند مورد اعتراض نسبت به عدم قانونمندی قرار گیرند.

اشخاص حقیقی و حقوقی که به علت شرایط بند ۴ ماده ۲۶۳ (ارتباط مستقیم مصوبات نهادها و مؤسسات اتحادیه اروپا به شخص شاکی) امکان ایراد مستقیم به قوانین اتحادیه اروپا را ندارند، طبق ماده ۲۷۷ از حمایت قضایی نسبت به اعمال با کاربرد عمومی محروم نیستند (محمودی، ۱۳۹۳: ۹۶). با توجه به رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، وجود مفهوم ماهوی برای شناسایی یک عمل با کاربرد عمومی پذیرفته شده است و آنچه مهم و تعیین کننده است، عمومی بودن اقدام و موضوع و محتوای آن است، نه شکل آن عمل.

(Augustyniak, ۲۰۲۴: ۹۵-۹۶)

۳-۲. آثار ایراد نسبت به عدم قانونی بودن

اعمال غیرقانونی طبق ماده ۲۶۳ اگر مورد اعتراض و دعوی ابطال قرار نگیرند، معتبر و دارای آثار هستند و این امر از اصل قطعیت حقوقی نشأت گرفته است و بر اساس آن، منفعت فرد در اجرای مستمر اعمال حقوقی نسبت به منفعت عمومی ناشی از ابطال برای رعایت قانون ترجیح دارد. البته تعادل منافع بین منفعت عمومی در رعایت قانون و منفعت طرف خصوصی در قطعیت حقوقی لازم است که این الزام در حمایت از قانون از یکسو و حفظ موقعیت حقوقی که قبلاً به دست آمده است از سوی دیگر را می‌توان در بررسی مسائل مربوط به ابطال اعمال غیرقانونی، به خوبی نشان داد. در مواردی که با قائل شدن یک مهلت زمانی معقول و یا بررسی میزان اتکای فرد به قانونی بودن یک عمل، امکان ابطال وجود دارد، سعی بر حفظ این تعادل شده است. (Hofmann, ۲۰۱۷: ۱۸-۱۹)

محدودیت زمانی مطرح شده در ماده ۲۶۳ و امکان ایراد طبق ماده ۲۷۷ را می‌توان از موارد مصادیق این تعادل دانست که در هر یک از دو ماده مذکور با راه‌حلهایی با کارکردهای اساساً متفاوت به شرح زیر روبه‌رو هستیم.

چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن ۱۹۷

ماده ۲۶۳، ضمانت‌اجرای بطلان را برای ایرادات به عدم قانونمندی در نظر گرفته است. این در حالی است که ماده ۲۷۷ برای اعمال عمومی مورد ایراد ضمانت اجرای عدم اجرا در آن مورد را تجویز می‌کند.

هدف ماده ۲۶۳، اقدامی مؤثر برای ابطال انحراف عمل حقوقی مخالف نظم حقوقی اتحادیه اروپا با تأثیر همه‌جانبه است؛^۱ در حالی که طبق ماده ۲۷۷، عدم اعمال قاعده مربوطه فقط در مورد شخص خاص است^۲ و این احتمال را که ممکن است به صورت متناقض در مورد سایر مخاطبان همان عمل، اعمال شود، منتفی نمی‌کند. با این حال، حکم مبنی بر عدم اجرای این قاعده، آثار حقوقی غیرمستقیم را عمدتاً با رد فرض قانونی بودن آن و هموار کردن راه برای طرح دعاوی مشابه توسط کسانی که تحت تأثیر آن عمل قرار می‌گیرند، ایجاد می‌کند و نمی‌توان آن را نادیده گرفت. (Augustyniak, ۲۰۲۴: ۹۱)

نظام حقوقی اتحادیه اروپا در حمایت از اصل قانونی بودن، همواره تحت شعاع اصل قطعیت حقوقی قرار گرفته است؛ البته چالش‌های ناشی از آن در رابطه با فساد، بروز بیشتری پیدا کرده است؛ چراکه برای حفظ ثبات حقوقی، قطعیت؛ از پایه‌های سلامت اداری محسوب می‌شود. قطعیت همانند قانونیت از جلوه‌های اصل حاکمیت قانون و مستلزم شفاف و دقیق بودن قوانین است. هدف این اصل، قابل پیش‌بینی بودن موقعیت‌ها و روابط حقوقی است؛ چراکه افراد باید بتوانند به صراحت حقوق و تعهدات خود را مشخص کنند و بر آن اساس، اقدامات لازم را انجام دهند. (Galetta & et al, ۲۰۱۵: ۱۷)

در کشاکش اصل قانونی بودن و اصل قطعیت، ترجیح منفعت فردی با اندیشه‌های مرتبط با سلامت که همانا حفاظت همه‌جانبه از منفعت عمومی در برابر منفعت خصوصی را مدنظر قرار داده است در تعارض هست و مانع بزرگی در راه تأمین سلامت محسوب می‌شود؛ چراکه از بطلان قوانین فاسد جلوگیری می‌کند و زمینه بروز فساد قانونی و یا ایرادات قانونی منجر به فساد را فراهم می‌کند، مگر به صورت اتفاقی و غیرمستقیم، حین دادرسی، شاکی غیرممتاز با آن قانون

۱. Erga Omnes

۲. Inter Partes

فاسد برخورد کرده و اوج چالش اینجا آشکار می‌شود که ضمانت اجرای آن، به خاطر رعایت اصل قطعیت، بطلان نیست؛ بلکه عدم اجرا در همان مورد خاص هست. از سوی دیگر، باید در نظر داشت که قطعیت باعث ایجاد ثبات و قابلیت پیش‌بینی نظام حقوقی می‌شود. پیچیده شدن روابط اداره و شهروند بر پایه یک نظام حقوق اداری متزلزل، زمینه بروز سوءاستفاده و انواع فساد را فراهم می‌آورد. به نظر می‌رسد مناسب‌ترین راه‌حل این چالش، برقراری تعادل نسبی بین این دو اصل باشد.

۳. چالش‌های اصل قانونی بودن برای تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران

از قوانین ضد فساد در ایران می‌توان به قانون اساسی در اصول سوم، چهل و سوم و چهل و نهم، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری، سیاست‌های کلی نظام ردیف ۲۴ ابلاغی ۱۳۸۹؛ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون الحاقی دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی، قانون پول‌شویی، قانون سازمان بازرسی کل کشور، قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، قانون ممنوعیت گرفتن پورسانت در معاملات خارجی، قانون مربوط به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس در معاملات دولتی، قانون مربوط به رسیدگی دارایی وزرا و کارمندان دولت، قانون مجازات تبانی در معاملات، و تعداد بسیار دیگری از قوانین اشاره داشت.

همان‌طور که گفته شد؛ از منظر حقوق اداری، الزام به قانون و قضاوت براساس آن نقش بسزایی در تأمین سلامت در نظام اداری خواهد داشت.

اصل قانونی‌بودن بر پایه اصل چهارم قانون اساسی، به‌عنوان یک فرا اصل حقوقی، کلیه مقامات اداری را ملزم می‌دارد تا در چارچوب قانون، مطابق قواعد حقوق موضوعه تصمیم گرفته و عمل نمایند. (پتفت و مرکز‌المیری، ۱۳۹۷: ۲۲۵-۲۲۴) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران،

کلیه هنجارهای حقوقی باید در چارچوب ارزش‌ها و بایدهای دین اسلام قرار گیرد (پتفت و مرکزالمیری، ۱۳۹۷: ۶۹). آمیخته‌بودن ارزش‌های اخلاقی با موازین اسلامی و استفاده از ظرفیت‌های فقهی همچون اصل لاضرر، هنگام دادرسی در مواجهه با کاستی و خلاء قوانین، نقش بسیار پررنگی در تأمین سلامت اعمال و تصمیمات اداری خواهد داشت.

برای اصل قانونی بودن می‌توان دو جنبه مضیق و موسع در نظر گرفت که در جنبه مضیق آن، عدم تجاوز قدرت و رعایت قوانین در نظر گرفته می‌شود و از جنبه موسع آن، بر رعایت هدف قانون و عدم سوءاستفاده صلاحیت تأکید می‌گردد. قانون اساسی در اصل ۴۰ و ۱۳۸ به هر دو جنبه این اصل توجه داشته است. در اصل ۱۳۸، مطابقت آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی با متن و روح قانون، الزامی دانسته شده است و بنا به اصل ۴۰ قانون اساسی، اداره نمی‌تواند از صلاحیت اختیاری خود استفاده کند و آن را در راستای هدفی غیر از تأمین منفعت عمومی به کار برد. (عطریان، ۱۳۹۶: ۱۷۲)

نهادهای اصلی نظارتی در کشور عبارتند از: دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان حسابرسی، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و موسسه حسابرسی مفید راهبر (جمور و مرتب، ۱۴۰۲: ۶). از این میان، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک نهاد قضایی بر طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع رسمی تظلمات و شکایات مردم علیه دولت است و هیأت تشخیصی مندرج در ماده ۶ قانون ارتقای سلامت اداری که به محرومیت‌ها و تنبیهات مفسدین می‌پردازد، نمی‌تواند آنچه مدنظر اصل قانونی بودن و ناظر به حقوق شهروندان متضرر از عمل و تصمیمات اداری فاسد است را برآورده سازد؛ لذا به سازوکار دیوان عدالت اداری، برای اعمال این اصل در دادرسی‌های اداری و بررسی حدود و چالش‌های آن برای تأمین سلامت می‌پردازیم.

۱-۳. صلاحیت شاکیان نسبت به عدم قانونی بودن

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی مردم علیه دولت، برخلاف حقوق موضوعه اتحادیه اروپا که برای صیانت از منفعت عمومی، امتیاز ویژه‌ای برای دولت‌ها و مؤسسات اتحادیه

اروپا (شاکیان ممتاز) برای شکایت به عدم قانونمندی قائل شده است؛ این امتیاز ویژه را به مردم (اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی) اختصاص داده است. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد حقوق فردی بر منفعت عمومی ترجیح داده شده است، از آنجاکه طبع بسیاری از تصمیمات و اقدامات فاسد، پیچیده و پنهانی و ناشی از ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین، عدم شفافیت و عدم دسترسی به اسناد و اطلاعات اداره و ضعف آگاهی شهروندان از قوانین و حتی تبانی آن‌ها با کارمندان صورت می‌گیرد؛ باوجود شرط ذی‌نفع بودن، برای ارائه شکایت در بسیاری از موارد؛ این اختصاص ویژه جهت برقراری سلامت و مبارزه با فساد کارساز نخواهد بود؛ اگرچه بر شیوه اتحادیه اروپا نقد وارد کردیم؛ اما اگر دولت در مفهوم عام آن؛ امکان اعتراض نسبت به اقدامات تصمیمات عام و موردی دولتی داشته باشد؛ بسیاری از مشکلات نامبرده مرتفع می‌شود؛ ولی همچنان امکان تبانی و نفوذ و اخلال در امر دادرسی متصور خواهد بود.

البته با اصلاحات ۱۴۰۲ در قانون دیوان عدالت اداری، امکان طرح دعوی بدون الزام به ذی‌نفع بودن در موضوعات حقوق عامه از طریق دو تبصره ماده ۱۷ و ماده ۱۲۰ بدین‌گونه فراهم آمده است که نهادهای نظارتی مشتمل بر دادستان‌های کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور، امکان طرح شکایت نسبت به موضوعات متضمن حقوق عمومی که در جریان نظارت‌های عادی، فوق‌العاده و ناشی از گزارش با نقض قانون و تضییع حقوق اشخاص مواجه شوند را دارند، همچنین، طبق تبصره ۲ در این موارد، سازمان‌های مردم‌نهاد که نوعی از رشد یافتگی مردم‌سالارانه محسوب می‌شوند، امکان ورود دارند. ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری نیز با رویکرد ایجاد دادستان اداری که حافظ حقوق عمومی در امر دادرسی به‌عنوان مدعی‌العموم باوجود اختیار رئیس قوه و رئیس دیوان، امکان طرح شکایت از اعمال و تصمیمات طبق ماده ۱۰ نزد شعب، همچنین شناسایی و درخواست ابطال مصوبات دولتی ناظر بر حقوق عامه طبق ماده ۱۲ را داراست. (غمامی، ۱۴۰۲: ۲۸-۲۶) از این‌رو، گام مثبتی در جهت تأمین منفعت و حقوق عامه و در نتیجه، سلامت اداری محسوب می‌گردد.

درحالی‌که پیش‌ازاین با سازوکار ماده ۱۲۱ قانون دیوان، رئیس دیوان موظف بود پس از اطلاع (ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان) در موارد مربوط به تضییع حقوق عمومی یا منافع

چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن ۲۰۱

بیت‌المال؛ موضوع را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل و دیوان محاسبات اعلام نماید.

شایان ذکر است که آرای وحدت رویه ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مصوب ۱۳۶۸ در مورد تخصیص جایگاه شاکی به مردم؛ منصرف از شکایات از آیین‌نامه و مصوبات دولتی است. در موارد اخیر، با توسیع جایگاه شاکی، اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی نیز حق شکایت دارند. (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۶۵) افزون بر این، رأی وحدت رویه ۷۹۲ دیوان عالی کشور و متعاقب آن ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری، امکان شکایت شرکت‌های دولتی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ را فراهم کرده‌اند که در مباحث بعدی بیشتر بدان خواهیم پرداخت.

۳-۲. حیطة نظارت‌پذیری ادارات و اعمال و تصمیمات موضوع ایراد نسبت به عدم قانونی‌بودن

گسترش قلمروی نظارت بر دولت، زمینه مبارزه مؤثر با فساد و تأمین سلامت را در نظام اداری فراهم می‌آورد؛ درحالی‌که حیطة نظارتی موضوع ماده ۲ قانون ارتقای سلامت و مقابله با فساد شامل: دستگاه‌های اجرایی مواد ۱ الی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری، شوراهای اسلامی، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای که عهده‌دار مأموریت عمومی هستند و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌باشند، قانون دیوان عدالت اداری در تبصره ۲ ماده ۱۰؛ تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری، نظامی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح و در تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۱۲؛ تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها به‌جز مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه آن‌ها را صراحتاً از این دایره خارج کرده است. از منظر سلامت اداری، یکی از مباحث مهم در باب بررسی قلمروی صلاحیت دیوان، شناسایی و درک صحیح از مفهوم دولت و ادارات و واحدهای دولتی است؛ چون دولتی بودن یا

نبودن یک نهاد؛ علاوه بر امکان قرارگرفتن در جایگاه شاکی در دیوان، بر نظارت‌پذیری آن‌ها تأثیر مستقیمی خواهد داشت.

تعبیر قوه مجریه از مفهوم دولت (اصل ۱۷۰) مبتنی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان، امکان دادخواهی افراد را در محاکم صالح مطابق اصل ۳۴ محدود می‌کند (غفاری، ۱۳۹۱: ۱۲۷) و بخشی از نهادهای دولتی را از حیطه نظارت قضایی خارج می‌سازد؛ گرچه طبق بند ۱ ماده ۱۰ و ماده ۱۲، دولت مفهومی فراتر از قوه مجریه به نظر می‌رسد؛ چراکه نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلابی و تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه را شامل می‌شود. (مصطفوی‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۰۹) حتی با قبول این تعبیر از دولت، بازهم نمی‌توان رسیدگی به شکایات علیه نهادهایی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی را که ماهیتاً جزو قوه مجریه محسوب می‌شوند از دایره صلاحیت دیوان خارج کرد (غفاری، ۱۳۹۱: ۱۲۷).

البته تضییق یا توسیع دامنه مفهومی دولت را نمی‌توان به‌عنوان معیاری تام برای تأمین سلامت اداری در نظر گرفت؛ چون با محدودکردن دامنه آن، امکان نظارت‌پذیری و با گسترش آن، امکان نظارت‌خواهی تحت‌الشعاع قرار خواهد گرفت.

با رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مصوب ۱۳۹۹ دیوان عالی کشور^۱، زمینه تحول مفهوم دولت در اصل ۱۷۳ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، به سمت پذیرش ایده چندوجهی بودن دولت فراهم شد. (استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۱۷) این امر در جدیدترین اصلاحیه این قانون در تبصره ۲ ماده ۳ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) به چشم می‌خورد که درباره شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) می‌باشد.

عده‌ای عقیده دارند که موضوع این رأی و حق اعتراض شرکت‌های دولتی از مراجع شبه‌قضایی مراجع دولتی با فلسفه تشکیل دیوان و کارکردهای آن همخوانی ندارد؛ چراکه دیوان، جایگاه شکایت مردم است، نه مراجع دولتی و حتی آن را زمینه‌ساز فساد می‌دانند؛ زیرا فراهم‌آوردن سازوکار صدور آراء توسط کارشناسان شرکت‌های دولتی و عدم آشنایی قضات آن با

۱. طبق رأی شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور، حق تجدیدنظرخواهی برای شرکت‌های دولتی در خصوص کمیسیون آب‌های زیرزمینی موضوع بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به رسمیت شناخته شد.

چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن ۲۰۳

مسائل اداری و حقوق عمومی، بیم اعمال نفوذ کارشناسان عضو کمیسیون را در صدور آراء به وجود می‌آورد و علاوه بر این‌ها، عدم استقلال و دولتی‌بودن این مراجع و عدم رسیدگی عادلانه به‌خاطر وجود وابستگی سازمانی اعضای کمیسیون به دولت و عدم الزام حضور طرفین برای ارائه دفاع، همه از موارد ضعف این رأی هستند. (درجی و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۹) در صورت ایراد به عدم قانونمندی توسط دولت، از یک‌طرف بیم اعمال نفوذ برای تغییر رأی وجود دارد و از طرفی دیگر، در صورت عدم قائل شدن حق اعتراض، بیم زیرپا گذاشتن قانون هست. قانون و هدف آن، در یک کفه ترازو و طرف دیگر، انگاره سطحی از مبنای تشکیل و تأسیس دیوان یعنی حمایت از شهروندان در برابر تجاوزات دولت قرار دارد.

این درحالی است که ماهیت تصمیمات بند ۲ ماده ۱۰ قضایی بوده و اداره مانند طرف مقابل (شهروند) به‌عنوان اصحاب دعوی شکایت می‌کند، نه به اعتبار دولت‌بودن و در اینجا در موضع اعمال حاکمیت نیست (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۱۷۶).

در حل چالش تعارض بین منفعت عمومی و منفعت خصوصی شهروند با توجه به آموزه‌های اصول حقوق اداری و صلاحیت اختیاری؛ به نظر می‌رسد چندوجهی دانستن مفهوم دولت در این زمینه حفظ تعادل می‌کند.

۳-۳. آثار ایراد نسبت به عدم قانونی بودن

ضمانت اجرای بطلان (مبتنی بر حاکمیت قانون) و قابلیت ابطال (مبتنی بر قطعیت و حقوق مکتسبه) نسبت به عدم قانونمندی اعمال و تصمیمات اداری در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. در تصمیمات موردی، رویه دیوان غالباً بر نظریه بطلان استوار است؛ چنانچه در آرای شعب و آرای وحدت رویه بیان شده است، تصمیم غیرقانونی نمی‌تواند مبنای حق یا امتیازی برای اشخاص باشد؛ اما اگر تصمیم اداره سالب حق باشد؛ مانند اخراج غیرقانونی شعب براساس نظریه قابلیت ابطال شعب، اثر حکم را از زمان صدور رأی نافذ می‌داند. این درحالی است که درخصوص مقررات و تصمیمات عام اداره، تا حد امکان مفهوم قابلیت ابطال مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. (فلاح‌زاده و آهنگر سماکوش، ۱۴۰۱: ۱۲۶۸)؛ چراکه عدم محدودیت

زمانی برای اعتراض نسبت به این دسته از تصمیمات از یک سو و بیم از فساد قانونی از سوی دیگر، بر چالش بین قطعیت حقوقی و قانونیت دامن می‌زند.

راهکار حقوق موضوعه ایران طبق ماده ۱۳ قانون دیوان؛ تفکیک در زمان اعمال اثر ابطال است. درباره تصمیمات عام‌الشمولی که مخالف با شرع یا موجب تضییع حقوق شهروندان است، اثر بطلان بنا به سرشت اصلی خود به گذشته سرایت می‌کند؛ بنابراین، از زمان تصویب مصوبه خواهد بود، اما درباره سایر موارد، برخلاف ماهیت ذاتی بطلان به جهت حفظ تعادل بین قطعیت و قانونیت، اثر بطلان از زمان صدور رأی در نظر گرفته شده است.

نتیجه‌گیری

در چالش میان اصل قانونی‌بودن و اصل قطعیت حقوقی در حقوق موضوعه اتحادیه اروپا به دلیل ترجیح منفعت شخصی افراد در برابر منفعت عمومی (برای رعایت قانون)، کفه ترازو به نفع اصل قطعیت حقوقی سنگینی می‌کند. در این حالت نمی‌توان ادعا داشت که سلامت اداری در ادارات اعمال می‌شود، چراکه قطعیت حقوقی اقتضا می‌دارد که از ایرادات وارد بر عدم قانونمندی چشم‌پوشی کنیم. از سوی دیگر، به‌خاطر آسیب مستقیم یا غیرمستقیمی که عدم قطعیت حقوقی برای سلامت اداری خواهد داشت؛ برقراری تعادل بین آن‌ها، مناسب‌ترین راه برای حل این چالش خواهد بود. عناصر تشکیل‌دهنده این چالش عبارتند از: وجود محدودیت در دسترسی و استناد به اصل قانونی‌بودن به‌خاطر تمایز شدید بین انواع شاکیان ممتاز و غیر آن، مهلت زمانی کوتاه دوماهه جهت ایراد، وجود ضمانت اجرای متفاوت ابطال و عدم اجرا در مواد ۲۶۳ و ۲۷۷ TFEU.

گرچه حمایت از اصل قانونی‌بودن در سایر مواد معاهدات اتحادیه اروپا به چشم می‌خورد؛ اما با سازوکار حقوق اداری با ابزار مخصوص آن - اصول حقوق اداری - در دست شهروندان یا نمایندگانشان که مستقل از نهادهای عمومی و دولتی باشند و به‌صورت مستقیم در مراجع قضایی جهت ابطال اعمال و تصمیمات مخالف قانون، می‌توان دایه‌دار تأمین حق برداشتن اداره سالم در حد اعلائی آن بود. البته از نقاط قوت حقوق موضوعه اتحادیه اروپا جهت تأمین سلامت اداری از طریق اصل قانونی‌بودن؛ تعمیم این اصل جهت سنجش اعمال و تصمیمات همه نهادها و

سازمان‌های اتحادیه اروپا و از نظر کارکردی خواهد بود. البته چندلایه بودن نظام حقوقی اتحادیه اروپا در ایجاد این نقاط ضعف و قوت کاملاً اثرگذار است.

در مورد نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین محدودیتی که در جهت دسترسی به سلامت اداری وجود دارد، نسبت به شناسایی ادارات مورد نظارت است. وجود دیدگاه‌های مختلف درباره مفهوم دولت و در نتیجه آن، نظارت‌پذیر بودن یا نبودن یک اداره و اجازه حضور در مقام شاکه؛ مهم‌ترین چالش اصل قانونی بودن جهت دسترسی به اداره سالم است. با توسعه یا تضییق ظاهری و شکلی دایره مفهومی دولت و با رویکرد سازمانی، نمی‌توان ادعای تأثیر بر سلامت را داشت؛ بلکه دیدگاه کارکردگرایی و چندوجهی مفهوم دولت و متناسب‌سازی موردی عملکرد آن، با نظارت‌پذیری یا نظارت‌خواهی می‌تواند نقش مهمی بر دستیابی به سلامت داشته و جلوی فساد اداری گرفته شود. بررسی سیر تاریخی حقوق موضوعه نظام حقوقی ایران حاکی از پذیرش تدریجی دیدگاه چندوجه‌گرایی مفهوم دولت است.

در تعارض چالش برانگیز اصل قانونیت و اصل قطعیت حقوقی، نظام حقوقی ایران با اتخاذ تدابیری همچون وجود مهلت زمانی مناسب جهت اعتراض و در حالت عدم محدودیت زمانی، ابطال از زمان صدور رأی مگر در دو مورد مخالف شرع و تضییع حقوق اشخاص، سعی در حفظ تعادل بین آن دو نموده است و از این حیث و همچنین استفاده از ظرفیت‌های فقهی، از نقاط قوت تلقی می‌شود.

درباره بحث تعادل بین قانونیت و قطعیت حقوقی، لازم به ذکر است که علت اعمال این راه‌حل چنین است که اصرار زیاد بر قانونیت و بی‌توجهی به قطعیت حقوقی فسادزاست. در اینجا، منظور از تعادل، توازن و همسنگی نیست؛ بلکه صرفاً کاستن از وزن اهمیت قانونیت و افزودن به قطعیت حقوقی در حدی است که منظور تأمین سلامت فراهم شود، البته سلامت اداری مستلزم سنگینی کفه قانونیت نسبت به کفه قطعیت در ترازوی حقوق موضوعه است.

فهرست منابع:

منابع فارسی

الف) قوانین:

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰
- ۳- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با الحاقات و اصلاحات ۱۴۰۲

ب) کتاب‌ها:

- ۴- احمدوند، یاسر (۱۳۹۰). عدالت اداری در حقوق ایران، تهران: جاودانه-جنگل.
- ۵- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۳). حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان.
- ۶- پتفت، آرین؛ مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، چاپ دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- ۷- عابدی جعفری، حسن؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن؛ فاضلی، محمد (۱۳۹۵). نظریه‌های فساد و سلامت اداری، معاونت علم و فناوری، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- ۸- عباس‌زادگان، محمد (۱۳۹۴). فساد اداری، ویرایش دوم، چاپ چهارم، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- ۹- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی؛ اداره خوب مطالعه تطبیقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: میزان.
- ۱۰- محمودی، جواد (۱۳۹۳). تحولات حقوق اداری اتحادیه اروپا، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی.
- ۱۱- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۴). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، ویراست دوم، چاپ سوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- مشهدی، علی (۱۳۹۱). صلاحیت تخییری نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه، تهران: معاونت تحقیقات آموزش و حقوق شهروندی.

چالش‌های تأمین سلامت اداری در حقوق موضوعه ایران و اتحادیه اروپا در پرتو اصل قانونی بودن ۲۰۷

۱۳- موسی‌زاده، ابراهیم؛ دانش‌ناری، زهرا (۱۳۹۶). مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی.

۱۴- هداوند، مهدی؛ مهدی، علی (۱۳۹۵). اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت‌اداری)، چاپ چهارم، تهران: خرسندی.

ج) مقالات و گزارش‌ها:

۱۵- استوارسنگری، کوروش (۱۴۰۰). رأی وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیأت‌عمومی دیوان عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی: مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۵، صص ۱۹-۱.

۱۶- افشاری، فاطمه (۱۳۹۹). «اشتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری درآیینہ نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره ۲۵، صص ۴۹-۷۱.

۱۷- افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۰). «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، تهران: مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۵، صص ۲۶۴-۲۳۵.

۱۸- الماسی، مجید؛ فاطمی، سید محمدحسین (۱۳۹۷). «فراتحلیل کیفی مطالعات فساد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۳۴۲-۱.

۱۹- جمور، حسین؛ مرتب، یحیی (۱۴۰۲). «نگاشت نهادی دستگاه‌های متعدد و موازی در هماهنگی مبارزه با فساد در کشور»، دفتر مطالعات مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۸۰، صص ۱-۲۸.

۲۰- درجی، ارسلان؛ رستمی، ولی؛ غمامی، سید محمد مهدی (۱۴۰۲). «دادخواهی دولت در دیوان عدالت‌اداری: وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور»، مطالعات حقوق عمومی، آماده انتشار، صص ۱-۲۱.

۲۱- شفیق‌زاده، حمید (۱۳۸۹). «ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال دوم، شماره ۳، صص ۱۶۰-۱۴۱.

۲۲- طجریلو، رضا؛ قربانی‌درآباد، بهزاد (۱۳۹۵). «سلامتی در معاملات دولتی»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۱، صص ۱۲۰-۸۵.

- ۲۳-غفاری، هدی(۱۳۹۱). «نسبیت میان حاکمیت شرع و حاکمیت قانون در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال چهاردهم، شماره ۳۶، صص ۱۳۲-۱۰۷.
- ۲۴-غمامی، سید محمدمهدی(۱۴۰۲). «صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری(اصلاحات۱۴۰۲)»، فصلنامه دولت و حقوق، سال چهارم، شماره ۲ (پیاپی ۱۲)، صص ۳۳-۲۳.
- ۲۵-فلاح‌زاده، علی‌محمد؛ آهنگر سماکوش، محسن(۱۴۰۱). «وضعیت حقوقی تصمیمات غیرقانونی اداره»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۳، صص ۱۲۷۱-۱۲۵۳.
- ۲۶-مصطفوی‌نژاد، شهاب‌الدین؛ پروین، خیرالله؛ نعیمی، عمران (۱۴۰۱). «مبارزه با فساد مالی؛ آسیب‌شناسی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۳، صص ۲۱۸-۱۹۵.
- ۲۷-نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری (۱۳۹۲). مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه {برای} پژوهشگاه قوه قضائیه، صص ۱۵۶-۱۱۷.
- ۲۸-نیکونهاد، حامد؛ کلوندی، حدیث (۱۴۰۰). «تاملی بر مفهوم و مصادیق سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری در رویه شعب دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷، صص ۱۱۲-۸۳.
- ۲۹-هاشمی کاشانی، سیدغدیر(۱۴۰۱). «تأثیر امید در سلامت معنوی از منظر قرآن و روایات»، مجله پژوهش در دین و سلامت، دوره ۸، شماره ۱، صص ۷-۱.

(د) رساله:

- ۳۰-پنفت، آرین(۱۳۹۶). مفهوم و قلمرو اصول حقوق اداری و بررسی آن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.

(ه) سایت‌ها

- ۳۱-<https://vajehyab.com/dehkhoda/>
- ۳۲-<https://vajehyab.com/moein/>
- ۳۳-<https://discuss.tp4.ir/uploads/short-url/4K9LhqYwXTjuYKYGXunqYGMVzt.pdf>

منابع انگلیسی:

۳۴-Treaty on European Union ۱۹۹۲

۳۵-Treaty on the Functioning of the European Union ۲۰۰۹

۳۶-Charter Of Fundamental Rights Of The European Union ۲۰۰۰

۳۷-Augustyniak, Lukasz (۲۰۲۴). "The Plea of Illegality as a Legal Remedy" - Review of the Legality of EU ۲۰۲۴/۶۹/۱ (۴۱۴) Kontrola Państwowa.V: ۶۹ N: ۱ (۴۱۴) Acts.

۳۸-Batalli, M ; Fejzullahu, A (۲۰۱۸). "Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior", Pecs Journal of International.And European Law.

۳۹-Bakowski, Piotr(۲۰۲۲). "Combating corruption in the European Union, EPRS | European Parliamentary Research Service.

۴۰-Bakowski, Piotr; Voronova, Sofija(۲۰۱۷). "Corruption in the European Union Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States", EPRS | European Parliamentary Research Service.

۴۱-Benner, Hans ; Haan, Ina de (۲۰۰۸). "Saint: A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organization", International Journal of Government Auditing ."

۴۲-CRAIG, Paul (۲۰۱۰). "EU Administrative Law-The Acquis-Directorate General for Internal Policies", Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Legal Affairs. European Parliament.

۴۳-Galetta, Diana-Urania; Hofmann, Herwig C. H; Mir Puigpelat, Oriol ; Ziller ,Jacques (۲۰۱۵). "EU Administrative Law-The Acquis-Directorate General for Internal Policies", Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Legal Affairs. European Parliament.

۴۴-Hofmann, Herwig (۲۰۱۷). *General Principles of EU Law and EU Administrative Law*. In Peers, Steve; Barnard, Catherine (Eds.) *European Union Law*, pp ۱۹۸-۲۲۶, ۲nd edition, Oxford University Press.

۴۵-Huberts, Leo W. J. C ; Kaptein, Muel; Lasthuizen, Karin (۲۰۰۷). "A Study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. ۳۰, No. ۴. Emerald Group Publishing Limited

۴۶-Magen, Amichai; Pech, Laurent (۲۰۱۸). "The rule of law and the European Union" [۲۰۱۸] ELEC D ۱۱۳; in May, Christopher; Winchester, Adam (eds), "Handbook on the Rule of Law" (Edward Elgar Publishing) ۲۳۵

۴۷-Marc, Bungenberg ; Angshuman, Hazarika(۲۰۱۹). "Rule of Law in the EU Legal Order", *ZEUS Zeitschrift für Europarechtliche Studien* ۲۲ (۳), ۳۸۳-۴۰۶.

۴۸-OECD (۲۰۱۷). *Recommendation of the Council on Public Integrity*.

۴۹-Parchomiuk, Jerzy (۲۰۱۸). *Abuse of Discretionary Powers in Administrative Law, Evolution of the Judicial Review Models: from "Administrative Morality" to the Principle of Proportionality*, *Časopis pro právní vědu a praxi*, no ۳

۵۰-Ponce, Juli (۲۰۰۵). "Good Administration and Administrative Procedures," *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. ۱۲: Iss. ۲, Article ۱۰.

۵۱-Stott David ; Felix Alexandra (۱۹۹۷). *Principles of administrative law* London Cavendish publishing limited.