



# مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب

زهرة رحمانی\*

## چکیده

از آنجا که حقوق افراد نقش محوری در سیستم‌های اداری مدرن سراسر جهان دارد، پرداختن به مفهوم، تحلیل محتوا و ماهیت حقوقی اداره خوب از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. حق اداره خوب، به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین افراد جهت حمایت از آنان در برابر نهادهای اداری لحاظ می‌شود که برای اولین بار در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا مطرح گردید. در همین راستا تصویب «کد اروپایی رفتار خوب اداری» توسط پارلمان اروپا در سال ۲۰۰۱، منبع مهمی است برای درک معنا، اصول و محورهای آن، که دادگاه‌های اروپا در تلاش برای رعایت آن هستند. برای روشن کردن اهمیت اداره خوب، توجه ویژه‌ای باید به اصول اداره خوب داشت که هریک این اصول، از تضمینات اساسی علیه سوءاستفاده از قدرت محسوب می‌شوند که در این پژوهش به دو اصل بسیار مهم «قانونی بودن» و «تناسب» پرداخته شده است. یافته‌های پژوهش حاضر که به روش توصیفی و تحلیلی مورد بررسی قرار گرفته، آن است که در کد اروپایی رفتار خوب اداری این اصول به‌صراحت مورد اشاره قرار گرفته و از این رو در ساختار کشورهای عضو اتحادیه اروپا تا حدود زیادی مورد عمل و توجه قرار گرفته است؛ اما در نظام حقوقی ایران به دلیل نداشتن قانون اداری، برخی از این اصول مورد شناسایی و عمل قرار نگرفته، هرچند در رویه دیوان عدالت اداری در برخی موارد به این اصول توجه شده است.

## کلیدواژه‌ها:

اصل تناسب، اصل قانونی بودن، حق اداره خوب، رفتار خوب اداری.

\*. دکتری تخصصی حقوق عمومی، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، بندر انزلی، ایران.

## مقدمه

در عصر حاضر، توسعه و تحول حقوق اداری سبب پدیداری مفاهیم نو در این عرصه گردیده است. از جمله این مفاهیم نوپدید می‌توان به «حق اداره خوب»<sup>۱</sup> اشاره کرد که به‌عنوان یک حق شهروندی در قوانین و مقررات بسیاری از نظام‌های حقوقی به‌صراحت و یا به‌طور ضمنی مورد شناسایی قرار گرفته است.

از آنجایی که اصول کلی حق به اداره خوب و مطلوب به صورت شکلی و ماهوی، ریشه در حقوق بنیادین شهروندان دارد، استخراج و فراهم نمودن زمینه، جهت اجرای این اصول قطعاً بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی تأثیرگذار خواهد بود. در پاسخ به این سؤال که اصول مربوط به اداره خوب، در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران کدامند و آیا سازوکارهای لازم برای تضمین رفتار خوب اداری پیش‌بینی شده است یا خیر، باید اذعان داشت که این اصول شامل اصل برابری و منع تبعیض، اصل قانونی بودن، اصل تناسب، اصل انتظارات مشروع، اصل شفافیت، حق استماع، بی‌طرفی و نفی جانبداری، اصل الزام به ارائه دلائل و مبنای تصمیم اداری و غیره می‌باشد که در کد اروپایی به‌صراحت به طرح آنها پرداخته شده و تضمینات لازم نیز در این زمینه لحاظ گردیده است، اما در نظام حقوقی ایران برخی از این اصول هنوز، آن‌چنان که باید، شناخته‌شده نیستند.

در پژوهش حاضر، با مطالعه تطبیقی کد اروپایی رفتار خوب اداری، مصوب پارلمان اروپا در سپتامبر سال ۲۰۰۱، با نگاهی به کاربرد این اصول در ساختار اتحادیه اروپا، به واکاوی این اصول در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت. بی‌تردید با درک صحیح و روشن از اصول و استانداردهای ارزشمند حق به اداره خوب و تلاش در جهت اعمال این اصول در حقوق اداری می‌توان به بهره‌مندی شهروندان از اداره خوب امیدوار بود و به تحقق سلامت اداری و مقابله با فساد گسترده اداری دست یازید. در کد اروپایی رفتار خوب اداری که از ۲۷ ماده تشکیل شده، به‌روشنی اصول کلی رفتار خوب، به‌عنوان اصولی بنیادین و مطلوب در حقوق اداری لحاظ گردیده است. در نظام حقوقی ایران، به دلیل فقدان قانون اداری، مجموعه‌ای مدون به شکلی که در کد اروپایی وجود دارد، به چشم نمی‌خورد؛ هرچند در منشورهای اخلاقی ادارات که کارمندان موظف به رعایت آن هستند، چیزی شبیه به این یافت می‌شود و در رویه دیوان عدالت اداری نیز در مواردی به این اصول صریحاً یا به‌طور ضمنی پرداخته شده است.

هدف اصلی و اساسی از کاربرد این اصول، تضمین رعایت و احترام به حقوق شهروندی است که لازمه این امر نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات مقام اداری، از جانب مرجع ذیصلاح و مستقل می‌باشد. این اصول قطعاً می‌تواند راه‌حل‌های مطلوب و مناسبی جهت انتظام و توازن بین اقتدار عمومی از طریق تنظیم و تحدید آن و حقوق و آزادی‌های افراد از طریق تضمین و رعایت آن ارائه دهد و به اثربخشی و کارآمدی اداره و درنهایت تحقق حکمرانی خوب، یعنی مدیریت مطلوب بر منابع بیانجامد.

## گفتار اول. حق اداره خوب

برای ورود به مباحث اصلی پژوهش حاضر و به منظور درک و فهم عناصر اصلی آن، در ابتدا لازم است نگاهی به مفهوم و پیشینه اداره خوب داشته باشیم.

### بند اول. مفهوم حق اداره خوب

هرچند تعریف دقیقی برای «حق اداره خوب» وجود ندارد و دیدگاه‌های مختلفی در این زمینه مطرح شده است، اما می‌توان اداره خوب را به‌عنوان ابزاری برای تحقق حاکمیت قانون و تقویت شفافیت و کارآمدی در ادارات تلقی شود.

«منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا»<sup>۱</sup>، این اصل را به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین افراد در نظر گرفته است، هرچند دادگاه‌های اتحادیه اروپا، بین مؤلفه‌ها و محورهای فرعی این اصل، برای ایجاد درک درستی از ویژگی‌های آن، تمایز قائل هستند.<sup>۲</sup>

مفهوم اداره خوب در سیستم حقوقی اتحادیه اروپا، همچنان در حال تحول است. شاید بهترین برداشت از این عبارت آن است که اداره خوب، همچون چتری تصور می‌شود که دربرگیرنده حق‌ها، قواعد و اصول راهنمای رویه‌های اداری است.<sup>۳</sup>

1-The Charter of Fundamental Rights of the European Union

2-Mustafa, A. (2017), Comprehension of the principle of good administration in the framework of EU administrative law, Vol.3, NO.1, P.260

3-Hofmann, H. C. H. (2014), General principle of EU law and administrative law, in: c. barnard and s. peers (eds.) European union law, oxford university press, (forthcoming), P.20

از آن جهت که در حال حاضر، در سراسر جهان، حقوق افراد نقش محوری در سیستم‌های اداری مدرن بازی می‌کند، حق به اداره خوب، در واقع حاکی از حمایت اطمینان بخش از افراد و شهروندان در خصوص ارتباط آنان با نهادها و کارگزاران اداری است.

در این میان، شناسایی اصول اداره خوب، به هدف حمایت قانونی از افراد در مواجهه با سازمان‌ها و مقامات عمومی، منجر به تحقق رویه‌های اداری باز، ایمن و قابل پیش‌بینی خواهد شد.<sup>۱</sup> در حقوق اتحادیه اروپا نیز اداره خوب به‌عنوان ابزاری برای تحقق «شفافیت»<sup>۲</sup>، «قطعیت حقوقی»<sup>۳</sup> و «پیش‌بینی»<sup>۴</sup> در رویه‌های اداری تلقی می‌شود.<sup>۵</sup>

به طور کلی اداره خوب بیشتر در چارچوب قوانین و مقررات رویه‌ای ایجاد شده در حوزه حقوق اداری، مورد استناد قرار می‌گیرد. اما در مفهوم گسترده‌تر، از آنجایی که اقدامات اداری نه فقط از نظر رویه‌ای باید کارآمد و مؤثر باشند، بلکه از جنبه ماهوی نیز باید صحیح باشند، اداره خوب می‌تواند به‌طور کلی به معنای مشروعیت دولت درک شود.<sup>۶</sup>

بنابراین مفهوم اداره خوب را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌ای در نظر گرفت که هم اصول ماهوی و هم اصول رویه‌ای را در خود جای می‌دهد. بر این اساس، نظام مطلوب اداری، تضمین‌کننده مشروعیت و نیز کیفیت تصمیمات اداری است. در این نظام، حقوق شهروندان تضمین شده و به مشارکت در تصمیم‌گیری‌های اداری تشویق و ترغیب می‌شوند. در چنین نظامی، اداره خوب با اجتناب از رویه‌های غیرمعقول، پیچیده و طولانی‌مدت، سبب ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود. در واقع کارکرد اداره خوب، ارتقاء اعتماد اجتماعی به دستگاه‌های عمومی است، که این امر می‌تواند ثبات سیاسی و اجتماعی را نیز در پی داشته باشد.

1-Negrut, V. (2011), Europeanization of public administration through the general principles of good administration,

The Acta u.danubius Jur., P.6

2-Transparency

3-Legal certainty

4-Predictability

5-Mustafa, A. (2017), Ibid, P.259

6-Op.cit, P.260

برخی اداره خوب را استفاده کارآمد و مؤثر از منابع اقتصادی، استفاده از اختیارات قانونی، طبق آیین دادرسی اداری و ممنوعیت اداره بد یا سوءمدیریت لحاظ می‌کنند.<sup>۱</sup> در این میان، قوانین و مقررات اداری نقش مهمی در اجرای قوانین مربوط به حمایت از حقوق بنیادین حمایت‌شده توسط قوانین اساسی و سایر قوانین بالادستی دارد. هدف قواعد و مقررات اداری چیزی نیست جز رسیدن به حق ذاتی مورد بحث در یک مورد خاص.<sup>۲</sup>

## بند دوم. پیشینه ی حق اداره خوب

حق به اداره خوب در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، و در رویه دستگاه‌های عمومی اتحادیه اروپا و حتی در رویه داخلی کشورهای عضو به کار رفته است.

درابتدا، در رسیدگی‌های اداری در نهادها و اداره‌های جامعه اروپا، اصل اداره خوب وجود نداشت. اما بعدها این اصل به تقاضای برخی اشخاص خصوصی از دیوان اروپایی عدالت، مبنی بر مطالبه خسارت از ادارات عمومی مطرح شد. در این زمینه دیوان باید به بررسی این نکته می‌پرداخت که آیا استانداردها و معیارهای رویه‌ای در دعاوی اداری رعایت می‌شود یا خیر. بعدها دیوان پس از یک پروسه طولانی، مفهوم اداره خوب را به‌عنوان یک اصل کلی در جامعه اروپا مطرح کرد.<sup>۳</sup>

البته اولین گام برای تدوین مفهوم اداره خوب و تبیین آن به‌عنوان یک حق، توسط اولین آموذمان اروپا «ژاکوب سدرمن»<sup>۴</sup> صورت گرفت که وی در جلسه رسیدگی عمومی در سال ۲۰۰۰، قبل از تدوین پیش‌نویس منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، در پایان رسیدگی عنوان کرد که به‌منظور تحقق حکمرانی خوب، در بین سایر حقوق بنیادین کلاسیک، باید به ایجاد یک اداره خوب، به‌عنوان یک حق شهروندی اهتمام شود.<sup>۵</sup>

1-Gnes, M. (2019), Basic principles of administrative procedure according to EU law and their influence on national administrative procedural laws, university of Urbino, Italy, Bruxelles. P.13

2-Kristjansdohir, M. V. (2013), Good administration as a fundamental right, Islandic review of politics and administration, Vol.9, Issue.1, P.238

3-Lanza, E. M. (2010), The right to good administration in the European union. Roots, rations and enforcement in antitrust case-law. P.479

4-Jacob Soderman

5-Lanza, E. M. (2010), Ibid, P.480

در ماده ۴۱ منشور در خصوص حق به اداره خوب چنین مقرر شده است:

- (۱) هر شخص حق دارد که امور او با بی طرفی، به شکل منصفانه و در مدت زمان معقول توسط نهادهای اتحادیه رسیدگی شود.
- (۲) این حق شامل حق استماع شخص، حق دسترسی به محتویات پرونده با رعایت منافع قانونی، محرمانه بودن و رازداری حرفه‌ای و تجاری و تعهد اداره به ارائه دلایل تصمیم‌گیری خود می‌باشد.
- (۳) هر شخص حق دارد که خسارات وارده به او از طرف نهادها یا مقامات اداری در انجام وظائفشان، طبق اصول کلی مشترک در کشورهای عضو، جبران شود.

در تعریف ارائه شده توسط آمبودزمان آمده است: «اگر مؤسسه یا نهادی از جامعه اروپا طبق مقررات الزام آور اتحادیه عمل ننماید، یا اگر نتواند قواعد تثبیت شده دیوان عالی عدالت یا دادگاه‌های بدوی را رعایت نماید، این امر نشان از اداره بد یا سوءمدیریت است. به عبارتی اداره بد زمانی محقق می‌شود که نهادها و دستگاه‌های عمومی طبق قواعد و اصول الزام آور عمل نمایند.<sup>۱</sup>»

همچنین اداره بد و سوءمدیریت در اثر عدم رعایت اصول و مؤلفه‌های اداره خوب، می‌تواند منجر به نارضایتی شهروندان شود. بی‌شک تحقق حقوق و منافع شهروندان و ایجاد و حفظ اعتماد شهروندان در گرو اداره خوب و ارائه خدمات اداری توسط نهادهای عمومی است که این امر تأثیر مستقیم بر بهبود سطح زندگی شهروندان خواهد داشت.

## گفتار دوم. کد اروپایی رفتار خوب اداری

کد اروپایی رفتار خوب اداری مصوب پارلمان اروپا در سال ۲۰۰۱، مشتمل بر ۲۷ ماده است که ۲۴ ماده آن به اصول مختلف رفتار خوب اداری پرداخته و کاربرد آن برای همه مقامات، کارمندان، نهادها و ارگان‌های اتحادیه و به‌منظور تعامل آنان با مردم و شهروندان می‌باشد.

### بند اول. زمینه‌های تصویب کد اروپایی

1-Gnes, M. (2019), Ibid, P.14

برای بررسی زمینه‌ها و پیشینه تصویب کد اروپایی رفتار خوب اداری، لازم است به سند تأسیس اتحادیه اروپا یعنی معاهده ماستریخت نگاهی داشته باشیم. در این معاهده به پایه‌ریزی دفتر آلودزمان اروپایی، جهت مبارزه با اداره بد یا سوء مدیریت در خصوص فعالیت‌های نهادها و ارگان‌های جامعه اروپا اشاره شده است. در این زمینه، به ارتقاء اداره خوب، از طریق آلودزمان، جهت تقویت روابط بین اتحادیه اروپا و شهروندان تأکید شده است.

از زمان آغاز به کار دفتر آلودزمان در سپتامبر سال ۱۹۹۵، تلاش‌های زیادی برای ارائه تعریف اداره بد، براساس رویه دیوان عدالت اروپایی و اصول حقوق اداری اروپا صورت گرفته است. در این زمینه، قوانین و مقررات ملی نیز منبع ارزشمندی برای الهام‌بخشی در این حوزه بوده است. این کار با تهیه کد اروپایی رفتار خوب اداری ادامه یافت و سر انجام به تصویب آن منجر گردید.<sup>۱</sup>

البته ایده تدوین کد اروپایی اولین بار در سال ۱۹۹۸ توسط نماینده پارلمان «ری پری»<sup>۲</sup> پیشنهاد شد. در این راستا، آلودزمان اروپا پس از بررسی‌های دقیق، متنی را تهیه نمود که در قالب گزارشی به پارلمان اروپا ارائه گردید و بر این اساس قطعنامه صادره از پارلمان، در واقع از طرف آلودزمان ارائه شده است، با برخی تغییرات که توسط «ری پری»، گزارشگر کمیته درخواست‌های پارلمان اروپا پیشنهاد شده است.<sup>۳</sup>

در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا که در اجلاس «نیس»<sup>۴</sup> در دسامبر سال ۲۰۰۰ به تصویب رسید، به حق اداره خوب و حق دادخواهی نزد آلودزمان، علیه اداره بد و سوءمدیریت اشاره شده است، اما کد اروپایی رفتار خوب اداری، در واقع درصدد ذکر جزئیات بیشتر حق اداره خوب بوده است. این کد، شهروندان و کارمندان را مورد خطاب قرار داده و احقاق حق شهروندان توسط دولت و رعایت اصول اداره خوب توسط مقامات اداری در انجام فعالیت‌هایشان را مورد تأکید قرار داده است که اجرای کامل کد مربوطه، سبب تقویت و ارتقاء اعتماد شهروندان به نهادها و ارگان‌های اتحادیه اروپا می‌شود.

1-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior(2001), office for official publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg, P. 2

2-Roy Perry

3-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior(2001), Ibid, P. 3

4-Nice



در جریان مذاکرات نمایندگان پارلمان اروپا در خصوص تصویب کد اروپایی رفتار خوب اداری، دو موضوع مهم مورد تأکید قرار داشت، یکی ترویج و ارتقاء قانون و دیگری احترام به شهروندان و رعایت حقوق آنان که کد مربوط می‌تواند ابزاری مفید برای پیشبرد این دو هدف مهم باشد.<sup>۱</sup>

بر این اساس، کد اروپایی رفتار خوب اداری منبع بسیار ارزشمندی است برای درک اصول اداره خوب و اهمیت آنها و مبنایی است برای اداره درست امور عمومی در عمل، که نهادها و ارگان‌های اتحادیه اروپا و ادارات و مقامات آن باید در روابط خود با مردم، آن را رعایت نمایند.

## بند دوم. محتوای کد اروپایی

اداره خوب باید مبتنی بر اصولی باشد که به‌عنوان مبنای انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اداری مدنظر قرار گیرد. هدف از اداره خوب، ارائه بهترین خدمات به شهروندان با رعایت منافع عمومی و تحقق حقوق آنان، توسط نهادهای اداری است.

اداره خوب به‌عنوان یک چهارچوب مفهومی، مجموعه‌ای از حقوق، قواعد و اصول راهنمای رویه‌های اداری است که به‌منظور تضمین عدالت رویه‌ای، پایبندی اداره عمومی به حاکمیت قانون و توسعه آن ارائه گردیده است.<sup>۲</sup>

برخی از اصول اشاره شده در کد اروپایی رفتار خوب اداری عبارت‌اند از: اصل قانونی بودن، اصل عدم تبعیض، اصل تناسب، اصل بی‌طرفی و استقلال، عدم سوءاستفاده از قدرت، حق استماع، اصل انتظارات مشروع، اصل الزام به ارائه دلایل تصمیم‌گیری، دسترسی به اطلاعات

و شفافیت و غیره؛ در این راستا، اداره خوب فرآیندی است برای صدور و اجرای اقدامات اداری که تحقق آن از طریق رویه‌های مبتنی بر حاکمیت قانون، با تمرکز بر مسئولیت‌پذیری و حکومت شفاف و با توسل به اصول و مؤلفه‌های آن امکان‌پذیر می‌باشد.

1-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior(2001), office for official publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg, P. 2

2-Suprenal, J. (2011), Good Administration in European Administrative Law, Institute of Administrative Studies, University of Wroclaw, P.2

علاوه بر این اصول، این سند همچنین حاوی مقرراتی درباره اخلاق اداری است. تعهد انتقال سند به نهادها و ارگان‌های ذی‌صلاح، حفظ سوابق فعالیت‌ها و مکاتبات و ضرورت انتشار برخی اطلاعات و غیره از جمله این مقررات هستند.<sup>۱</sup>

امروزه هدف اصلی نهادهای عمومی ارتقاء حکمرانی خوب به‌عنوان ابزار اصلی برای توسعه دولت به سمت دموکراتیزه‌شدن، شفافیت، کارآمدی، کارآیی و ساده‌سازی رویه‌های اداری است. این اصول در طی مراحل اداری، قطعاً بر کاهش فساد، رعایت حقوق شهروندان، بهبود خدمات عمومی، پاسخ‌گویی دولت، اصلاحات بخشی و ثبات دولت به طور کلی تأثیرگذار است.

در ادامه با توجه به اهمیت اصل «قانونی‌بودن»، از آن جهت که این اصل پایه و اساس هر نظم حقوقی محسوب شده و در حوزه حقوق اداری نیز اساساً تعیین‌کننده قواعد آن می‌باشد و تمام فعالیت‌های اداری باید مبتنی بر هنجارهای قانونی باشد. «اصل تناسب» که یکی از مهم‌ترین ابزارهای کنترل تصمیمات اداری به‌ویژه در حوزه صلاحیت‌های اختیاری بوده و بر این فرض استوار است که عمل و اقدام اداری نباید فراتر از آن چیزی باشد که برای دستیابی به نتیجه مطلوب لازم است، به بررسی این دو اصل در ساختار اتحادیه اروپا و نظام حقوقی ایران پرداخته می‌شود.

## گفتار سوم. بررسی تطبیقی دو اصل قانونی‌بودن و تناسب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران

مطالعه تطبیقی سیستم‌های حقوقی کشورهای مختلف و آشنایی با نقاط قوت و ضعف آنها و درنهایت اقتباس و الگوبرداری از نقاط برجسته و مثبت این سیستم‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در حوزه حقوق اداری با توجه به فقدان یک مجموعه منسجم و مدون، به نظر این امر اهمیت دوچندان می‌یابد. در این بخش از پژوهش حاضر به مطالعه تطبیقی دو اصل مهم قانونی‌بودن و تناسب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

1-Batalli, M. & Fejzullahu, A. (2018), Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior, Pecs Journal of International and European Law, P.31

## بند اول. اصل قانونی بودن<sup>۱</sup>

این اصل، امروزه به‌عنوان معیار و مبنای اصلی حاکم بر حقوق در تمامی حوزه‌ها مطرح می‌باشد. برداشت حداقلی از این اصل آن است که اداره، اختیارات خود را بر اساس قوانین کلی و از پیش مستقر موجه نماید. اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری مبنای تشکیل، تصمیم‌گیری و فعالیت اداره می‌باشد که در پرتو آن صلاحیت مقامات اداری تعیین و محدوده آن نیز معین می‌گردد.

اصل حاکمیت قانون، اصل کلاسیک حقوق اداری است. در وهله اول، می‌توان اذعان داشت که این اصل، به‌عنوان تحدیدی بر توسعه اصول حقوق اداری تلقی می‌شود، درحالی‌که اصل مذکور، در حال حاضر، بخش مهمی از حقوق اداری مدرن و یکی از اصول بسیار مهم انتظام‌بخش امور اداری است.<sup>۲</sup>

اصل حاکمیت قانون، بنیادی‌ترین پایه نظام‌های حقوقی معاصر است. به دیگر سخن، قانون، برتر و بالاتر از هر چیزی بوده و اقتداری بالاتر از اقتدار قانون وجود ندارد.<sup>۳</sup> این اصل مانع استفاده خودسرانه از قدرت و سوءاستفاده از آن بوده و علاوه بر آن تضمینی است جهت حفظ، رعایت و ارتقاء حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان و دسترسی بیشتر به عدالت. بر این اساس نقض این اصل، دلیل موجهی برای ابطال تصمیمات و اقدامات مقامات اداری از طریق کنترل قضایی خواهد بود. نقض این اصل در صورت فقدان صلاحیت قانونی و یا خروج از حدود اختیارات مقام اداری محقق می‌شود. البته این نقض اصل حاکمیت قانون در معنای مضیق آن است. در معنای موسع، غیرقانونی بودن، می‌تواند نقض بی‌طرفی، فقدان استماع منصفانه، عدم ارائه دلایل تصمیم اداری و مواردی از این دست نیز تلقی شود.

درواقع، مبنای سنتی کنترل قضایی اقدامات و اعمال اداری، نظریه «خروج از صلاحیت»<sup>۴</sup> است که به‌طور خلاصه بدین معناست که نهاد عمومی از عمل و اقدام خارج از صلاحیت خود ممنوع شده است. این امر ویژگی کلیدی حقوق اداری است. خروج از حدود اختیارات

1-Lawfulness

2-Ranjan, V. (2010), Rule of law and modern administrative law, RGSO IPL, IIT Kharagpur, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1761506>, P.1

3-Rule of Law ([www.Lawnotes.ir](http://www.Lawnotes.ir))

4-Ultra Vires

نهادهای اداری، به‌طور سنتی می‌تواند در سه شکل بیان شود: «اقدام فراتر از اختیارات»<sup>۱</sup>، «سوءاستفاده از اختیار»<sup>۲</sup> و «نقض قواعد رویه‌ای»<sup>۳</sup>.

مفهوم خروج از صلاحیت مبتنی بر این فرض است که قانونگذار، صلاحیت اختیاری را به‌منظور دستیابی به اهداف معینی، به مقام عمومی اعطا می‌کند و هرگونه اقدام ناسازگار با خواست و اراده قانونگذار، عملی غیرقانونی است.

اصل قانونی‌بودن، یکی از مهم‌ترین دست‌آوردهای دولت مدرن است، دولتی که با حاکمیت قانون اداره می‌شود. این اصل نشأت گرفته از قانون اساسی در تمام دموکراسی‌هاست و امروز اهمیتی کمتر از آنچه در زمان آغاز دولت‌های دموکراتیک مدرن داشته است، ندارد. اما آنچه تغییر و تحول یافته، شناخت نقایص و نارسایی‌های دموکراسی در مشروعیت کارکرد ادارات عمومی است.<sup>۴</sup>

در دوره مدرن، حاکمیت قانون، توسط آلبرت دایسی، حقوقدان و فیلسوف بریتانیایی، مطرح شده است. وی در اثر خود به سال ۱۸۸۵، برای حاکمیت قانون سه اصل مطرح می‌کند. اصل اول عبارت است از «برتری مطلق قانون»<sup>۵</sup> که به‌عنوان ویژگی محوری و مهم در نظام‌های حقوقی دنیا و فقدان هرگونه قدرت استبدادی و خودسرانه از پیش مسلط، تلقی می‌شود. تحقق این امر منوط به تبعیت اداره از قانون و پرهیز از خروج از حوزه اختیارات قانونی، توسط مقامات اداری است.<sup>۶</sup> از نظر «وید»<sup>۸</sup> استاد حقوق اداری، موجودیت حکومت مشروط به حاکمیت قانون است، نه اینکه موجودیت قانون وابسته و منوط به موجودیت حکومت باشد.

1-Excess of powers

2-Abuse of power

3-Violation of procedural rules

4-Wade, W. & Forsyth, Ch. (2004), administrative law, 9ed, New York. Oxford university press. P.2

5-Bugaric, B. (2004), Openness and transparency in public administration: challenges for public law, harvard law school library, wisconsin international law journal, Vol.22, No.3, P.483

6-Supremacy of Law

7-Marume, S. B. M. , Jubenkanda, R. R. , Namusi, N. C. & Madziyire, N.C. (2016), The Concept of the Rule of Law, IOSR journal of humanities and social science, Vol.21, Issue.3, P.86

8-William Wade.

اصل دوم حکومت قانون، «برابری در قانون»<sup>۱</sup> است که بر این اساس همگان باید مقید به قانونی واحد باشند. یعنی تمامی افراد و نیز متصدیان امور، صرف‌نظر از موقعیت رسمی و اجتماعی خود، تابع یک قانون باشند.<sup>۲</sup> دایسی با این تفسیر از اصل حاکمیت قانون، صراحتاً مخالفت خود را با ایجاد هرگونه دیوان یا دادگاه اختصاصی برای پرداختن به دعاوی مربوط به دولت و مستخدمان آن اعلام می‌دارد.

به گفته «لرد دنینگ»<sup>۳</sup> در حقوق انگلیس، به هیچ مأمور و کارگزاری اجازه داده نمی‌شود خود را در وراء مقررات حقوق اداری پنهان کرده و از این مقررات به‌عنوان سپری در برابر تخلفات خود استفاده کند.<sup>۴</sup>

اصل سوم دایسی، اصل برتری و تفوق روح قانون و برتری دادگاه‌هاست<sup>۵</sup>؛ یعنی اینکه حقوق اساسی باید بر مبنای تصمیم دادگاه‌ها باشد. وی حقوقی همچون حق آزادی شخصی و آزادی در مقابل بازداشت خودسرانه را، نتیجه احکام قضایی در انگلستان می‌داند. در این دیدگاه، از نظر وی قوانین اساسی نتیجه حقوق افراد هستند؛ نه منبع و منشأ آن.<sup>۶</sup>

اما مهم‌ترین معیار اصل حاکمیت قانون، وجود منابع حقوقی مشخص است. برای نمونه «هارت»<sup>۷</sup> معتقد است که هر نظام حقوقی دربردارنده یک «قاعده بنیادین شناسایی»<sup>۸</sup> است که از سوی مقامات پذیرفته شده است. این قاعده، منابع معینی را به‌عنوان منابع حقوقی تعیین می‌کند. قاعده‌ای که از یک منبع مناسب سرچشمه می‌گیرد، معتبر است، صرف‌نظر از اینکه عادلانه یا ناعادلانه باشد.<sup>۹</sup> علاوه‌بر وجود منابع حقوقی، وجود سلسله‌مراتب میان منابع و سازوکارهای رعایت و تضمین سلسله‌مراتب قوانین، کلی‌بودن، انتشار، برابری در مقابل قانون و غیره نیز از شاخصه‌ها و معیارهای اصل حاکمیت قانون می‌باشد.

1-Equality before Law

2-Marume, S. B. M., Ibid, P.87

3-Lord Denning

4-Stephens, Ch. (2009), The jurisprudence of lord denning: A study in legal history, scholars publishing, Vol.2, P.89

5-Predominance of Legal Spirit

6-Marume, Ibid, P.87

7-H. L. A. Hart

8-Basic Rule of Recognition

۹. سیموندز، نیل ای. «فلسفه حقوق»، ترجمه محمد راسخ، درحق و مصلحت، تهران، طرح نو، ۱۳۸۱، ص ۳۶

لازم به ذکر است که اصل اول و دوم از حاکمیت قانون دایسی، تقریباً در جمله نظام‌های حقوقی به رسمیت شناخته شده، اما اصل سوم توسط بسیاری از حقوقدان‌ها زمان خود مورد اعتراض قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

بر این اساس، حاکمیت قانون از طریق قوانین و مقررات و دیگر استانداردها، صلاحیت اداره و مقامات آن را محدود می‌کند که البته برای ایجاد محدودیت موجه و مناسب باید قواعد و مقررات و استانداردهای کارآمد، مورد شناسایی قرار گیرند.<sup>۲</sup>

متأسفانه پیچیدگی بیش از حد مقررات مدرن، غالباً مستلزم مداخله سریع و گسترده در یک حوزه خاص، در قالب مقررات اجرایی است که ممکن است همیشه با اهداف قانونی کاملاً مشخص و معین مطابقت نداشته باشد. این مسئله زمانی بغرنج‌تر می‌شود که حوزه وسیعی از اختیارات قانونی (صلاحیت تخییری) در تصمیم‌گیری برای مقام اجرایی در نظر گرفته شده است.<sup>۳</sup> در این زمینه، کارکرد عملی اداره عمومی، غالباً فراتر از اصل قانونی بودن است و این نهاد بدون مجوز صریح قانونگذار، مستقلاً از مرزهای قانونی تجاوز می‌کند که هیچ مشروعیتی برای آن ندارد.<sup>۴</sup>

بر این اساس، همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، اهمیت اصل قانونی بودن در این برهه زمانی کمتر از زمان پیدایش دولت‌های دموکراتیک مدرن نیست، اما نواقص و نارسایی‌های دموکراسی در ایجاد مشروعیت کارکرد ادارات عمومی است که باید به نوعی رفع شوند.

نظریه و عمل حقوقی مدتی است که به دنبال راه‌حلی است که اگرچه قادر نیست نواقص و نارسایی‌های دموکراتیک را که مشروعیت اداره عمومی را تهدید می‌کند، کاملاً رفع کند، حداقل بتواند آن را کاهش دهد. این امر منجر به شکل‌گیری نظریه‌های متنوعی در حقوق اداری شده است که راه‌حلی را برای محدود کردن صلاحیت‌های تخییری قوه مجریه ارائه می‌دهد.<sup>۵</sup>

1-Ranjan, V. (2010), Ibid, P.2

2-Vaughn, R. G. (2011), Transparency in the administration of law: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law, American university international law review, Vol.26, Issue.4, P. 980.

3-Bugaric, B. (2004), Ibid, P.484

4-Op.cit, P.484

5-Ibid

سوءاستفاده از صلاحیت اختیاری، یکی از خطاهای مقام اداری است که در حوزه‌ای که آزادی عمل به وی داده شده است، به شیوه ناسازگار با اهداف موردنظر عمل کند. برخلاف حوزه خصوصی که فرد می‌تواند هدف اقدامات خود را انتخاب کند، در حوزه عمومی، مقام عمومی باید اهداف خاصی را که در زمره وظایف عمومی وی تعیین شده را تعقیب نماید و در واقع می‌توان اذعان داشت که هر صلاحیتی برای عمل در چهارچوب صلاحیت اختیاری، به‌منظور تعقیب اهداف خاص، توسط قانونگذار تعبیه شده است.<sup>۱</sup>

چنانچه مقام اداری هدفی غیر از آنچه که قانون مشخص کرده است را دنبال کند، یا با شیوه‌هایی در پی پنهان کردن اهداف واقعی قانونگذار باشد، تصمیم وی غیر قانونی خواهد بود. در واقع، از چشم‌انداز کلی‌تر، اقدامات مقامات اداری باید با رعایت منافع عمومی انجام شود. در مواردی نیز ماهیت تخصصی و حرفه‌ای عملیات اداری، ممکن است به سوءاستفاده مقام اداری از اختیارات اعطاشده به وی، برای تحقق اغراض شخصی منجر گردد.

مسئله چگونگی محدود کردن صلاحیت‌های اختیاری قوه مجریه، یکی از موضوعات اساسی حقوق اداری است. راه‌حل‌ها گاهی اوقات بر لزوم قانونگذاری دقیق‌تر و گسترده‌تر تأکید می‌کند، بدین معنا که قانونگذار هر «وضعیت حیاتی»<sup>۲</sup> را پیش‌بینی کند و لزوم صلاحیت اختیاری مقامات اجرایی را رفع کند.<sup>۳</sup>

این راه‌حل، غیرواقعی و عملی کردن آن غیر ممکن است؛ چراکه قوانین هرگز به نحوی نگاشته نمی‌شوند که اختیارات اجرایی مقامات اداری را کاملاً از بین ببرند. علاوه بر این، واقعیت آن است که قانونگذار، قابلیت و توانایی محدودی برای پیش‌بینی تمام وضعیت‌های حیاتی ممکن و ایجاد قوانین بی‌عیب و نقص را دارد. البته این تنها مشکل پیش‌روی مقام تقنین نیست، محدودیت دیگر در توانایی قانونگذار برای ایجاد و وضع قوانین کامل و جامع، سرعت تغییر در جامعه و تکنولوژی است. در دنیای جهانی‌شده، هم‌گام با سرعت ایجاد فن‌آوری‌های جدید و تغییرات پرشتاب آن، این امر بسیار دشوار به نظر می‌رسد. و به همین سبب، مقررات و قواعد مدرن، مستلزم سطح خاصی از استقلال و خودمختاری برای دولت است، چراکه فقط از این طریق است که می‌تواند با تغییرات در اجتماع همگام شود.<sup>۴</sup>

1-Parchomiuk, J. (2018), Abuse of discretionary powers in administrative law, evolution on the judicial review models: from administrative morality to the principle of proportionality, research project, financed from funds of the national science center, Poland.(ref. UMD-2015/17/b/hs5/00430), P.455

2-Life Situation

3-Bugaric, B. (2004), Ibid, P. 485

4-Op.cit

اصل قانونی بودن در ماده ۴ کد اروپایی رفتار خوب اداری مورد اشاره قرار گرفته است. بر اساس این اصل «مقام اداری باید طبق قانون عمل کرده و مقررات و رویه‌های مقرر در قوانین اتحادیه اروپا را در تصمیم‌گیری‌ها و انجام امور اداری، اعمال کند. مقام اداری به‌ویژه باید در تصمیماتی که بر حقوق و منافع افراد تأثیرگذار است، قانون را ملاک عمل قرار دهد و محتوای تصمیمات نیز بر اساس قانون باشد».

برخی، اصل قانونی بودن را در سه عنصر فرعی مورد مذاقه قرار داده‌اند. «الزام (تبعیت از) اقتدار قانونی»<sup>۱</sup>، «مفهوم صلاحیت»<sup>۲</sup> و «سوءاستفاده از اختیار»<sup>۳</sup>. عنصر اول مبین آن است که اصل قانونی بودن، یک جنبه از اصل حاکمیت قانون و از ارزش‌ها پایه‌ای قوانین اساسی است و تأکید بر آن دارد که مقام اداری باید از قانون تبعیت کند و فقط مجاز به اتخاذ اقداماتی است که قانون معین کرده باشد. عنصر دوم، بر لزوم اقدام مقام اداری در محدوده اختیارات اعطاشده به اوست و اینکه وی نباید تفسیر نادرستی از محدوده اختیارات خود داشته باشد. یکی از اشتباهات و خبط‌هایی که معمولاً از مقام اداری سر می‌زند، تفسیر خطا و اشتباه از مقررات قانونی و عدم شناخت دقیق مرزهای صلاحیت اعطاشده به اوست. عنصر سوم نیز ناظر به طرح نظریه‌ای است که بر اساس آن قانون محدوده صلاحیت اختیاری مقام اداری را مشخص می‌کند و اقدامات نهادهای دولتی، اعمال نوعی قدرت با اهداف ویژه ذهنی است.<sup>۵</sup>

در این زمینه در ماده ۷ کد اروپایی رفتار خوب اداری به «عدم سوءاستفاده از اختیار»<sup>۶</sup> اشاره گردیده و آمده است: «اختیارات باید صرفاً در راستای اهدافی که معین شده است، اعمال شوند. مقام اداری به ویژه باید از استفاده از اختیارات خود در جهت (تحقق) اهدافی که مبنای قانونی ندارد یا در راستای منافع عمومی نباشد، اجتناب نماید».

1-The requirement of authority

2-The concept of jurisdiction

3-The abuse of discretion

4-Herselman, L. S. (2014), Ibid, P.138.

5-Ibid .

6-Absence of abuse of power



برخی عناصر فرعی مهم حاکمیت قانون در سیستم اتحادیه اروپا، از نظر «هافمن» عبارتند از:

**- قانونی بودن<sup>۱</sup>:** یکی از شروط حاکمیت قانون آن است که اقدامات نهادهای عمومی اتحادیه اروپا، طبق قانون و در چهارچوب آن انجام شود. این بدان معناست که ابتدا مبنایی قانونی (برای انجام امور عمومی) لازم است که می‌توان در قانون اساسی جست‌وجو کرد. به دیگر سخن، اقدامات مقامات عمومی باید بر مبنای قانون و توجیه‌پذیر بر اساس دلائل وضع‌شده در قانون باشد. و دوم آنکه نهادها و ارگان‌ها عمومی باید در محدوده اختیارات اعطاءشده به آنها عمل نمایند و از اقدامات فراقانونی اجتناب کنند و همین‌طور سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی باید به رسمیت شناخته شده و رعایت شود، به این ترتیب که، اعمال و اقدامات اداری نمی‌تواند قوانین اتحادیه در سطح بالاتر را نقض نماید.<sup>۲</sup>

پیامد دیگر قانونی بودن، الزام به اعمال درست صلاحیت اختیاری است. در مواردی که برای مؤسسه یا نهادی صلاحیت اختیاری در نظر گرفته شده باشد، نهادهای یادشده باید برای تصمیم‌گیری، تمام عوامل مرتبط را در نظر بگیرند و از اقدام بر مبنای انگیزه‌های نادرست که منجر به سوءاستفاده از اختیارات آنان می‌شود، بپرهیزند و با حسن نیت عمل نمایند و از تعقیب اهداف نادرست اجتناب کنند.<sup>۳</sup>

**- شفافیت قانونی و نهادی<sup>۴</sup>:** شفافیت قانونی و نهادی برای اعمال حاکمیت قانون ضروری بوده و می‌تواند به‌عنوان پیش‌شرط ایجاد سیستم حقوقی و سیاسی پاسخ‌گو در نظر گرفته شود. اگرچه شفافیت دارای معانی و واقعیت‌های مختلفی است، اما در یک تفسیر مضیق می‌توان آن را به «باز بودن روند دادرسی»<sup>۵</sup>، «دسترسی به اسناد»<sup>۶</sup> و «انتشار اقدامات مقامات»<sup>۷</sup> فرو کاست.<sup>۸</sup>

**- قطعیت حقوقی و حمایت از انتظارات مشروع<sup>۹</sup>:** این دو اصل از مفاهیم فرعی حاکمیت قانون محسوب می‌شوند و از معیارهای قانونی بودن اعمال اداری در حقوق اتحادیه اروپا شناخته شده است.

1. Legality

2. Hofmann, H. C. H. (2014), Ibid, P.14

3. Hofmann, H. C. H. (2014), Ibid, P. 15

4. Legal and Institutional Transparency

5. Openness of process

6. Access to document

7. Publication of official measures

8. Hofmann, H. C. H. (2014), Ibid, P.15

9. Legal certainty and the protection of legitimate expectations

قطعیت حقوقی، به‌عنوان یک اصل کلی در حقوق اتحادیه اروپا، مستلزم دو چیز است: اول، وجود قواعد حقوقی کاملاً روشن و معین که هدف از آن، تضمین این امر است که شرایط و روابط حقوقی تحت حاکمیت حقوق جامعه اروپا، پیش‌بینی‌پذیر باشد، و دوم آنکه مخاطبان قانون، برای برنامه‌ریزی اقدامات و اعمال خود طبق قانون، از قانون مطلع باشند.<sup>۱</sup>

اصل حمایت از انتظارات مشروع نیز به‌عنوان یک اصل کلی حقوقی، که از همان ابتدای تشکیل (CJEU)<sup>۲</sup> به رسمیت شناخته شده و ارتباط نزدیکی با قطعیت حقوقی دارد، این امکان را به افراد می‌دهد که به اعتبار اقدامات نهادهای اتحادیه اعتماد کنند.<sup>۳</sup>

در نظام حقوقی ایران علاوه‌بر قانون اساسی به‌عنوان قانون بنیادین که در اصول متعدد خود به شاخصه‌های اصل حاکمیت قانون پرداخته است، در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند که وظائف خود را در چهارچوب قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند.

منظور از قوانین و مقررات عمومی، قانون در معنای عام یعنی قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات اجرایی دولت و غیره می‌باشد که جنبه کلی و عمومی دارد، و اما غرض از قوانین و مقررات اختصاصی آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سایر سازوکارهایی است که در هر دستگاه اجرایی جنبه اختصاصی داشته و برای کارمندان تحت نظارت خود قابلیت اجرایی دارد و ضمانت‌اجرای تخلف از قوانین و مقررات، پاسخ‌گویی به دستگاه اجرایی ذی‌ربط که از باب نظارت سلسله‌مراتبی بر کارگزاران اداری قابل طرح می‌باشد و نیز شکایت در مراجع قانونی که از این جهت باب نظارت قضایی بر کارمندان باز بوده و این افراد باید پاسخ‌گویی بی‌اعتنایی به امور مراجعین و نیز تخلف از قوانین و مقررات باشند.

در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به اصل قانونی‌بودن اعمال اداری و استثناء وارد بر آن اشاره شده است. بر اساس این ماده: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلف‌اند کتباً مغایرت دستور با قوانین و مقررات را به مقام مافوق اطلاع دهند.

1.Hofmann, H. C. H. (2014), Ibid, P.17

2.Court of Justice of European Union

3. Op.cit, P.20

در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث، مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

بر این اساس، اصل حاکمیت قانون را می‌توان اصلی انسان‌محور تلقی نمود که مقام اداری باید حفظ و پاسداری از حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را محور تمام فعالیت‌های خود قرار دهد. درحقیقت حق به اداره مطلوب جزء حقوق اساسی و بنیادین شهروندان و ازجمله حقوق شهروندی افراد محسوب می‌شود.

## بند دوم. اصل تناسب<sup>۱</sup>

اصل تناسب یکی از اصول بسیار مهم حقوق اداری مدرن محسوب می‌شود. به موجب اصل تناسب در مفهوم موسع آن، اقدام دولت نباید بیش از آن حدی باشد که برای تحقق یک هدف عمومی مهم لازم است.<sup>۲</sup>

فرهنگ حقوقی اروپا سه عنصر اصل تناسب را که از حقوق رویه‌ای آلمان ناشی شده و نظریه مربوط به قانون اساسی آن را مطرح می‌کند، «مناسب و سازگار بودن»<sup>۳</sup>، «ضرورت»<sup>۴</sup> و «تناسب در مفهوم مضیق آن»<sup>۵</sup> در نظر می‌گیرد. مناسب بودن به این معنی است که اقدامات مقامات اداری، در عمل باید برای دست‌یابی به هدف مورد نظر صورت گیرند. ضرورت به معنای انتخاب معیاری است که کمترین دخالت را در حوزه حق‌های حمایت‌شده قانونی افراد داشته باشد، اما امکان دست‌یابی کامل به هدف مورد نظر را بدهد. تناسب در معنای مضیق، تعادل بین اهداف و منافع است، با در نظر گرفتن این نکته که تحت هر شرایطی منافع عمومی بر منافع خصوصی اولویت و تقدم دارد.<sup>۶</sup>

الزام به وجود تناسب بین اهداف اداره و ابزار رسیدن به آن هدف، برای حفظ حقوق

1. Proportionality

۲. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، ج دوم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۹، ص ۵۷۰

3. Suitability

4. Necessity

5. Proportionality in a strict sense

6. Parchomiuk, J. (2018), Ibid, P.471.

شهروندان، امروزه مورد توجه بسیاری از نظام‌های حقوقی می‌باشد. اینکه تدابیر انضباطی مستخدمین خاطی باید با میزان و نوع تخلفات آنها سازگاری و تناسب داشته باشد و نیز تأمین نیازهای همگانی افراد نمی‌تواند به نادیده گرفتن حقوق سایر افراد منجر شود، از مصادیق کاربرد اصل تناسب هستند. عدم اعمال این اصل توسط مقام اداری را می‌توان در معنای موسع غیرقانونی بودن تصمیمات این مقام لحاظ نمود و بر اساس اصل کنترل قضایی آن را ابطال نمود؛ بنابراین صلاحیت اعطاء شده به کارگزاران اداری توسط قانونگذار، مستلزم وجود تعادل و تناسب بین اقدام اتخاذ شده در چهارچوب صلاحیت اعطاء شده به آنها و اهداف مورد نظر قانون‌گذار می‌باشد. در این صورت در تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی، دولت‌ها مکلف‌اند در صورت تعارض یک حق با دیگر حق‌ها و یا با دیگر مفاهیم رقیب، همچون مصلحت عمومی، منافع عمومی، نظم عمومی، اخلاق و غیره، به نحو عادلانه‌ای بین آنها تعادل و سازش برقرار نمایند.

«سیموندز» بر این باور است که حق‌ها اموری ثابت هستند و با محاسبه سود و منفعت به حاشیه رانده نمی‌شوند. به دیگر سخن، حق‌ها، حتما ملاحظات مربوط به سود و منفعت را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهند.<sup>۱</sup>

البته دخالت دولت در راستای تأمین منافع عمومی و گزینش شیوه‌ای برای رسیدن به این هدف، باید با نهایت احتیاط و با کمترین مداخله صورت گیرد؛ تا علاوه بر تأمین هدف قانون‌گذار، کمترین ضرر و آسیب را به حقوق افراد وارد کند.

به‌علاوه زمانی که رقابت میان دو حق قانونی فردی مطرح می‌شود، معیار تناسب به‌راحتی اعمال‌شدنی نیست، زیرا که معضل اصلی در این حالت بستگی خواهد داشت به کسی که از سر اتفاق در جایگاه خواهان قرار گرفته است. در اینجا دادگاه ممکن است مجبور به ترجیح دادن یک حق نسبت به حق دیگری شود که این خود یک انتخاب سیاسی سوپراکتیو (شخصی - ذهنی) است.<sup>۲</sup>

یعنی در مواقعی ممکن است علاوه بر تعارضی که ممکن است بین حق‌ها و منافع عمومی وجود داشته باشد، تعارض ممکن است بین حق‌ها حادث گردد. بدین معنا که حق‌ها ممکن است در مقابل یکدیگر قرار گیرند و اجرای یک حق با انجام و اعمال حق دیگر مخالف باشد

۱. هداوند، منبع پیشین، ص ۵۷۲ به نقل از

(Alder, 2002, PP.447-449)

۲. رحمانی، زهره، **برابری حق**، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸

و علاوه بر آن حق‌ها ممکن است، در مقابل دیگر مفاهیم رقیب مانند اخلاق، نظم عمومی، رفاه همگانی و مصلحت نیز قرار گیرد.<sup>۱</sup>

در این صورت باید بین حق‌های بنیادین و دیگر حق‌ها تمایز و تفاوت قائل شد و سلسله مراتب مربوط به آنها را رعایت کرد. هنگامی که تعارضی بین حق‌های بنیادین و حق‌های غیربنیادین وجود دارد باید الویت به حق‌های بنیادین داده شود. البته این امر در حوزه حقوق اساسی و فلسفه حقوق، بیشتر مورد توجه قرار گرفته است.

بدین صورت که، هرگاه در تعارض و تراحم حق‌ها، با یک مسئله اخلاقی روبه‌رو شویم، باید به این نکته توجه داشت باشیم که آیا انجام دادن آن عمل برای احترام به حق‌های بنیادین افراد لازم است؟ تاثیر آن عمل بر سعادت<sup>۲</sup> و رفاه اساسی چیست؟ آن عمل چه تاثیر منفی یا مثبتی بر آزادی افراد دارد؟<sup>۳</sup>

رونالد دورکین در مسئله تراحم حق‌ها بر این باور است که در موارد بسیار نادر و استثنائی حق‌های فردی قابل چشم‌پوشی هستند:

اول - حالت تراحم حق‌ها که اعمال حق یک نفر، مانع اعمال حق فرد دیگری شود، با این شرایط که هر دو حق باید از یک درجه و ارزش و قوت برخوردار باشند؛ در این حالت باید ضرری را که از نقض احتمالی آن دو حق حاصل می‌شود با هم سنجید و حقی را که ضرر کمتری دارد، برگزید.<sup>۴</sup>

دوم - حالتی که چشم‌پوشی از یک حق به نفع حق دیگر یا در جهت خیر عمومی باشد، به شرط آنکه به اصل آن حق آسیبی وارد نشود؛ اگر متن حق محفوظ بماند و آسیب متوجه حاشیه آن باشد، استثنائاً توجیه‌پذیر خواهد بود. این امر در حوزه حقوق اداری حتماً باید مورد توجه قرار گیرد.

سوم - حالتی که اعمال آن حق مستلزم ایجاد «خطر آشکار و حتمی»<sup>۵</sup> برای شهروندان باشد

1-Well-being

2-Jones, P. Rights, issues in political theory, London, Macmillan Press, 1994, 258 pages, P.115

۳-رحمانی، منبع پیشین، به نقل از

که در صورت عدم رعایت آن ضرری فاحش بر جان و مال دیگران وارد خواهد آمد. بدین  
)Dworkin, R. (1978) Taking Right Seriously, Harvard University Press, P.204

۴-همان

5-A clear and substantial Risk

که در صورت عدم رعایت آن ضرری فاحش بر جان و مال دیگران وارد خواهد آمد؛<sup>۱</sup> بدین ترتیب، بنا به نظر دورکین در مواردی حتی می‌توان حق‌ها را هم نادیده گرفت.

اما کاربرد اصل تناسب بیشتر در حوزه صلاحیت‌های تخییری مقامات اداری مطرح می‌باشد که ابتکار عمل و کارآمدی اداره در تصمیم‌گیری‌ها بر اساس مقتضیات اداری را به دنبال دارد. قطعاً در تبعیت اداره از قواعد امری که بر اساس آن مقام اداری مکلف به انجام وظیفه در چهارچوب قواعد از پیش مستقر می‌باشد، هیچ تردیدی وجود ندارد. به دیگر سخن در بحث از صلاحیت تکلیفی، مقامات اداری از حق انتخاب در بین چند گزینه محروم‌اند و مکلف به اعمال قانون طبق شرایط معین شده می‌باشد. بدیهی است اصل تناسب در این حوزه کارکرد خود را از دست می‌دهد؛ اما، در حوزه صلاحیت تخییری یا گزینشی است که مقام اداری تحت شرایط خاص، اختیار انتخاب یک گزینه از میان چندین گزینه پیش رو و اتخاذ تصمیم را دارد، پس اصل تناسب کاربرد پیدا می‌کند؛ یعنی لزوم ارتباط منطقی بین تصمیم اتخاذ شده از سوی مقامات اداری و اهدافی که مبنای تصمیم‌گیری آن مقام بوده است؛ اما بدیهی است که اصل تناسب به هیچ‌وجه نمی‌تواند مستمسکی برای سوءاستفاده مقام اداری، جهت اعمال صلاحیت‌های اختیاری آنان باشد.

به قول پروفیسور دولابادور، صلاحیت تخییری را باید در ذیل اصل قانونی بودن تحلیل نماییم، یعنی اداره بتواند آزادانه تصمیم مناسب را که خلاف قانون نیز نباشد اتخاذ نماید.<sup>۲</sup>

بنابراین صلاحیت تخییری یعنی اختیار مقامات اداری در انتخاب میان دو یا چند تصمیم قانونی که در این خصوص، اصل تناسب، انتخاب بهترین تصمیم با کمترین آسیب به حقوق افراد را توصیه می‌نماید. البته در زمینه سوءاستفاده از صلاحیت تخییری اداره، باید به هر دو جنبه منفی و مثبت خطای مقام اداری، یعنی فعل و ترک فعل وی توجه داشت.

به عبارتی، هر فعلی که مقام اداری برای پیگیری منافع شخصی خود انجام می‌دهد، نامطلوب است، حال یا با عدم اجرای آن (ترک فعل) یا به صورت مثبت، برای دستیابی به هدفی غیر از آنچه که قانون مقرر کرده است (فعل).<sup>۳</sup>

۱. رحمانی، همان

۲. مشهدی، علی و مراد جلیلی، *دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه*، ۱۳۹۲، مجموعه مقاله‌های حقوق اداری، ص. ۲۷۸ به نقل از

Delaubadere, 2002, P.693.

3-Parchomiuk, J. (2018), Ibid, P.456.

بر این اساس، اصل تناسب و البته اصل انتظارات مشروع، از جمله اصول مهم حقوق عمومی است که به عنوان رویکرد حقوقی مناسب و منسجم به تعهدات اداری می‌پردازد. با اذعان به توجه دادگاه‌ها به کاربرد ویژه اصل تناسب، هنگامی که در صدد توجیه تصمیم مقام اداری هستیم، سلسله‌مراتبی از منافع افراد مورد شناسایی قرار می‌گیرد. این اصل می‌تواند نسبت به ارائه راه حل رضایت‌بخش‌تر به هنگام حل اختلاف تأثیرگذار باشد.<sup>۱</sup>

البته تناسب نه تنها مستلزم این است که ابزار کمتر محدودکننده‌ای برای تحقق هدف، مورد استفاده قرار گیرد، بلکه همچنین تحمیل هزینه‌ای بالا بر افراد برای تحقق هدف را نمی‌پذیرد.<sup>۲</sup>

بر این اساس، نقش دادگاه‌های اداری در اعمال اصل تناسب، بررسی روش‌های جایگزین عمل در پرتو اهداف اداره است. اگر روش‌های جایگزینی غیر از آنچه مقامات عمومی برگزیده‌اند وجود داشته باشد که کمتر منافع افراد را تحت تأثیر قرار دهد، اما به شکل برابری در تحقق اهداف عمومی مؤثر باشد، آن‌گاه عمل اداره غیرضروری و نامتناسب است.<sup>۳</sup>

در نظام حقوقی ایران، اصل تناسب مورد شناسایی قرار نگرفته است و خلاء موجود بدون تردید در مواردی منجر به تضییع حقوق شهروندان می‌گردد. البته در آراء دیوان عدالت اداری نمونه‌هایی از کاربرد این اصل می‌توان یافت؛ در «رأی شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری مورخ ۸۹/۶/۳۱ در خصوص شکایت شاکی، علیه گمرک ایران به خواسته اعتراض به حکم اداری به شماره ۸۲/۸۱۵/۵۶۹۳/۱۰/۵۹۵۷۲ مورخ ۸۹/۳/۲۲ صادره از مدیر کل امور اداری گمرک ایران مبنی بر تغییر محل جغرافیایی خدمت و تقاضای ابطال آن» دیوان در واقع به‌طور ضمنی، انتقال محل خدمت خواهان از استانی به استان دیگر را متناسب با هدف و مقصود اداره ندانسته و در واقع این انتقال را متناسب با هدف جلوگیری از هرگونه تشنج و درگیری احتمالی طرفین درگیر ندانسته و حکم به ورود شکایت و ابطال حکم اداری فوق‌الذکر را صادر نموده است.

1- Hattab, M. K. (2018), The doctrine of legitimate expectation & proportionality: A public law principle adopted into the private law of employment, Liverpool law review, Vol. 39, N.3, Abstract.

۲. زارعی، محمد حسین و خدیجه شجاعیان، (۱۳۹۲)، جایگاه اصول غیر عقلانی بودن و تناسب در نظام حقوقی

انگلستان، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۳، ص ۳۶۸

۳. زارعی، محمد حسین و مهدی مرادی برلیان، (۱۳۹۳)، مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاهی ویژه

به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۶۶، ص ۱۵۰

همین‌طور برخی از آرای دیوان در خصوص ابطال مصوبات شوراهای اسلامی و اخذ عوارض غیر قانونی توسط شهرداری‌ها از جمله دادنامه ۱۵۰۱ الی ۱۵۲۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۲۴ و دادنامه شماره ۱۶۱ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۰ در مورد نادیده‌گرفتن اصل تناسب در اخذ عوارض توسط شهرداری‌ها را می‌توان نشان از توجه دیوان به اصل تناسب و تلاش در جهت کاربرد آن در راستای حفظ حقوق شهروندان دانست.

بر این اساس در رویه دیوان نیز این اصل مورد توجه قرار گرفته است که اداره در اتخاذ اقدامات و تصمیمات خود باید تعادل و تناسب منطقی بین حقوق و آزادی‌های شهروندان و منافع عمومی را در نظر بگیرد و برای دستیابی به اهداف قانونی خود از ابزار متناسب با هدف مورد نظر استفاده نماید.

در کد اروپایی رفتار خوب اداری، ماده ۶ به‌صراحت به اصل تناسب پرداخته است. در این ماده آمده است: «در هنگام اتخاذ تصمیم توسط مقام اداری، باید اطمینان حاصل شود که اقدامات اتخاذشده متناسب با هدف اداره است و مقام اداری باید از تحدید حقوق شهروندان و یا تحمیل هزینه نامتناسب بر آنها خودداری نمایند و این محدودیت و یا صرف هزینه باید در رابطه منطقی با هدف باشد.» همچنین در بند دوم همین ماده مقرر شده است: «مقام اداری در هنگام تصمیم‌گیری باید تعادل منصفانه‌ای بین منافع خصوصی و منافع عمومی افراد ایجاد نماید.»

بر این اساس، اصل تناسب بین اقدامات اتخاذشده توسط مقامات و اهداف اداره و نیز احترام به حقوق بنیادین شهروندان، به‌عنوان یک اصل بسیار مهم حقوق اداری، در کد اروپایی رفتار خوب اداری مورد شناسایی قرار گرفته است و می‌تواند منبع بسیار ارزشمندی برای صدور آراء مطلوب و منصفانه برای کشورهای اروپایی باشد. با این تفاسیر بدیهی است، الزام مقامات اداری به رعایت حقوق شهروندان در تعارض با منافع و مصالح عمومی و رعایت اصل تناسب، از جایگاه برجسته‌ای در حقوق اداری برخوردار است.

## نتیجه

در دنیای امروز نقش و تکلیفی که دولت در رابطه با حقوق افراد در گستره یک نظام اداری خوب و شایسته دارد، نسبت به گذشته بسیار تغییر کرده است. اصول و محورهای اداره خوب، از حقوق بنیادین و اساسی شهروندان محسوب می‌شود که بر مسئولیت دولت، نهادها و



کارگزاران اداری در حفظ و رعایت آنها تأکید دارد. این اصول به ارتقاء کیفیت اداره عمومی و تقویت حاکمیت قانون کمک خواهد کرد و سبب می‌گردد که صلاحیت تخییری، کمتر مورد استفاده خودسرانه مقامات اداری قرار گیرد. بی‌تردید بدون درک درست و روشن از حقوق شهروندی و بدون اهتمام به این اصول و مؤلفه‌های ارزشمند، نمی‌توان به تحقق نظام اداری مطلوب و شایسته امیدوار بود.

مفهوم اداره خوب، به‌عنوان مجموعه‌ای از اصول ماهوی و رویه‌ای لحاظ می‌شود که تضمین‌کننده مشروعیت و نیز ارتقاء کیفیت تصمیمات اداری است که شهروندان را به مشارکت در تصمیم‌گیری‌های اداری تشویق و ترغیب می‌نماید. در این شرایط، اداره خوب با اجتناب از رویه‌های نامتناسب، غیرمعقول، پیچیده و طولانی‌مدت و با رعایت اصل قانونی‌بودن و بی‌طرفی سبب ارتقاء شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود.

این اصول در برخی سیستم‌های اداری به‌عنوان استانداردهای متعارف در قوانین و مقررات آنان به‌صراحت مورد اشاره قرار گرفته که می‌توان به‌عنوان نمونه به ساختار اتحادیه اروپا اشاره کرد که در منشور حقوق بنیادین آن به بی‌طرفی نهادهای اتحادیه در رسیدگی‌ها و نیز رعایت انصاف و رسیدگی در مدت زمان معقول تأکید شده و همین‌طور به حق استماع، حق دسترسی به اطلاعات مندرج در پرونده، رازداری و الزام اداره به ارائه دلایل تصمیم‌گیری اشاره شده است. طبق این منشور هر شخص حق دارد که خسارات وارده به او از طرف نهادها یا مقامات اداری در انجام وظائفشان، طبق اصول کلی مشترک در کشورهای عضو، جبران شود.

کاربرد صحیح این اصول قطعاً موجب کاهش فساد اداری و ارتقاء سلامت اداره خواهد شد و وجود قوانین مدون در این زمینه، به تحقق این امر کمک شایانی خواهد نمود. در کد اروپایی رفتار خوب اداری این اصول به‌صراحت مورد اشاره قرار گرفته و تأکید شده است که چنان‌چه نهادها و دستگاه‌های عمومی طبق قواعد و اصول الزام‌آور عمل ننمایند، یا اگر نتوانند رویه‌های تثبیت‌شده دادگاه‌ها را رعایت نمایند، اداره بد یا سوءمدیریت محقق می‌شود.

در نظام حقوقی ایران، هرچند به برخی از این اصول در قوانین و مقررات و منشورهای اخلاقی اشاره شده، اما به دلیل فقدان مجموعه مدون اداری همانند سایر قوانین (مدنی، مجازات، تجارت و غیره) و عدم تصریح به برخی اصول و محورهای اداره مطلوب همچون اصل تناسب، اصل انتظارات مشروع و مواردی از این دست، رعایت این اصول و محورها با تضمینات مؤثر

و مناسبی برخوردار نمی‌باشد. هرچند در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات، ارائه خدمات عمومی به شهروندان و رعایت برخی استانداردها و اصول مورد توجه قرار گرفته است. در این زمینه در منشور حقوق شهروندی مصوب سال ۱۳۹۵ در بند ۳ در مواد ۱۹ الی ۲۴ به حق اداره شایسته و حسن تدبیر پرداخته است. در این منشور به حق برخورداری شهروندان از حق اداره شایسته بر پایه قانون‌مداری، کارآمدی، پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و انصاف و الزام تمام مقامات اداری به رعایت آن، اشاره شده و رسیدگی به امور اداری شهروندان در زمان معین و متناسب با رعایت قانون، با بی‌طرفی و به دور از هرگونه منفعت‌جویی یا غرض‌ورزی شخصی، رابطه خویشاوندی، گرایش‌های سیاسی و پیش‌داوری، مورد تأکید قرار گرفته است. طبق منشور، شهروندان در صورتی که تصمیمات نهادهای اداری و یا کارکنان را خلاف قوانین و مقررات بدانند حق مراجعه به مراجع اداری و قضایی صالح برای احقاق حقوقشان را خواهند داشت.

در مجموع باید اذعان داشت که هرچند در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نشانه‌هایی از کاربرد این اصول به چشم می‌خورد، اما در تطبیق با کد اروپایی رفتار خوب اداری، عدم تصریح و در نتیجه عدم رعایت برخی از اصول و مؤلفه‌های حق به اداره خوب، در چهارچوب مجموعه قوانین اداری، ضرورت تدوین این مجموعه و توجه و پرداختن به الزامات و اصول مطرح‌شده، در نظام حقوقی ایران می‌تواند مهم‌ترین دغدغه موجود جهت تحقق نظام اداری شایسته و مطلوب می‌باشد.

## فهرست منابع

### ۱. منابع فارسی

#### الف. کتاب

۱. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، ج دوم، تهران، انتشارات سمت  
ب. مقاله‌ها
  ۲. زارعی، محمد حسین و مهدی مرادی برلیان، (۱۳۹۳)، «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاهی ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۶۶، (۱۴۵-۱۸۳)
  ۳. زارعی، محمد حسین و خدیجه شجاعیان، «جایگاه اصول غیر عقلانی بودن و تناسب در نظام حقوقی انگلستان»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۳، ۱۳۹۲، (۳۴۷-۳۹۰)
  ۴. سیموندز، نیل ای. (۱۳۸۱)، «فلسفه حقوق»، ترجمه محمد راسخ، در: حق و مصلحت، تهران، طرح نو.
  ۵. مشهدی، علی و مراد، جلیلی، (۱۳۹۲)، «دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه»، مجموعه مقالات حقوق اداری، (۲۹۱-۲۹۶)  
ج. پایان نامه
  ۶. رحمانی، زهره، برابری حق، رساله ی دکتری، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸
- ب. منابع انگلیسی

#### 1-Books

- 7-Dworkin, Ronald, (1978), Taking Right Seriously, Harvard University Press
- 8-Gnes, Matteo. (2019), Basic principles of administrative procedure according to EU law and their influence on national administrative procedural laws, university .of Urbino, Italy, Bruxelles
- 9-Hofmann, Herving. C. H. (2014), General principle of EU law and administrative law, in: c. barnard and s. peers (eds.) European union law, oxford university press, ((forthcoming
- 10-Simmonds, N.E. (1986), «Central Issues in Jurisprudence», Sweet & Maxwell
- 11-Wade, William. & Forsyth, Christopher. (2004), administrative law, 9ed, New .York. Oxford university press

#### 2-Articles

- 12-Batalli, M. & Fejzullahu, A. (2018), Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior, *Pecs Journal of International (and European Law)*, (26-35
- 13-Bugaric, Bojan. (2004), Openness and transparency in public administration: challenges for public law”, *harvard law school library, wisconsin international law (journal, vol.22, No.3, (482521-*
- 14-Fisher, Elizabeth, (2010), “Transparency and administrative law: A critical evaluation, *Oxford journals, Vol.63, Issue.1,(272-314)*15-Hattab, Muayad. K. (2018), The doctrine of 15-legitimate expectation & proportionality: A public law principle adopted into the private law of employment”, *Liverpool law review, Vol. 39, N. 3, ((239-264*
- 16-Kask, Oliver. (2011), On the notion of good governance and good administration, *European commission for democracy through law (Venice commission), ((1-24*
- 17-Kristjansdohir, Margret. Vala. (2013), Good administration as a fundamental .(right, *Islandic review of politics and administration, Vol.9, Issue.1, (237-255*
- 18-Lanza, Elisabetta. M. (2008), The right to good administration in the European union. Roots, rations and enforcement in antitrust case-law, *Teoria del Diritto e (dello stato 1-2-3, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract/1593523>, (479-490*
- 19-Lenaerts, Koen. (2007), The rule of law and the coherence of the judicial system (of the European union *CML rev. 44, (1625-59*
- 20-Marume, S. B. M. , Jubenkanda, R. R. , Namusi, N. C. & Madziyire, N.C. (2016), The Concept of the Rule of Law *IOSR Journal of Humanities and Social (Science, Vol.21, Issue.3, (82-89*
- 21-Migliari, Wellington. & Ponce, Juli. (2017), Good administration: the principle of transparency and its use by the international civil society *Revišta da AGU, Bra-silia-DF, Vol.16, N.o3, (59-86*
- 22-Mustafa, Areean. (2017), Comprehension of the principle of good administration in the framework of EU administrative law *JUHD, Vol.3, NO.1, (259-267*
- 23-Negrut, Vasilica. (2011), Europeanization of public administration through the (general principles of good administration *The Acta u.danubius Jur (5-15*
- 24-Ponce, Juli. (2005), Good administration and administration procedures, *Indiana (Journal of global legal studies, Vol.12, Issue.12, (551-588*
- 25-Ranjan, Vivek, (2010), Rule of law and modern administrative law, *RGSOIPL, .(IIT Kharagpur, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1761506>, (1-20*

- 26-Stephens, Charles, (2009), The jurisprudence of lord denning: A study in legal (history scholars publishing, Vol.2, (81-114
- 27-Suprenal, Jerzy, (2011), Good Administration in European Administrative Law, .Institute of Administrative Studies, University of Wroclaw
- 28-The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behavior, (2001), office for official publications of the European Communities, .(L-2985 Luxembourg, (16 pages
- 29-Vaughn, Robert G. (2011), Transparency in the administration of law: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law, American university international law review, Vol.26, Issue.4, ((968-982
- :3-Thesis & Research Project
- 30-Herselman, Lodewikus, Stephanus. (2014), Lawful, reasonable and fair decision-making in disciplinary cases in secondary schools, A thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of philosophiae doctor(PH.D) in university of pretoria
- 31-Cilibiu, Octavia. Maria. (2011), The decisional transparency in public administration, Lecture juridical sciences and letters faculty, constantin Brancusi university of Tg-Jiu (e-mail: taviamara@yahoo.com
- 32-Parchomiuk, Jerzy. (2018), Abuse of discretionary powers in administrative law, evolution on the judicial review models: from administrative morality to the principle of proportionality, research project, financed from funds of the national science center, Poland.(ref. UMD-2015/17/b/hs5/00430),(453-478

# A Comparative Study of the Right to Good Administration in European Code of Good Administrative Behavior and the Iranian Legal System By Emphasizing the two Principles of lawfulness and proportionality

Zohreh rahmani \*

## Abstract:

As the individual's rights play a central role in the modern administrative systems around the world, addressing the concept and analysis of the content and legal nature of the good administration is of particular importance. The Right to Good Administration perceived as one of the fundamental right of individuals to protect them against administrative bodies which was first introduced in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In this regard, the adoption of the "European Code of Good Administrative Behavior" by the European Parliament in 2001 is an important source for understanding the meaning, principles and axes that European Courts are trying to comply with. To clarify the importance of good administration, special attention should be paid to the principles of good administration, each of which is one of the basic guarantees against the abuse of power. In this research, two crucial principles "lawfulness" and "proportionality" is addressed. The findings of the present research, which have been studied descriptively and analytically, are that in the European Code of Good Administrative Behavior, these principles is explicitly mentioned and therefore in the structure of EU member states to practiced and considered. However, in the Iranian legal system, due to the lack of administrative code, some of these principles have not been identified and implemented although in the procedure of the Court of Administrative Justice, in some cases these principles have been considered.

**Keywords:** Proportionality, lawfulness, Right to good administration, Good administrative behavior

---

1-Zohreh Rahmani, Assistant Prof. Department of Public Law, Islamic Azad University, Bandar Anzali Branch, Bandar Anzali, Iran