

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات ۳۳۶ - ۳۱۵

آثار اندیشه‌های حاکم بر تحولات حقوق اداری در قانون دیوان عدالت اداری

ابوطالب اصغری جیرهنده^۱

یدالله عسگری^۲

سید محمد غمامی^۳

چکیده

حقوق اداری تولد یافته از اندیشه‌ها و نظریه‌های بسیاری است که در طول سالیان دستخوش تغییرات و تحولاتی چشم‌گیر بوده است. اندیشه‌هایی که بر رشته حقوق عمومی تاثیر داشته‌اند و همواره موجب پیشرفت و در عین حال پیچیدگی نظام حقوق اداری گشته‌اند. از همین رو این تغییر و تحولات موجب به وجود آمدن مفهومی همچون عدالت اداری شده است که معانی دادخواهی و دادرسی اداری در آن نهفته است. با توجه به این مسئله تدوین قوانینی در این راستا ضرورت یافته که تحت قانون دیوان عدالت اداری توسط قانون‌گذار به رشته تحریر در آمده است. تاثیرات تغییر و تحولات مذکور به خوبی از مواد قانون مزبور تحت مواد مربوط به صلاحیت دادگاه ذیل ماده ۱۰ و یا ماده ۱ قانون فوق که ارجاع به تحولات ناشی از قانون اساسی بوده است، مشهود می‌باشد که نیاز به بررسی دقیق‌تر دارد. لذا در مقاله حاضر قصد بررسی و تحلیل آثار اندیشه‌های حاکم بر تحولات حقوق اداری در قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری بوده است. روش ما در مقاله مبتنی بر شیوه مطالعه کتابخانه‌ای بوده و به صورت توصیفی - تحلیلی انجام یافته است.

واژگان کلیدی

حقوق اداری، قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری، اندیشه، تحولات.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

Email: mehrdadaj89@gmail.com

۲. استاد مدعو، گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

Email: yasgari@yahoo.com

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق، تهران، ایران.

Email: ghamamy@isu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۹/۱۰ پذیرش نهایی: ۱۴۰۳/۱۲/۷

طرح مسأله

موضوعات حقوق اداری محصول مدرن هستند. چنانکه برخی نویسندگان نشان داده اند؛ حقوق اداری یک پدیده مدرن است و از پایان قرن هجده برای نخستین بار بحث شده است سابقه آن نمیتواند بیشتر از دو قرن و نیم اخیر باشد. و اگرچه در سنت های مختلف و کشورهای مختلف موضوعات حقوق اداری با هم متفاوتند؛ اما در یک نکته تردیدی نیست و آن اینکه همه موضوعات حقوق اداری در دولت مدرن اتفاق میافتد؛ از تمرکز و عدم تمرکز و کنترل قضایی و مسئولیت مدنی دولت گرفته تا دولت محلی و اصول حقوق اداری. همه محصول دولت مدرن است. تمامی موضوعات حقوق اداری نیز مربوط به دوست سال اخیر هستند و در قرن هجدهم مسائلی مثل بوروکراسی و اداره عمومی شکل نگرفته بود. حقوق اداری مسائلی را مانند سازمان، قدرت دخالت مقامات اداری جبران خسارت و... بررسی میکند و تمام اینها مسائل مدرن هستند و نمیتوان این مباحث را در قرون گذشته دید. به گفته یکی از محققان، تعریف نفع عمومی، رابطه عدالت با آزادی فرد با دولت مجریه با پارلمان و ارتباط با سایر شاخه ها، وضعیت حقوق اداری در هر کشور را مشخص میکند بر این اساس مؤلفه هایی چون تقدم عدالت بر آزادی استقلال نفع عمومی از خصوصی، اقتدار مجریه در تصمیم سازی استقلال نسبی حقوق اداری از حقوق اساسی و مدنی تعیین کننده چهره حقوق اداری در فرانسه اند و در انگلیس اتکای نفع عمومی بر خصوصی حاکمیت، پارلمان صلاحیت ثانوی مجریه در قانونگذاری تبعیت اداره از حقوق مدنی و محدود شدن حقوق اداری به دادرسی اداری تعیین کننده چهره حقوق اداری در انگلیس هستند. (سابز ۱۳۹۲، ص ۹)

با بیان مقدمه فوق دو سوال در اصل ماهیتی مقاله حاضر ایجاد می شود به نوعی فلسفه ی پژوهش ما بر آن ها استوار است. اول اینکه چگونه دولت مدرن رفته رفته به ایجاد اندیشه های حقوقی اداری و در نهایت موجب تغییر در روند عدالت خواهی اداری و جنبه های کارکردی آن در زمینه حقوق اداری کمک نموده است؟ و دومین سوال ما این است که دولت اداری چه تاثیری از روند تحولات حاکم بر اندیشه های حقوق اداری و

دادخواهی برآمده از حقوق اداری پسامدرن پذیرفته است؟ فرض ما برای پاسخ به هر دو سوال تقریباً بدین گونه است که اندیشه محور بودن حقوق اداری و تاثیر پذیرفتن آن از تفکرات صحیح به خصوص در سال های اخیر موجب برساختن عدالت خواهی اداری، پیشرفته سازی دولت اداری و ایجاد یک روند قانونی در عرصه دولت مدرن تحت سیستم اداری است.

مسئله حقوق اداری این است که اقتدار حکومت چگونه باید اجرا شود؛ از این رو، کاملاً مرتبط با تئوریهای سیاسی است. تئوریهای حقوق اداری که در حقیقت ریشه در تئوری های سیاسی دارند شامل موارد زیرند ایدئالیستهای قانونی که به تعریف ارزشهای عمومی و نهادها برای اجرای آنها میپردازند لیبرالیسم دموکراتیک که حکومت قانون با تأکید بر پاسخگویی را بازگو میکند پلورالیسم هنجاری که نگرشهای متعدد با ارزشهای متعدد را توصیف مینماید رئالیستها که به رفتار و انگیزه مدیران سیاسی و عمومی میپردازند تئوری انتقادی که قدرت طبقه اقتصادی و اجتماعی را بررسی میکند و سرانجام تئوری انتخاب عمومی که درباره منافع گروه ها با هدف سیاسی بحث میکند از این رو نظریه های حقوقدانان و تئوریها و مکاتب آنها تأثیر و افری بر دیدگاههای حقوق اداری دارد برای نمونه اگر محققى به حکومت قانون و حکومت محدود معتقد باشد؛ در بررسی حقوق اداری بر آزادی های بنیادین و حقوق بنیادین تأکید میکند.

در واقع مسئله ی اصلی ما در حقوق حاضر تبیین اندیشه هایی است که در روند تغییرات حقوق اداری تحت ایجاد دولت اداری و پس از آن نیز در ایجاد قانون گذاری تحت اندیشه دولت اداری و جنبه های ایجابی آن تاثیر داشته اند. از همین رو بررسی اندیشه های حاکم بر تحولات حقوق اداری و همچنین تاثیر آن بر عدالت اداری و قانون تشکیلات قانون دیوان عدالت اداری ضروری است. مقاله حاضر با توجه به تئوری های موجود در این زمینه میکوشد تا به پاسخی در خور در تحلیل تئوری های مذکور دست پیدا کرده و جنبه های نمود یافته ی آن در قانون را بررسی کند و در نهایت نتیجه ای درست ارائه نماید.

۱- اندیشه دولت اداری تا عدالت خواهی اداری

با توجه به تأثیرات دولت اداری تنظیمی بر اندیشه تفکیک قوا دلیل پرداختن به ارتباط مسئله تفکیک قوا با نهادهای تنظیم گر بحث چگونگی هماهنگی و سازگاری این نهادها با قوای سه گانه بر اساس اصول مشروطه گرایی، است چرا که دولت اداری تنظیمی منجر به بروز مشکلات و چالشهای عدیده ای در نظامهای حقوق اساسی از جمله تحول مفهومی در اصل تفکیک قوا اصل نظارت و تعادل نسبت میان آنها با اصل حاکمیت قانون و اصل عدم تفویض و حتی چگونگی نظارت قضایی بر نهادهای مزبور گردیده است. (Epstein, 2012, p 492) لذا پاسخ بدین سوال بنیادین می تواند سایر مسائل حقوق اساسی را نیز به گونه ای مقتضی پاسخ دهد.

در دولت اداری تنظیمی نهادهای تنظیم گر مستقل با ساختار خاص، خود، اقدام به وضع مقررات اجرای آنها و حتی به امر قضاوت میپردازند. این نهادها در واقع کارویژه های سه قوه را به صورت واحد تحت اختیار خویش دارند از همین رو، تعادل نسبی ساختار سه گانه قوا بر هم خورده است و انتقادات جدی به اعمال اختیارات توسط نهادهای تنظیم گر وارد شده است. این نهادها متهم شده اند که کند، ناکارآمد ناعادلانه پیش بینی نشدنی، فاسد و رشوه خوار، دارای ضعف مدیریت به دور از شایسته سالاری و غیردموکراتیک هستند همچنین از اعطای صلاحیت قضاوت به آنها در خصوص تصمیماتی که خود اتخاذ می کنند انتقاد شده است. انتقاد دیگر این است که فرآیندهای سازمان را افرادی اداره میکنند که از مشکلات کسانی که تابع قاعده گذاری نهادهای تنظیم گر هستند درک کافی ندارند همچنین گفته شده است که این نهادها، تصمیماتشان را پیش از این که موضوعات به طور رسمی در معرض مشورت گروههای ذینفع قرار بگیرد، اتخاذ میکنند نهایتاً این که نهادهای تنظیم گر مانند همه نهادهای دیوانسالار دیگر، به دنبال رشد و افزایش اختیارات هستند و برای توجیه این، رشد حوزههای جدیدی از فعالیت های اقتصادی را جستجو میکنند و از این رو به مقررات گذاری بیشتر روی می آورند.

نظریه پردازان حقوق تنظیمی معتقدند که تنظیم گری از ابتدا در نظام حقوقی آمریکا و انگلستان وجود داشته اما در دوران دولت اداری تنظیمی دارای مفهوم موسعی گشته است و

تنظیم گری در راستای حفاظت و حمایت از آزادیها و حق مالکیت افراد است از این رو، نه می توان دولت اداری تنظیمی را انکار کرد و نه میتوان تعارضات آن را با اصول حقوق اساسی لا ینحل باقی گذاشت چرا که پیچیدگیهای زندگی سیاسی مدرن به وجود یک دولت اداری تنظیمی نیازمند است و حتی بسیاری از نظریه پردازانی که به این نظریه تمایلی ندارند نیز وجود آن را در دنیای کنونی اجتناب ناپذیر میانگارانند و معتقدند اصلاحات جدی مبتنی بر اصول حقوق اساسی و آزادیهای فردی در راستای هم خوانی با قوانین اساسی امکان پذیر و شدنی است. (Michael, 1998 , p 398)

در بسیاری از دعاوی مسئله درباره چگونگی کنترل و نظارت بر نهادهای مذکور است. به عنوان مثال، افزایش صلاحیتهای نهادهای تنظیم گر در کشوری مانند ایالات متحده آمریکا، موجب برخی نگرانی ها در خصوص مشروعیت تصمیمات این نهادها شده است به خصوص در مواردی که به نظر میرسد این نهادها از صلاحیتهای قاعده سازی خود پیشتر میروند. از این رو، تلاش بر این بوده تا در کنار سازوکارهای سنتی، پاسخگویی نهادهای تنظیم گر به اشخاص و نهادهای دیگری نیز پاسخگو باشند. (Postell, 2012 , p24) اما پرسشی که مطرح میشود این است که منبع این صلاحیت ها از کجاست و بر چه اساسی میتوان به اعمال این نهادها مشروعیت دموکراتیک بخشید؟ با مطالعه تطبیقی این نهادها مشخص میشود که نهادهای تنظیم گر، به موجب قوانین کنگره و پارلمان تأسیس میشوند که نه تنها ایجادشان بلکه، وظایف، صلاحیت ها و میزان استقلالشان به موجب قانون معین میشود.

برخی حقوقدانان آمریکایی معتقدند که فقط کنگره دارای صلاحیت تقنینی است و بر اساس اصل عدم تفویض حق واگذاری آن را به نهاد دیگری ندارد اما در دعاوی *Mistretta vs US* دیوان عالی ایالات متحده آمریکا بیان میکند که کنگره میتواند صلاحیت تقنینی اش را براساس اصل ضرورت و مناسبت واگذار نماید و استدلال قاضی این است که در جامعه پیچیده کنونی ما، کنگره به تنهایی نمیتواند تمامی کارها و وظایف موجود در جامعه را بدون تفویض انجام دهد هرچند این تفویض باید مبتنی بر اصولی باشد. یکی از مهمترین اقداماتی که میتوان انجام داد بحث نظارت قوه مقننه بر این نهادهاست.

بدین منظور کلیه قواعدی که توسط این نهادها تنظیم میشوند پیش از این که به مقرره تبدیل شوند بایستی به تأیید و تصویب قانون گذار رسیده و نهایی شوند. بدین ترتیب اقدام آنها هم منطبق بر اصل تفکیک قوا خواهد بود و هم از طرفی پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری این نهادها را در برابر قانون گذار افزایش میدهد. (Scott, 2010, p 13)

راهکار دیگر نظارت پسینی است یعنی پس از تصویب قوانین در بازه‌های زمانی مشخص و به طور دائمی بر مصوبات نهادهای تنظیم‌گر نظارت داشته باشند و کنگره بتواند برخی از موارد مبهم و غیر شفاف آن را روشن و واضح سازد و بسیاری از موارد نقض را اصلاح نماید. (Richard, 2011, p 153) اگرچه این نهادها خارج از قوه مجریه شکل گرفته‌اند اما کماکان در نظام‌های حقوقی معاصر بخشی از این قوه به حساب می‌آیند و البته نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور در انتصاب و عزل اعضای آنان دارای محدودیتهایی است یکی از مهمترین مشخصه‌های این نهادها ریاست گروهی از افراد با صلاحیتهای مشترک در مجموعه‌هایی تحت عنوان کمیته یا کمیسیون است؛ دقیقاً، برخلاف سایر بخشهای قوه مجریه که اعضای آن توسط یک وزیر یا یک فرد منتصب از سوی رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر اداره میشوند. (Steven G, 1994, p 549)

به عنوان مثال در رأی قضایی مشهور *Aur Robbins*، قضات بر این امر تأکید میکنند که مشخص کردن وظایف حکومت در قالب تفکیک سه گانه قوا و احصای صلاحیت‌ها به روش منتسکویی و مطلق با ظهور نهادهای تنظیم‌گر و اعمال صلاحیت‌های سه گانه به واسطه آنها، امری بسیار دشوار است. همچنین قضات دیوان عالی ایالات متحده در پرونده *Bowsher v. Synar* اذعان میکنند که فعالیتهای اجرایی به آسانی قابل تمییز از امر تقنینی نیست که بتوان مرزهای آنها را به طور دقیق مشخص کرد و مرزهای میان آنها مبهم و سیال است. در نهایت هنگامی که از چالشهای دولت‌داری تنظیمی بحث میشود نباید نقش قوه قضاییه را نادیده گرفت در باب عدم تخصص قضات در مسائل فنی و تکنیکی شاید نگرانی‌هایی وجود داشته باشد که با تاسیس دادگاه‌های اداری تخصصی و به کار گرفتن قضات حرفه‌ای در زمینه‌های خاص میتوان این نگرانی را بر طرف کرد از این رو بسیاری از این اصلاحات در حوزه صلاحیتهای قوه مقننه است تا بتواند به دولت‌داری تنظیمی مشروعیت

ببخشد و منجر به شکل گیری قوه چهار می نگردد. (Sunstein, 1990 , p 18)

مسئله دادرسی اداری که به تبع خود دعاوی قضایی را به دنبال دارد اساساً مخالف با حمایت های مدنظر حاکمیت قانون در دادرسی قضایی سنتی است اما حقوقدانان این امر را با مسئله نظارت قضایی بر دعاوی نهادهای تنظیمگر حل و فصل کرده اند تصویب آیین دادرسی اداری به منظور حفظ حقوق و آزادیهای شهروندان و متابعت نهادهای تنظیم گر از حاکمیت قانون و دادرسی در هنگام قانون گذاری از جمله قوانین مؤثری است که در آن بعد از دادرسی اداری راه را برای تجدید نظرخواهی از محاکم اداری و نظارت قضایی بر آنها به رسمیت می شناسد، بنابراین تصمیمات این محاکم از آنجا که مبتنی بر منفعت عمومی و عدالت اجتماعی است، کارآیی بیشتری برای مردم خواهد داشت. (هداوند، ۱۳۹۵، ص ۳۱۲) از این رو، اگر سازمانها و بخشهای مختلف اداری از نظارت دقیقی که بر اعمالشان به هنگام استفاده از روشهای غیر رسمی مثل نظر کارشناسان اسناد راهنما و قواعد تفسیری سیاست گذاری وجود دارد آگاه باشند حساسیت و دقت بیشتری به خرج خواهند دهند تا روشهای رسمی را که در قانون دادرسی اداری پیش بینی شده است برای خط مشی گذاری به کار بگیرند.

با تکیه بر گفته های فوق به نظر می رسد نظام عدالت اداری وابسته به تغییرات اندیشه ی حاکم بر عدالت خواهی در طول قرن گذشته است و چنان که نشان از آن می بینیم جنبه های افراطی اندیشه پژوهی حقوقی نیز در این زمینه دخیل بوده است. لذا اصرار بر تغییر و تحولات در این زمینه نه تنها به یک اندیشه بلکه به تمام اندیشه های حقوق اداری در طول ایجاد دولت مدرن وابسته بوده است.

البته در این زمینه می توان به امر دیدگاه قانونگذار در گذر زمان به تضلمات و اعتراضات مردم نسبت به ادارات و امر دادخواهی نیز اشاره کرد به نوعی در طول زمان مورد تحول قرار گرفته است و تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز بر آن تاثیر گذار بوده است چنان که در ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری عبارت « در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین

نامه های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده، دیوان عدالت اداری... « به خوبی نشان دهنده ی موضوع می باشد. در این باره می توان به راحتی فهم مسئله را به جریان تاثیر گذاری تحولات اندیشه ی اداری بر تدوین قانون و نظم دهی به قواعد تعیین کننده در این زمینه ربط داد.

۲- تاثیر تحولات اندیشه عدالت اداری بر شکل های دادخواهی اداری

عدالت اداری مفهومی سیال و بحث برانگیز در حقوق عمومی است. (Buck, 2011, 53) بخشی از این ابهام ناشی از ابهام در نفس مفهوم عدالت است. اول اینکه هر تعریفی از عدالت اداری درست همانند تعریف عدالت مستلزم حل یا جمع تعارض منافع مختلف و البته مشروع است برای، نمونه تعارض کارآمدی اداره به عنوان منفعتی عمومی با حقوق فردی یا تعارض حقوق فردی با یکدیگر و جهی از این تعارض است. دوم اینکه عدالت اداری ناظر بر عمل (تصمیم اداری است و عمل اداری نیز تعیین کننده ی حقوق و تکالیف اشخاص و گروه های مختلف اجتماعی است. در واقع اهمیت عمل اداری در اینجا و در این مقال عمدتاً به دلیل تأثیری است که بر حقوق و منافع اشخاص می نهد. بنابراین هر کوششی برای تعریف عدالت اداری باید به حفظ توازن بین منافع و مصالح مختلف اعم از عمومی و خصوصی معطوف باشد.

در حالی که از نظر هنجاری موضوع این است که تصمیم اداری در متن ارزشهای حقوقی و چارچوب اداری و سیاسی چگونه باید اتخاذ شود. (Buck, 2011, 54) اما توصیف همیشه آسان نیست برای، نمونه توصیف یک، فعالیت که پیشتر بر عهده ی دولت بوده، به عنوان خصوصی « هر زمان ممکن است به دلیل مداخله ی دولت و امکان مقررات گذاری برای تعدیل تبعات اجتماعی تصمیم نهاد مورد نظر به هم بریزد یا نهادی عمومی ممکن است به شکایات از فعالیت یک بخش خصوصی رسیدگی کند. آنگاه پرسش این خواهد بود که خط فاصل امر عمومی از خصوصی کجا باید ترسیم شود و حیطة عدالت اداری تا کجاست؟ واقعیت این است که کارکردها برچسب عمومی یا خصوصی به خود نمی گیرند؛ عمومی بودن، چیزی مثل قرمز بودن نیست؛ ویژگی ای که به راحتی قابل مشاهده باشد. (Cassie and Knight, 65, 2007) فعالیت های دولت در ادوار مختلف و

البته در کشورهای مختلف متفاوت بوده است. از این رو هر کوششی برای یافتن پاسخی درست یا نهایی درباره ی تمایز عمومی - خصوصی یا عمومی (دولتی) بودن کارکردی خاص به ویژه در حوزه های مرزی راه به جایی نخواهد برد و در نهایت مستلزم قضاوت ارزشی و سیاسی است بنابراین گویا گریزی از اتخاذ رویکردی تاریخی و تجربی برای دستیابی به راه حل یا پاسخ مناسب برای چالشهای نظری در حقوق اداری از جمله شناخت مفهوم و حیطه ی عدالت اداری وجود ندارد.

مسئله ی بعدی در این زمینه نظام عدالت اداری است نظام عدالت اداری بخشی از «نظام عدالت در هر کشوری است نظام عدالت را میتوان به کیفری، مدنی، اداری، استخدامی و غیره تقسیم کرد اما نکته اساسی این است که عدالت در درون هر یک از این استخدامی و غیره تقسیم کرد. اما نکته ی اساسی این است که عدالت در درون هر یک از این نظام ها تنها از طریق دادگاه ها تأمین نمی شود بلکه دامنه ای از سازوکارها و نهادهای به هم پیوسته رسته در این کار نقش و سهم دارند. (Cane, 2009 , p 12)

با این حال میتوان رویکردهای مختلفی به سازوکارهای موجود عدالت اداری داشت؛ برای مثال، می توان انحصاراً بر سازوکارهای جبرانی تأکید کرد؛ در این صورت دادگاه ها، دیوانهای اداری و آمبودز من سه سازوکار اصلی برای جبران کم کاریها یا زیاده روی ها در اداره خواهند بود. روندهای داخلی رسیدگی و اقسام مختلف روشهای حل اختلاف، سازوکارهای جبرانی دیگری است که با مداخلات بیشتر دولت و گسترش بخش عمومی اهمیت بیشتری یافته است. از طرف دیگر میتوان صرفاً بر روند تصمیم گیری اولیه ی نهادهای اداری به ویژه از منظر مخاطبان تصمیم تأکید کرد و با نگاهی پیشگیرانه کیفیت عمل اداری را از نظر رعایت اصول حرفه ای و روندهای مشارکتی و راهکارهایی که برای ارتقای آن وجود دارد، مورد توجه قرار داد. رویکرد اخیر گونه ای حقوق اداری داخلی درونی را القا میکند که بهبود عملکرد.

تصمیم گیرندگان را برای تحقق عدالت در اداره مؤثرتر از نظارت های بیرونی ببینند. در دنیای کنونی از هیچ یک از این رویکردها گریزی نیست؛ وجود روندهای پیشینی عدالت اداری مؤید شناسایی عقل جمعی است که در عین حال مسیری شفاف تر را در

تصمیم‌گیری اداری ترسیم می‌کند؛ وجود سازوکارهای مناسب و البته سالم جبرانی یا پسینی قهرأ ضامن پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری بیشتر تصمیم‌گیرندگان خواهد بود. نظام عدالت اداری قواعد ماهوی آیین و تشریفات تصمیم‌گیری و نهادها را در بر می‌گیرد از نظر، نهادی عدالت اداری شامل تصمیم‌گیرندگان، اولیه کسانی که تصمیمات را بازبینی می‌کنند، امبودزمنها و دیگر مراجع مستقل رسیدگی به شکایات، دیوانهای اداری و محاکم میشود. (Cane, 2009, p 210)

در مجموع سازوکارهای عدالت اداری را میتوان به سه گونه‌ی سیاسی، حقوقی، اداری تقسیم کرد هر یک از این سازوکارها یا الگوهای عدالت اداری با آسیب‌شناسی سازمانی خاصی پیوند دارد. سازوکار سیاسی با نقش سیاستمداران انتخابی در رسیدگی به دادخواهی‌ها و به ویژه با به کارگیری ابزار پارلمانی برای کنترل فعالیتهای دولت ارتباط دارد کنترل سیاسی قوه‌ی مجریه توسط پارلمان از طریق ابزاری چون سؤال استیضاح یا حسابرسی مالی مخارج دولت یا ابزار غیر پارلمانی مانند توسل به رسانه‌ها صورت می‌گیرد. ویژگی اساسی این شکل رسیدگی مداخله‌ی اعضای پارلمان به نمایندگی از افراد حوزه‌ی انتخابی و پیگیری شکایات آنان از مجاری سیاسی و غیر رسمی است البته میزان اهمیت این سازوکار به عوامل مختلفی چون نوع پارلمان‌تاریسم حاکم و نقش و جایگاهی که اعضای پارلمان در حمایت از شهروندان (به ویژه در سطح حوزهی (انتخابی) بر عهده دارند یا میتوانند بر عهده داشته باشند، بستگی دارد. بی‌تردید از نظر اداری تأثیر این روشها میتواند مثبت باشد. با این حال روشن است که به عنوان یک شگرد فردی برای کسب آرا، این سازوکار با آرمان‌آراء عینی و بی‌طرف ناسازگار است و در برخی فرهنگهای سیاسی میتواند به نهادینه شدن مشتری‌مداری» در اداره منجر شود. (Clark, 1999, p 475)

اما الگوی حقوقی عدالت اداری بر امکان بازنگری قضایی و کنترل قانونی بودن اعمال اداری توسط دادگاه‌ها مبتنی است. در این زمینه به کارگیری اصول «عدالت طبیعی» و «دادرسی مشارکتی از جمله روشهایی است که اکنون در بسیاری از نظامهای حقوق اداری بر آن تأکید میشود. سرانجام مدل اداری نیز با اصول اداره‌ی خوب و منصفانه از راه به کارگیری موازین تشریفات قانونی در روندهای اداری و وجود روندهای مستقل رسیدگی

اداری در اختلافات بین ادارات و شهروندان شناخته می‌شود نقشی که آمبودز منها در رسیدگی به سوء مدیریتها در کشورهای مختلف بر عهده دارند یا انجام دادن تحقیقات عمومی که با اهداف مختلفی مانند حقیقت یابی یا شنیدن اعتراضات اشخاص ذی نفع به طرحهای دولتی در حقوق اداری انگلستان صورت میگیرد با الگوی اخیر عدالت اداری مرتبط است. در واقع الگوی اداری نوعی «حقوقی سازی» روند اداری است؛ یعنی روندی که تصمیمات اداری را تابع سلطه ی قواعد از پیش تعیین شده می‌کند این در حالی است که الگوی حقوقی عدالت اداری روند قضایی سازی برای سپردن تصمیمات اداری به روندهای قضایی است و از نظر آسیب شناختی می تواند به تصمیم گیریهای انفعالی ظاهرگرایی افراطی و تأخیر و پیچیدگی های غیرضروری در روند تصمیم گیری اداری بینجامد. (Clark, 1999, p 476)

در هر حال یک نکته به نظر مسلم است و آن افزایش نقش دادگاه ها در شکل گیری و تنظیم سیاستگذاری عمومی در کشورهای مختلف است که از آن بعنوان "قضایی سازی"^۱ حکمرانی یاد می شود. این روند "قضایی سازی" به معنی وسیع چیزی فراتر از تعیین و اعمال مستقیم قواعد توسط قضات است و شامل مواردی نیز می شود که تصمیم گیری های اداری در سایه تاثیر آراء و روندهای قضایی اتخاذ می شود؛ خودداری یک مرجع اداری از انجام یک رفتار یا سعی در مدلل سازی و توجیه تصمیمات اتخاذ شده و یا ایجاد روندهای شبه قضایی داخلی همگی برای جلوگیری از طرح موضوع نزد دادگاه ها صورت می گیرد. بنابراین تعیین دقیق مرز و گستره قضایی سازی دشوار می نماید. (Gingbug, 2009)

امکان مناسب برای طرح دعوا و دسترسی به محاکم بمنظور ایجاد تغییر اجتماعی مشوق عاملان بیرونی برای طرح دعوا نزد محاکم قضایی خواهد بود. استفاده از دادگاه ها و طرح دعوا برای پیشبرد تغییرات اجتماعی که از آن بعنوان "دعوی حقوق عمومی"^۲ یاد می شود، از این نظر دارای اهمیت است. (رنجبر، ۱۳۹۵، ص ۴۲) همچنین در این میان،

1. Judicialization
2. public law litigation'

خلق دادگاه‌های قانون اساسی و اداری نوین می‌تواند محیط مناسبی برای قضایی سازی فراهم کند. بعنوان مثال اگر امکان به چالش کشیدن یک قانون مصوب پارلمان بعنوان یک نهاد دموکراتیک بدلیل ناسازگاری با قانون اساسی (نزد دادگاه قانون اساسی) وجود داشته باشد، مطمئناً به همان دلیل، امکان لغو و ابطال اعمال و تصمیمات مراجع و مقامات اداری غیر انتخابی و مقررات گذاری های قوه مجریه وجود خواهد داشت. همین طور از اهمیت تاثیر ترتیبات نهادی بین المللی نیز نباید غافل بود. بعنوان نمونه الزامات سازمان تجارت جهانی مبنی بر انتشار قوانین و مقررات مربوط به تجارت، آگاهی دادن از اقدامات تازه، امکان اظهار نظر و رسیدگی مستقل و پژوهش خواهی نسبت به اعمال اداری مربوطه، تاثیرات مهمی بر سازوکارهای نهادی داخلی دستکم مرتبط با بخش تجارت و یا بطور کلی نظام حقوق اداری دولت های عضو خواهد داشت. (Gingburg, 2009 , p 9)

اما یکی از مهم ترین و آشکارترین تاثیرات عدالت قضایی در عدالت اداری را می‌توان، چنانکه در مطالعه سنت انگلیسی حاکمیت قانون ملاحظه خواهد شد، در الزام به بکارگیری اصول "عدالت طبیعی"^۱ حاکم بر روندهای قضایی در تصمیم گیری های اداری مشاهده کرد.^۲ این تاثیر "آیین دادرسی" بر آیین های اداری را در کجا جز در نظام حقوق عرفی می‌توان انتظار داشت؟ در حقوق عرفی آیین ها و قواعد شکلی علاوه بر اینکه ابزاری برای احقاق حقوق فردی هستند، بخودی خود دارای ارزش اند. به رسمیت نشناختن منطق ابزاری صرف برای طرق دادرسی در بریتانیا می‌تواند به خوبی توضیح دهد که چرا گستره حقوق شکلی یا رویه ای در این کشور همچنان وسیع تر از فرانسه و سایر کشورهای اروپای قاره ای است. (شونبرگ، ۱۳۸۶، صص ۶۲-۶۱) با توجه به گستره اختیارات گزینشی اداره پیداست که این وضعیت می‌توانست پیامدهای بسیار مثبتی برای

1. natural law

۲. رای صادره توسط مجلس لردها در دعوای بسیار مشهور Ridge v Baldwin (1964). از این نظر بسیار اهمیت دارد. اثر این رای در این بوده که اصول "عدالت طبیعی" را در هر تصمیمی (هرچند اداری) که بر حقوق مدنی افراد تاثیر نها، قابل اعمال شناخته است. تاثیر این رای در رویه قضایی سایر کشورهای عضو خانواده حقوق عرفی از جمله هنا- عینا قابل مشاهده است. برای دیدن اثر این رای، رک به:

Longley and James, op.cit pp. 216-217.

حقوق اداری بریتانیا و سایر کشورهای عضو خانواده حقوق عرفی از نظر فراهم سازی منابع حمایت شکلی از شهروندان بدنبال داشته باشد.

با توجه به گفته های فوق به نظر می رسد تبیین عدالت اداری در روند قانون گذاری تحت حقوق اداری تاثیری داشته است که اندیشمندان به مرور زمان به آن دست یافته اند و هر گونه دخالت اندیشه در این زمینه محصول آموزش روند تغییرات حقوق اداری تحت تفکرات نظریه پردازان دولت مدرن بوده است. این امر به خوبی نشان می دهد که قانون گذاری داخلی در راستای دادخواهی اداری نیز محصول همین امر است.

۳- اندیشه ایجاد دیوان و دادرسی اداری تحت تحولات حقوق اداری

به زعم برخی، دادرسی در نظام حقوقی ایران از یکسو شبیه نظام حقوقی انگلیس و از سوی دیگر با وجود دیوان عدالت اداری شبیه نظام حقوقی فرانسه است اما، هیچیک از محاسن دو نظام را در خود جمع نکرده است. دیوان های اداری در ایران. آمیزه ای از سیستم فرانسوی و انگلیسی هستند که مزایای هیچ یک از این دو سیستم را ندارند، زیرا هر کدام از این سیستم ها با توجه به رویکرد خود در باب نظریه دولت، تفکیک قوا و مبانی حقوق اداری و همچنین تاریخ خود مسیری متفاوت در باب دادرسی اختصاصی اداری پیش گرفته اند. (مرادخانی، ۱۳۸۶، ج ۱، ص ۵۴-۴۲) در مقایسه، تأسیس و شکل گیری دیوان های اداری در ایران، نه مبتنی بر دیدگاه خاص و مبانی دولت و نظریه حقوق اداری و تفکیک قوا است و نه ناشی از تاریخ تحولات کشور، بلکه به فراخور مقتضیات و شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تأسیس شده، بدون آنکه در تأسیس هر یک به اندوخته ها توجه شود و از تجربیات پیشین و ارتباط منطقی الگوهای پیش گفته بهره گرفته شود. از این رو، حتی در به کار بردن تعریف و عنوان واحد برای آنها نیز با مشکل مواجه هستیم. تنوع و گستردگی فعالیت های اداری در سطوح مختلف دولتی، غیردولتی، مجامع صنفی و اختلافاتی که افراد در این سطوح دارند. به تشتت در نظام دیوان های اداری دامن زده است. ویژگی های خاص دعاوی ناشی از فعالیتهای اداری و به خصوص اصل تخصص و نیاز به تصمیم گیری سریع موجب شده قانون گذار حل و فصل هر کدام از این اختلافات را به یک دیوان اداری معین واگذار کند.

بر اساس اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری حمایت از حقوق افراد در مقابل تصمیمات سلیقه ای و دلبخواهی اداری می‌باشد از این رو در صورتی که حقوق اساسی افراد در مقابل دستگاهها و مقامات دولتی تضییع شود می‌توانند علیه آنها در دیوان طرح دعوا نمایند. (حیب نژاد، ۱۳۶۸، چ ۱، ص ۱۶) یکی از آثار مهم حاکمیت قانون، امکان ابطال مقررات و مصوباتی است که مغایر با قانون بوده و یا خارج از صلاحیت تصویب شده است (آقای طوق، ۱۳۹۷، ص ۳۵۴) که از زمان تدوین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ وارد نظام حقوقی کشور شده است. (آقای طوق، ۱۳۸۶، ص ۱۸) از این رو می‌توان گفت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به نوعی وظیفه دادگاه قانون اساسی را با حذف و ابطال قوانین مخالف با قانون اساسی به نتیجه می‌رساند.

دیوان در رویه استنادی خود به اصول قانون اساسی و تفسیر آن تا اندازه ای به خوبی عمل کرده است و با استفاده از اصول قانون اساسی به کرات اعمال اداری مغایر با قانون اساسی را ابطال نموده است در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با توجه به عدم وجود دادگاه اختصاصی قانون اساسی، به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری این خط را به نحوی پر کرده است و نقش دادگاه قانون اساسی را ایفا می‌نماید. این نهاد قضایی، با گسترش رویه قضایی راجع به حقوق و ارزش های بنیادین، اساسی سازی حقوق اداری را به معنای واقعی آغاز نموده و رفته رفته در اثر اعمال تفاسیر و استناد به قانون اساسی و همچنین اجرایی جحگکردن هنجارهای اساسی استخراج شده با این روش توسط مراجع قضایی و تصمیم گذاران سیاسی و اداری مبنایی برای شناسایی اساسی سازی تدریجی حقوق اداری برای همه افراد تبیین نموده است و نیز با ابطال مقررات اداری مغایر با قانون اساسی زمینه رشد و پیشرفت فرآیند اساسی سازی را ادامه داده است (سعیدی روشن، ۱۳۹۴، ص ۱۲۵) آگاهی افراد جامعه به حقوق اساسی خود و سهولت دسترسی به قاضی اداری در طرح شکایت علیه اداره و مقامات اداری، کار کرد حداکثری دیوان را در راستای دفاع از حقوق بنیادین و حقوق اساسی آنها تقویت می‌نماید. واضح است که نهادهای تاثیر گذاری همچون شورای نگهبان با توسعه صلاحیت های دیوان در رسیدگی به دعاوی اداری از

طریق نظریات تفسیری و آراء خود در ارزیابی قوانین می تواند نقش ارزنده ای را در تقویت این کار کرد ارائه نمایند. (امامی، شاکری، ۱۳۹۶، ص ۴)

هرچند مرجع نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و عدم مغایرت آنها با شرح در قانون اساسی به صراحت بر عهده شورای نگهبان گذاشته است اما مرجع نظارت بر انطباق مقررات اجرایی با قانون اساسی به وضوح در قانون اساسی روشن نشده است و حقوقدانان در خصوص امکان استناد دیوان عدالت اداری به اصول قانون اساسی در مقام صدور حکم دارای دیدگاه های متفاوتی هستند و از این حیث اختلاف نظر وجود دارد. (کدخدایی، ویژه، ۱۳۸۸، ص ۳۹) لکن می توان با استفاده از برخی از اصول قانون اساسی از جمله اصل (۱۷۰) می توان بیان نمود که نظارت دیوان بر خلاف نهاد شورای نگهبان دارای نظارت پسینی می باشد و همچنین با تفسیر اصول مذکور در روند دادرسی اداری زمینه اجرایی کردن حقوق اساسی را در جهت اساسی سازی تدریجی حقوق اداری فراهم می آورند از این رو می توان بیان نمود که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری از طریق ابطال، باعث توقف اعتبار حقوقی آئین نامه های مخالف با قوانین فرادست می باشد و با تفسیر و استناد به اصول قانون اساسی زمینه ساز تدریجی اساسی سازی حقوق اداری می باشد که اجرا در نهایت منجر به اجرایی نمودن اصول قانون اساسی می گردد. (دبیرنیا، جلیلی، ۱۳۹۹، صص ۹۷ - ۱۲۰)

ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به خوبی مویذ موضوع فوق است. چنان که البته موضوع دادخواهی در صلاحیت دادگاه تحت بند یکم از ماده ۱۰ قانون مذکور بیان گشته است و قطعاً چنین حقی با توجه به تغییر در اندیشه های عدالت اداری و دادخواهی اداری به مرور زمان تحت سیطره ی دولت اداری بوده است.

۴- تاثیر تشکیلات دیوان عدالت اداری بر اداره مطلوب تحت اندیشه های حاکم بر تحولات حقوق اداری

دکترین اداره مطلوب یا خوب اداره کردن که به عنوان یک رویکرد جدید بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر را تحت تأثیر قرار داده است، به «آیین های اداری و چگونگی به کارگیری صلاحیت اختیاری در فرآیند تصمیم گیری توسط مقامات اداری

مربوط میشود. آیینهای اداری مسیری را ترسیم می‌کنند که مقامات اداری برای تصمیم‌گیری در مورد یک پدیده عمومی با استفاده از صلاحیت اختیاری که قانون به آنها تفویض کرده است اجرای تصمیمات اتخاذ شده و همچنین حل و فصل اختلافات ناشی از تصمیمات، موصوف بایستی طی نمایند به طور خلاصه براساس ایده اداره مطلوب» یا «اداره خوب تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است که با ارائه دلایل و مستندات کافی تصمیمات خود را توجیه کند و همچنین شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را دارند که، حقوق، آزادیها و منافع آنها را تحت تأثیر قرار میدهد. می‌بایست میان کارکردهای غیر ابزاری و کارکردهای ابزاری آیینهای اداری تفکیک قائل شد:

الف. کارکردهای غیر ابزاری آیینهای اداری نقش خود را مستقل از پیامدهای ناشی از تصمیم‌نهایی ایفا می‌کنند این کارکردها عبارتند از:

حمایت از کرامت شخصی رویکرد) کرامت محور که به ایده‌های کانت مربوط می‌شود.

تقویت مشارکت شهروندان تا حدودی به نظریه دموکراسی مفاهمه‌ای که هابرماس مطرح می‌کند پیوند می‌خورد؛^۱ هداوند، ۱۳۸۸)

۱. ایجاد شفافیت و پاسخگویی

۲. تقویت موجه سازی.

به این ترتیب آیینهای اداری فقدان توجیه منطقی ناشی از عدم تعیین تکلیف قانونی در مورد یک پدیده را به هنگام تصمیم‌گیری در قلمرو اختیارات گزینشی، با عرضه و تأمین یک توجیه بیرونی مبتنی بر دموکراتیک تر کردن و بهتر کردن کیفیت پیامدهای تصمیم‌گیری جبران می‌کند. ب کارکردهای ابزاری از این منظر، آیینهای اداری درستی تصمیمات و پیامدهای ناشی از آنها را تضمین میکنند آیینهای اداری برای موارد زیر مفید هستند:

۱. هداوند، مهدی؛ معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی، تحقیقات حقوقی بهار و تابستان

۱. حمایت از حقها و منفعتها بنابراین آیینهای اداری به عنوان یک سپر حقوقی عمل می کنند.

۲. تقویت خوب اداره کردن و در نتیجه ارتقاء کیفیت تصمیمات نهایی وقتی که در تصمیم گیری اداری از اختیارات گزینشی استفاده می شود. برای شناخت نقش آیینهای اداری در رابطه با کیفیت تصمیمات یعنی تقویت خوب اداره کردن، ضروری است که در اینجا اختیار گزینشی تعریف شود.

صلاحیت اختیاری معمولاً متضمن دو مفهوم مشترک است: انتخاب و منفعت عام. صاحب نظران توافق دارند که صلاحیت اختیاری به این معنی است که قانون به مقام اداری اجازه میدهد که از میان گزینههای متعدد، قانونی با توجه به معیارهای غیر حقوقی دست به انتخاب بزند این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع عمومی و خصوصی با استفاده از ارزشهای فراحقوقی در جهت تعیین یک منفعت عام است که به وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است. (Ponce, 2005 , p 551)

بنا به تعریف پیشنهادی کمیته وزرای اتحادیه اروپا صلاحیت اختیاری به عنوان اختیاری که به یک مقام اداری درجه ای از آزادی عمل را برای تصمیم گیری واگذار می کند، مقام اداری را مجاز میسازد که میان تصمیمات متعدد مجاز و، قانونی تصمیمی را که از نظر او مناسب تر است اتخاذ نماید.^۱

جوهر صلاحیت اختیاری یعنی انتخاب از میان گزینه های متعدد، در حقوق اداری سنتی مفهومی زاید تلقی میشد و به آن پرداخته نمیشد مگر برای محدود کردن مرزهایی که صلاحیت اختیاری نباید به آنها تجاوز کند به علاوه در رویکرد سنتی انتخاب کردن موضوعی است که به سیاست گذاری مربوط میشود و یک موضوع حقوقی نیست. در انگاره های سنتی حقوق اداری در میان سایر موضوعات فراهم کننده نوعی از دفاع برای افراد و سپری در مقابل تصمیمات خودسرانه و دلخواهانه است. از این منظر، جایی که قانون پایان می پذیرد خود کامگی آغاز میشود و تنها حمایت موثر در مقابل خود کامگی

1. Recommendation of the commission of Ministers No. R(80)2 concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316th Mtg, 11 March 1980.

نظارت قضایی است. بنابراین حقوق اداری سنتی، به طور خاص علاقه ای به کیفیت تصمیم‌گیری بر اساس ایده خوب اداره کردن ندارد بلکه توجه آن معطوف به کنترل قضایی تصمیمات غیرقانونی برای حمایت از شهروندان در مقابل خودسری‌های است. این یک رویکرد سلبی است به این مفهوم که رهیافتی علیه خودکامگی و تصمیم‌گیریهای دلبخواهانه و متلوانانه بدون توجه به اداره خوب یعنی کیفیت و درستی تصمیمات اداری میباشد این رویکرد را میتوان به دیدگاه Harlow .Rawling که با استعاره نظریه‌های چراغ قرمز بیان شده است مربوط دانست. این رویکرد تا مدتها در اغلب کشورهای اروپایی رایج بود و براین اساس اصل قانونی بودن همچون یک بت پرستیده می‌شد. اما رویکردی جدید در سرتاسر اروپا و ایالات متحده رشد کرده است. این رویکرد جدید به کیفیت تصمیمات توجه دارد این رویکرد به ویژه در ایالات متحده به خوبی استقرار یافته است براساس این، رویکرد برخلاف رویکرد سنتی، انتخاب بر مبنای صلاحیتهای، اختیاری به خودی خود به حقوق اداری پیوند می‌خورد، زیرا به تصمیمات خوب (درست) و خوب اداره کردن ارتباط پیدا میکند این مهم است که تصمیماتی که مدیریت دولتی اتخاذ میکند هم قانونی و هم صحیح باشد و ادله کافی از آن پشتیبانی کند اهمیت آن از این جهت است که مردم خواهان چنین تصمیمات خوب و درستی هستند و میخواهند در فرآیند تصمیم‌گیریهایی که بر آنها اثر می‌گذارد مشارکت داشته باشند، تصمیماتی از قبیل آزادهای که قرار است ساخته شود یا نیروگاه اتمی که باید تأسیس گردد. (Pone, 2005 , p 556) همان گونه که Braibant به خوبی بیان کرده است: «حتی وقتی که مقامات عمومی مجاز به انجام دادن کاری هستند که به انجام دادن آن تمایل دارند، آنها نمی‌توانند هر کاری را انجام دهند. (Lambert, 1972 , p 53) به عبارت دیگر به کارگیری و اعمال مناسب اختیارات، مورد توجه حقوق عمومی است و بکارگیری مناسب صلاحیت اختیاری با ایده «خوب اداره کردن تعریف میشود. این مفهوم به عنوان یک فن حقوقی معنای مخصوصی دارد.

اگر حق اداره مطلوب را حق منفی بدانیم در این صورت گستره حق اداره مطلوب فقط منع تبعیض را در بر می‌گیرد بدین ترتیب که جوهره حق «منفی در منع مداخله دیگران نسبت به حق خلاصه میشود. چنان که نقض آزادی بیان با مداخله دیگری بر ضد «اعمال

حق دارنده این حق شکل میگیرد؛ تبعیض در رفتار اداری نیز در چنین تحلیلی از آن به مداخله در بهره مندی فرد از حق برابری شکل میگیرد تحلیل حق اداره مطلوب در چارچوب نظری «حقهای منفی تحلیلی بسیار حداقلی از این حق، است به گونه ای که از چنین حقی به دشواری میتوان تعهد و تکلیفی برای دولت بر اقدامات حمایتی از دیگر اصول حق اداره مطلوب مانند قانونی بودن منصفانه بودن، تصمیمات تناسب و ... در حمایت از اداره مطلوب تصور کرد. (فلاح زاده، رکابدار، ۱۳۹۶، ص ۴۰)

با وجود این از مبانی قابل تأمل در توجیه بهره مندی افراد از حداقل های اصول اداره مطلوب تحلیل حق اداره مطلوب به عنوان حقی مثبت است تحلیلی که بر مبنای آن دولت متعهد به پاسداشت حقوق و منافع شهروندان در مقابل اقدامات ناقض اداره مطلوب بلکه در قالب اقدامات حمایتی در تضمین اداره مطلوب است از این رو میتوان گفت که حق اداره مطلوب تنها یک حق منفی نیست که با صرف عدم منع تبعیض و مقابله دولت با تبعیض تحقق یابد. این حق ماهیتی دوگانه دارد؛ دولت به عنوان متعهد اصلی در این، حق از یک سوم مکلف است نه تنها خود نقض این حق نکند بلکه اجازه ندهد مأمورین اداری نیز مرتکب چنین نقضی شوند؛ و از سوی دیگر متعهد است اقدامات مثبتی برای حفظ و تأمین حق اداره مطلوب اتخاذ نماید.

در جریان تغییر در تفکر اداره مطلوب، صحت و درستی رسیدگی به شکایات و تضلمات مردم با توجه به ایده و نظرات کارشناسان در ضمن صلاحیت و دادرسی نیز بسیار مهم و اساسی است. در این مورد میتوان ماده ۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با عبارت «دیوان می تواند به تعداد مورد نیاز کارشناسانی از رشته های مختلف که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند، به عنوان مشاور دیوان داشته باشد.» اشاره نمود که به وضوح تحت تاثیر تغییر و تحولات اندیشه های اداری و اساس جریان تغییر از ابتدای ظهور حقوق اداری تا تدوین و تصویب قانون مذکور بوده است.

نتیجه گیری

حقوق اداری دارای جایگاهی مهم و البته ضروری در شاخه ی حقوق عمومی است که می تواند در ایجاد پیوند میان حاکمیت قانون و اداره ی مطلوب چه در بحث دولت و چه در بحث بدنه ی نظام مفید باشد و البته تعریف درستی از این ارتباط به دست دهد. در همین راستا جنبه های فکری و اندیشه های حاکم بر حقوق اداری نیز در همین راستا حرکت می کنند. به نظر می رسد فهم جایگاه حقوق اداری و اصول و اندیشه های حاکم بر آن وابسته به چگونگی نظام اداره ی کننده داخلی در بحث حقوق عمومی می باشد. بدین نحو که هر گونه اندیشه ای که حاکم بر حقوق اداری است با توجه به چگونگی ارتباط تنگاتنگ نظام اداری و حاکمیت مطلوب و در نهایت حقوق عمومی شکل یافته است.

اما در حالت کلی و با توجه به آنچه در طول مقاله مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت باید گفت تحولات حقوق اداری در طول سالیان اخیر به خصوص در قرن حاضر موجب تغییر و تحول در دادخواهی و عدالت خواهی اداری و ارتقاء حقوق شهروندی تحت عدالت اداری ناشی از تشکیلات دیوان عدالت اداری شده است. بدین نحو که تشکیل دیوان عدالت اداری نیز از دوره تشکیل تا کنون درگیر تحولات بسیاری به خصوص در عرصه تدیون قوانین بوده است و این امر بدون تحولات حقوق اداری تحت الگوی مقلد از نظام غربی ممکن نبوده است.

فهرست منابع

۱. آقای طوق، مسلم، تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون، مطالعات حقوق عمومی، ش ۲، ۱۳۹۷
۲. آقای طوق، مسلم، نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات، دیدگاه های حقوق قضایی، ش ۷۹ و ۸۰، ۱۳۸۶
۳. امامی، محمد، شاکری، حمید، نقش دادرسی اداری در صیانت از قانون اساسی با تأکید بر دیوان عدالت اداری، فصلنامه قضاوت، دوره ۱۷، ش ۸۹، ۱۳۹۶
۴. دبیرنیا، علیرضا، جلیلی، آیت اله، مطالعه تطبیقی نظریه اساسی سازی حقوق اداری در نظام های حقوقی ایران و فرانسه، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۲۵، ۱۳۹۹
۵. رنجبر، احمد، عدالت اداری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۵
۶. حبیب نژاد، سید احمد، دانش ناری، زهرا، اساسی سازی حقوق کار به مطالعه تطبیقی دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی و دیوان عدالت اداری ایران، مجموعه مقالات یادنامه دکتر کمال الدین هریسی، انتشارات دانشگاه تبریز، چ ۱، ۱۳۶۸
۷. سعیدی روشن، حمید، نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی در گستره مقررات دولتی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۴ ش
۸. شونیرگ، سورن، انتظارات مشروع در حقوق اداری، ترجمه احمد رنجبر، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۶
۹. کدخدایی، عباسعلی، ویژه، محمدرضا، شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز، ۱۳۸۸
۱۰. مرادخانی، فردین، خوانش حقوقی از انقلاب مشروطه ایران تاریخ مفاهیم حقوق عمومی در ایران، تهران، نشر میزان، ج ۱، ۱۳۸۶ ش
۱۱. وهیبی فخر، مریم و همکاران، نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران، پژوهش های نوین حقوق اداری، شماره ۱، ۱۳۹۸
۱۲. هداوند، مهدی حقوق اداری تطبیقی تهران انتشارات سمت، جلد اول، ۱۳۹۵
۱۳. هداوند، مهدی؛ معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی، تحقیقات حقوقی، ویژه نامه شماره ۱، ۱۳۸۸

1. Epstein, Richard. A., "Why the administrative state is inconsistent with the rule of law", New York, NYU journal law and liberty, vol3, 2012, p.492.

2. Cass Sunstein, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Harvard University Press, 1990, p. 18.
3. Bertrall L. Ross, "Embracing Administrative Constitutionalism", *Boston university law review*, 2015, Vol. 95, pp. 549-551.
4. Michael, W. Maccan, "public interest liberalism and the modern regulatory state", *Palgrave Macmillan Journal*, 1998, Vol. 21, p. 398.
5. Postell, Joseph, "From Administrative State To Constitutional Government", *Washington, the heritage foundation journal* 116, 2012, p. 24.
6. Scott, Colin, "Regulatory Governance and The Challenge of Constitutionalism", Florence, European university institute, EU working series, 2010, p. 13.
7. Richard A. Epstein, *Design for Liberty: Private Property, Public Administration, and the Rule of Law*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011, p. 153.
8. Steven G. Calabresi & Saikrishna B. Prakash, "The President's Power to Execute the Laws", 104 *YALE L.J.* 541, 1994, p. 549.
9. Paul P. Van Riper, "The American administrative state: an unorthodox view", *Texas A&M University, public administration review*, 2000, p. 478.
10. Cass Sunstein, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990, p. 18
11. Ponce Juli, "Good Administration and Administrative Procedures", *Global Legal Studies*, 552, 2005, pp. 551-553.
12. Recommendation of the commission of Ministers No. R(80)2 concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316th Mtg, 11 March 1980.
13. Juli Pone, *op.cit.*, p. 554.
14. Sieur Lambert, Braibant's Conclusions, "CE", *Actualité Juridique: Droit Administratif*, 1972, p. 53.
15. Halliday, Simon, (2004), *Judicial Review and Compliance with Administrative law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, p 143
16. Judicialization
17. Gingbug , Tom and Chen, Albert H.Y (ed), 2009, *Administrative Law and Governance in Asia*, Comparative Perspectives, Routledge.
18. public law litigation
19. Gingburg, Tom, 2009The judicialization of administrative governance; cruses, consequences and limits, in: Gingburg, Tom and Chen, Albert H.Y (eds), *Administrative Law and Governance in Asia*, Comparative Perspectives, Routledge.