

۱۴۵۹۳۲۴

حقوق اداری تطبیقی

اداره خوب

مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا

دکتر فرامرز عطریان

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد جت آباد



سرشناسه	عطریان، فرامرز، ۱۳۶۲ -
عنوان و پدیدآور	حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب، مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا / فرامرز عطریان
مشخصات نشر	تهران: نشر میزان ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	۳۳۶ ص.
فروست	۱۰۲۹.
شابک	978-964-511-828-8
وضعیت فهرست نویسی	فیا
یادداشت	کتابنامه: همچنین به صورت زیرنویس
موضوع	حقوق اداری -- مطالعات تطبیقی
موضوع	Administrative law -- Comparative studies
موضوع	حقوق اداری -- ایران
موضوع	حقوق اداری -- کشورهای عضو اتحادیه اروپا
موضوع	Administrative law -- European Union Countries
رده بندی کخ	۱۳۹۵ ح ۶ / ۳۳۰۰ K
رده بندی دهی	۳۴۲ / ۰۶۴
شماره کتابخانه ملی	۴۵۰۳۰۱

هرگونه تکثیر (اعم از چاپ، جپی، فایو الکتریکی و...) از این اثر بدون اخذ مجوز از ناشر خلاف قانون بوده و پیگرد قانونی دارد.
لطفاً در صورت مشاهده، موارد را به شماره تلفن های ذیل اطلاع دهید.

۱۰۲۹
نشر میزان
حقوق اداری تطبیقی
اداره خوب
دکتر فرامرز عطریان
چاپ اول: بهار ۱۳۹۶
شمار: ۱۰۰۰ نسخه
قیمت: ۲۳۰۰۰ تومان
شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۱۱-۸۲۸-۸

دفتر مرکزی: خ شهید بهشتی، بعد از چهارراه سهروردی، خ کاووسی فر، کوچه نکبسا، پلاک ۳۲، تلفن ۸۸۵۳۹۱۳۱
فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، روبروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ فخر رازی، پلاک ۸۳، تلفن ۶۶۴۶۷۷۷۰
واحد پخش و فروش: خیابان سمیه، بین مفتح و فرصت، پلاک ۱۰۴، تلفن ۸۸۳۴۹۵۲۹-۳۱
پست الکترونیکی: mizannasher@yahoo.com وب سایت: www.mizan-law.ir

فهرست مطالب

مقدمه	۱۳
-------	----

بخش مقدماتی: کلیات

فصل اول: مفهوم و ماهیت اداره خوب	۱۷
گفتار اول: مفهوم اداره خوب	۱۷
گفتار دوم: ماهیت اداره خوب	۲۰
گفتار سوم: اداره خوب و مفاهیم مرتبط	۲۲
مبحث اول: اداره خوب و حکمرانی مطلوب	۲۲
مبحث دوم: اداره خوب و حاکمیت قانون	۲۴
مبحث سوم: اداره خوب و آیین‌های اداری	۲۷
فصل دوم: فرآیند شکل‌گیری اداره خوب در اتحادیه اروپا و ایران	۳۰
گفتار اول: فرآیند شکل‌گیری اداره خوب در اتحادیه اروپا	۳۰
مبحث اول: ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا	۳۱
مبحث دوم: قانون اروپایی رفتار خوب اداری	۳۳
مبحث سوم: مصوبات شورای وزیران	۳۴
مبحث چهارم: رویه قضایی	۳۶
گفتار دوم: فرآیند شکل‌گیری اداره خوب در ایران	۳۸
مبحث اول: قوانین و اسناد بالادستی	۳۹
مبحث دوم: قوانین عادی	۴۲

۴۴	مبحث سوم: مقررات دولتی
۴۵	مبحث چهارم: رویه قضایی

بخش اول: اصول شکلی اداره خوب

۴۹	فصل اول: اصل بیطرفی و استقلال
۴۹	گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل بیطرفی
۵۰	مبحث اول: مفهوم اصل بیطرفی
۵۴	مبحث دوم: مبانی اصل بیطرفی
۵۴	بند اول: انصاف
۵۴	بند دوم: حاکمیت قانون
۵۵	بند سوم: برابری
۵۶	گفتار دوم: اصل بیطرفی در اتحادیه اروپا
۵۶	مبحث اول: اصل بیطرفی در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین
۵۸	مبحث دوم: اصل بیطرفی در قانون اساسی و پایداری رفتار خوب اداری
۵۹	مبحث سوم: اصل بیطرفی در مصوبات شورای وزیران
۶۳	گفتار سوم: اصل بیطرفی در نظام حقوقی ایران
۶۶	فصل دوم: اصل رعایت مهلت معقول
۶۶	گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل رعایت مهلت معقول
۶۶	مبحث اول: مفهوم اصل رعایت مهلت معقول
۷۰	مبحث دوم: مبانی اصل رعایت مهلت معقول
۷۰	بند اول: انصاف
۷۱	بند دوم: امنیت حقوقی
۷۱	گفتار دوم: اصل رعایت مهلت معقول در نظام حقوقی اتحادیه اروپا
۷۲	مبحث اول: اصل رعایت مهلت معقول در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین
۷۳	مبحث دوم: اصل رعایت مهلت معقول در قانون اساسی و پایداری رفتار خوب اداری
۷۵	مبحث سوم: اصل رعایت مهلت معقول در مصوبات شورای وزیران
۷۷	مبحث چهارم: اصل رعایت مهلت معقول در رویه قضایی

گفتار سوم: اصل رعایت مهلت معقول در نظام حقوقی ایران.....	۸۰
مبحث اول: اصل رعایت مهلت معقول در قوانین و مقررات.....	۸۰
مبحث دوم: اصل رعایت مهلت معقول در رویه قضایی.....	۸۷
فصل سوم: حق استماع.....	۹۰
گفتار اول: مفهوم و مبانی حق استماع.....	۹۰
مبحث اول: مفهوم حق استماع.....	۹۰
مبحث دوم: مبانی حق استماع.....	۹۴
بند اول: حق دفاع.....	۹۴
بند دوم: مشارکت.....	۹۶
بند سوم: مدت قانون.....	۹۷
گفتار دوم: حر استماع در نظام حقوقی اتحادیه اروپا.....	۹۸
مبحث اول: حق استماع در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین.....	۹۸
مبحث دوم: حق استماع در قوانین اروپایی رفتار خوب اداری.....	۱۰۰
مبحث سوم: حق استماع در مصوبات شورای وزیران.....	۱۰۱
مبحث چهارم: حق استماع در رویه قضایی.....	۱۰۵
گفتار سوم: حق استماع در نظام حقوق اداری ایران.....	۱۰۹
فصل چهارم: حق دسترسی به پرونده.....	۱۱۳
گفتار اول: مفهوم و مبانی حق دسترسی به پرونده.....	۱۱۳
مبحث اول: مفهوم حق دسترسی به پرونده.....	۱۱۳
مبحث دوم: مبانی حق دسترسی به پرونده.....	۱۱۶
گفتار دوم: حق دسترسی به پرونده در اتحادیه اروپا.....	۱۱۷
مبحث اول: حق دسترسی به پرونده در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین.....	۱۱۸
مبحث دوم: حق دسترسی به پرونده در رویه قضایی.....	۱۲۰
گفتار سوم: حق دسترسی به پرونده در نظام حقوقی ایران.....	۱۲۳
فصل پنجم: اصل ارائه دلایل تصمیم اداری.....	۱۲۶
گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل ارائه دلایل تصمیم.....	۱۲۶
مبحث اول: مفهوم اصل ارائه دلایل تصمیم.....	۱۲۶

مبحث دوم: مبانی اصل ارائه دلایل تصمیم	۱۳۰
بند اول: اصل قانونیت	۱۳۰
بند دوم: حق دفاع	۱۳۲
بند سوم: شفافیت	۱۳۳
گفتار دوم: اصل ارائه دلایل تصمیم در اتحادیه اروپا	۱۳۴
مبحث اول: اصل ارائه دلایل تصمیم در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین	۱۳۴
مبحث دوم: اصل ارائه دلایل تصمیم در قانون رفتار خوب اداری	۱۳۵
مبحث سوم: اصل ارائه دلایل تصمیم در مصوبات شورای وزیران	۱۳۸
مبحث چهارم: اصل ارائه دلایل تصمیم در رویه قضایی	۱۴۰
گفتار سوم: اصل ارائه دلایل تصمیم در نظام حقوقی ایران	۱۴۳
مبحث اول: اصل ارائه دلایل تصمیم در قوانین و مقررات	۱۴۳
مبحث دوم: اصل ارائه دلایل تصمیم در رویه قضایی دیوان عدالت اداری	۱۴۸

بخش دوم: اصول ماهی اداره خوب

فصل اول: اصل قانونی بودن	۱۵۵
گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل قانونی بودن	۱۵۵
مبحث اول: مفهوم اصل قانونی بودن	۱۵۵
مبحث دوم: مبانی اصل قانونی بودن	۱۶۲
بند اول: برابری انسانها	۱۶۲
بند دوم: امنیت حقوقی	۱۶۳
گفتار دوم: اصل قانونیت در اتحادیه اروپا	۱۶۳
مبحث اول: اصل قانونی بودن در قانون اروپایی رفتار خوب اداری	۱۶۴
مبحث دوم: اصل قانونیت در مصوبات شورای وزیران	۱۶۶
مبحث سوم: اصل قانونی بودن در رویه قضایی	۱۶۹
گفتار سوم: اصل قانونیت در نظام حقوقی ایران	۱۷۱
مبحث اول: اصل قانونی بودن در قوانین و مقررات	۱۷۱
مبحث دوم: اصل قانونی بودن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری	۱۷۶

۱۸۳.....	فصل دوم: اصل عدم تبعیض
۱۸۴.....	گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل عدم تبعیض
۱۸۴.....	مبحث اول: مفهوم اصل عدم تبعیض
۱۹۱.....	مبحث دوم: مبانی اصل عدم تبعیض
۱۹۲.....	گفتار دوم: اصل عدم تبعیض در اتحادیه اروپا
۱۹۳.....	مبحث اول: قانون اروپایی رفتار خوب اداری
۱۹۶.....	مبحث دوم: مصوبات شورای وزیران
۱۹۹.....	مبحث سوم: رویه قضایی
۲۰۰.....	گزارش سوم: اصل عدم تبعیض در نظام حقوقی ایران
۲۰۰.....	مبحث اول: سوابق مقررات
۲۰۷.....	مبحث دوم: رویه قضایی دیوان عدالت اداری
۲۰۹.....	فصل سوم: اصل انتظار شرع
۲۰۹.....	گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل انتظار مشروع
۲۱۰.....	مبحث اول: مفهوم اصل انتظار مشروع
۲۱۶.....	مبحث دوم: مبانی اصل انتظار مشروع
۲۱۶.....	بند اول: اصل امنیت حقوقی
۲۱۷.....	بند دوم: حاکمیت قانون
۲۱۸.....	گفتار دوم: اصل انتظار مشروع در نظام حقوقی اتحادیه اروپا
۲۱۹.....	مبحث اول: اصل انتظار مشروع در قانون اروپایی رفتار خوب اداری
۲۲۰.....	مبحث دوم: اصل انتظار مشروع در مصوبات شورای وزیران
۲۲۲.....	مبحث سوم: اصل انتظار مشروع در رویه قضایی
۲۲۸.....	گفتار سوم: اصل انتظار مشروع در نظام حقوقی ایران
۲۲۹.....	مبحث اول: اصل انتظار مشروع در قوانین و مقررات
۲۳۰.....	مبحث دوم: اصل انتظار مشروع در رویه قضایی
۲۳۲.....	فصل چهارم: اصل تناسب
۲۳۲.....	گفتار اول: مفهوم و مبانی
۲۳۲.....	مبحث اول: مفهوم اصل تناسب

۲۳۸.....	مبحث دوم: مبنای اصل تناسب.....
۲۳۹.....	گفتار دوم: اصل تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپا.....
۲۴۰.....	مبحث اول: اصل تناسب در قانون اروپایی رفتار خوب اداری.....
۲۴۲.....	مبحث دوم: اصل تناسب در مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا.....
۲۴۵.....	مبحث سوم: اصل تناسب در رویه قضایی.....
۲۵۰.....	گفتار سوم: اصل تناسب در نظام حقوقی ایران.....
۲۵۰.....	مبحث اول: قوانین و مقررات.....
۲۵۵.....	مبحث دوم: اصل تناسب در رویه قضایی دیوان عدالت اداری.....
۲۵۸.....	فصل هجم: حق دسترسی به اسناد.....
۲۵۹.....	گفتار اول: مفهوم و مبانی حق دسترسی به اسناد.....
۲۵۹.....	مبحث اول: مفهوم و مبانی حق دسترسی به اسناد.....
۲۶۳.....	مبحث دوم: مبانی حق دسترسی به اسناد.....
۲۶۳.....	بند اول: شفاف سازی حکومت.....
۲۶۵.....	بند دوم: مشارکت مردم.....
۲۶۶.....	گفتار دوم: حق دسترسی به اسناد در اتحادیه اروپا.....
۲۶۷.....	مبحث اول: حق دسترسی به اسناد در قانون رفتار خوب اداری.....
۲۷۱.....	مبحث دوم: حق دسترسی به اسناد در مصوبات شورای وزیران.....
۲۷۴.....	مبحث سوم: حق دسترسی به اسناد در رویه قضایی.....
۲۷۷.....	گفتار سوم: حق دسترسی به اسناد در نظام حقوقی ایران.....
۲۸۰.....	فصل ششم: حق بر جبران خسارت وارده به شهروندان.....
۲۸۱.....	گفتار اول: مفهوم و مبانی حق بر جبران خسارت وارده به شهروندان.....
۲۸۱.....	مبحث اول: مفهوم جبران خسارت وارده به شهروندان.....
۲۸۲.....	مبحث دوم: مبانی حق بر جبران خسارت وارده به شهروندان.....
۲۸۲.....	بند اول: نظریه تقصیر.....
۲۸۴.....	بند دوم: نظریه عدم تقصیر.....
۲۸۹.....	گفتار دوم: حق بر جبران خسارت در اتحادیه اروپا.....
۲۸۹.....	مبحث اول: جبران خسارت در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین.....

مبحث دوم: جبران خسارت در مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا.....	۲۹۱
مبحث سوم: جبران خسارت در رویه قضایی.....	۲۹۶
بند اول: غیر قانونی بودن عمل اداری.....	۲۹۷
بند دوم: علیت.....	۲۹۹
بند سوم: خسارت واقعی و قطعی.....	۳۰۱
بند چهارم: تقصیر زیان دیده.....	۳۰۲
گفتار سوم: حق بر جبران خسارت وارده به شهروندان در نظام حقوقی ایران.....	۳۰۳
مبحث اول: جبران خسارت در قوانین و مقررات.....	۳۰۴
بند اول: تحقق ضرر.....	۳۰۴
بند دوم: اصل اذک فعل زیانبار.....	۳۰۵
بند سوم: سببیت.....	۳۰۷
بند چهارم: تسبیر.....	۳۱۰
مبحث دوم: جبران خسارت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری.....	۳۱۲
فهرست منابع.....	۳۱۶
الف - منابع فارسی.....	۳۱۶
۱- کتب و مقالات.....	۳۱۶
۲- قوانین و مقررات.....	۳۱۸
۳- آراء قضایی.....	۳۲۱
ب - منابع لاتین (انگلیسی و فرانسه).....	۳۲۲
۱- کتب و مقالات.....	۳۲۲
۲- مصوبات جاری در اتحادیه اروپا.....	۳۲۷
۳- آراء قضایی.....	۳۲۸

مقدمه

رابطه بهینه میان مردم و دستگاه‌های دولتی از اهم امور در هر کشوری است که باید بهترین راه حل را برای تحقق آن اندیشید؛ چرا که قطعاً بقای دولت و اجرای منویات آن منوط به سایتمندی مردم و حمایت و پشتیبانی آنان از نهادهای عمومی خواهد بود. اگر مردم به نهادهای دولتی اعتماد داشته باشند بیشتر تبعیت خواهد کرد و با مشارکت فعال امور کشور را بهتر پیش خواهند برد. پارادایم «اداره خوب» از مفاهیمی است که می‌تواند الگوی مناسب برای تحقق این مطلوب تلقی شود و لذا در صورت تحقق ارکان آن در هر کشور، می‌توان شاهد بهبود روابط مردم و اداره و حاکمیت اعتماد میان آنها بود. از کارکردهای دیگر اداره خوب، حفاظت و صیانت از تفکیک قوا و عدم تداخل وظایف آنها در یکدیگر می‌باشد چرا که با اهرم‌های نظارتی که معرفی می‌کند، قاضی می‌تواند در عین نظارت بر عملکرد دستگاه اجرایی، از دخالت در امور تخصصی اداری نیز پرهیز نماید. بر این اساس می‌تواند راهنمای مناسبی برای دادرسی اداری نیز تلقی گردد.

در نظام حقوقی اتحادیه اروپا مفهوم اداره خوب از سال ۲۰۰۰ با اندراج در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، بعنوان یک حق اساسی شهروندان اروپا، تعریف گردید؛ در سال ۲۰۰۱ قانونی به نام قانون اروپایی رفتار خوب اداری در پارلمان اروپا به تصویب رسید که به تبیین و تفصیل بیشتر این حق بنیادین پرداخت. در این راستا مصوبات متعددی در کمیته وزیران شورای اروپا نیز به تصویب رسیده که می‌تواند در روشن شدن هر چه بیشتر زوایای این مفهوم مفید فایده باشد. مهم‌ترین این مصوبات، توصیه نامه ۲۰۰۷/۷ این کمیته در خصوص اداره خوب می‌باشد. همچنین آراء قضایی قابل توجهی نیز از محاکم اتحادیه اروپا اصدار گردیده که به شناخت بهتر اداره خوب و ویژگیهای آن کمک می‌نماید. از مجموع منابع مارالذکر، می‌توان اصول و ویژگیهای اداره خوب را به دو قسم کلی شکلی و ماهوی تقسیم نمود. شاخصه‌های شکلی شامل اصل بیطرفی،

رعایت مهلت معقول، استماع، دسترسی به پرونده و ارائه دلایل تصمیم اداری و ویژگیهای ماهوی اداره خوب مشتمل بر اصل قانونی بودن، عدم تبعیض، انتظار مشروع، تناسب، دسترسی به اسناد، جبران خسارت وارده به شهروندان می‌باشد. کتاب حاضر نیز بر همین اساس تقسیم‌بندی شده و بر این اساس مشتمل بر دو بخش و یک بخش مقدماتی می‌باشد. در بخش مقدماتی مفهوم، ماهیت و فرآیند شکل‌گیری اداره خوب در اتحادیه اروپا و ایران بررسی می‌گردد. بخش اول به اصول شکلی اداره خوب اختصاص دارد که هر کدام از این ویژگیها در یک فصل مجزا بررسی خواهد گردید. بدین ترتیب که در هر فصل ابتدا مفهوم و مبانی هر شاخصه بررسی می‌گردد و سپس جایگاه آن در اتحادیه اروپا و ایران تبیین خواهد شد. بخش دوم این کتاب مختص اصول ماهوی اداره خوب می‌باشد. فلذا، در این بخش فصل تقسیم شده که هر کدام به یکی از این ویژگیها اختصاص دارد. در این اصول نیز مانند فصل‌های بخش اول، ابتدا مفهوم و مبانی هر یک از این شاخصه‌ها در اداره جایگاه آنها در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و ایران تحلیل و بررسی خواهد شد. با توجه به اینکه غالباً سیستم حقوقی اتحادیه اروپا ملهم و متأثر از کشورهای عضو خود می‌باشد فلذا جهت تبیین بهتر جایگاه هر کدام از این اصول مذکور در این سازمان بین المللی، بروری بر کشورهای عضو اتحادیه نیز خواهد شد. امروزه در بسیاری از کشورهای مطرح دنیا شاخصه‌های این مفهوم مدرن در قوانین اداری آنها منعکس گشته و مراجع قضایی نیز وظایف ضمیمه اجرای آن را بر عهده دارند. علیهذا جا دارد در ایران نیز مورد توجه مقنن و قاضیات قرار گرفته و بدین طریق جامعه از مزایای آن بهره‌مند گردد. در حال حاضر در قوانین و مقررات جاری در کشور ما برخی از اصول و ویژگیهای اداره خوب بصورت پراکنده استفاده شده و نهادهای عمومی ملزم به رعایت آنها گشته‌اند. اما عموماً اجرای این اصول بصورت عام و کلی بر تمام تصمیمات و اقدامات اداری حکمفرما نشده و از این حیث مناسب است که توجه بیشتری بدان مبذول گردد. با توجه به خاستگاه اداره خوب، مطلوب پژوهش حاضر، بررسی و شناخت شاخصه‌های این مفهوم در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و تحلیل و بررسی میزان انعکاس این ویژگیها در نظام اداری ایران خواهد بود. امید آنکه این تحقیق با بررسی همه جانبه این اصول به عنوان یکی از معیارهای نوین سنجش نظام دولتی مطلوب، قادر باشد به نقاط ضعف و قوت حقوق اداری حاکم بر ایران پی

برده و پیشنهادات مفید، سازنده وثمر ثمری را برای بهبود وضعیت کشور ارائه نماید و بتواند گامی هر چند کوچک در راه بهبود سیستم اداری کشور بردارد. با این حال این پژوهش همچون هر کار علمی دیگری قطعاً از نواقص و کاستی مبرا نیست و لذا پیشاپیش از کلیه دوستانی که با ارایه نظریات و پیشنهادات خود، نویسنده را در جهت اصلاح آنها یاری می کنند سپاسگزاری می گردد.

فرامرز عطریان

دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد

زمستان ۱۳۹۵

www.ketab.ir