



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه

جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی

عنوان:

## نقش سازمان بازرسی کل کشور در تضمین حق اداره مطلوب

استاد راهنما:

دکتر علی محمد فلاح زاده

استاد مشاور:

دکتر مهدی رضایی

نگارش:

سید جمال رکابدار

تابستان ۹۲

الله  
الرحمن الرحيم

«تقدیم به»

روح پدر بزرگوارم،

او که یک آسمان شکوه و ایثار بود، او که روشنایی و جودش چشمان خورشید را خیره می کرد.

و تو ای مادر،

ای شوق زیبای نفس کشیدن، ای روح مهربان هستی ام.

از تو هر چه می گویم باز هم کم می آورم

خورشید شدی و از روشنایی ات جان گرفتم و در ناامیدی ها نازم را کشیدی و لبریزم کردی از

شوق عمری خستگی ها را به جان خریدی تا اکنون طعم خوش پیروزی را به من بچشانی.

به خودم تبریک می گویم که تو را دارم و

دنیا با همه بزرگیش مثل تو را ندارد ...

## «تقدیر و تشکر»

بدون شک این کار با وجود نواقص متعددی که ناشی از ضعف آگاهی من می‌باشد، بدون همراهی، مساعدت و پشتیبانی استادان گرامی‌ای که حضور گرم نورانی‌شان مشوق ادامه راه و تلاش افزون‌تر است، امکان پذیر نبود. بر خود واجب می‌دانم سپاس همیشگی خود را از استاد گرامی جناب آقای دکتر علی محمد فلاح زاده که با راهنمایی‌های ارزشمندشان الگویی والا را عرضه نموده‌اند، اعلام کنم. از استاد ارجمند جناب آقای دکتر مهدی رضایی نیز که زحمت مشاوره این کار را متقبل شدند، بی نهایت سپاسگزارم. همچنین حضور گران‌بهای جناب آقای دکتر کاشانی را به عنوان استاد محترم داور پژوهش، ارج می‌نهم.

## چکیده

امروزه تحولات حقوق اداری باعث پدیداری مفاهیم نو شده است. اداره مطلوب یکی از این مفاهیم نو پدید است که حتی در برخی از قوانین اساسی از آن به عنوان حق شهروندان یاد شده است (به عنوان مثال قانون اساسی آفریقای جنوبی). در قوانین و مقررات اساسی و اداری جمهوری اسلامی ایران نیز بسیاری از مؤلفه‌های اداره مطلوب شناسایی شده است. در این تحقیق ضمن نقد و بررسی و تحلیل نظام نظارت سازمان بازرسی کل کشور، نقش این سازمان را در تحقق بخشیدن به این حق بررسی خواهیم کرد. دغدغه‌های اصلی این است که آیا در نظام حقوقی ایران، حق اداره مطلوب و عناصر آن از قبیل حق استماع، حاکمیت قانون و ... شناسایی شده است؟ آیا مؤلفه‌های حق اداره مطلوب از جمله بیان دلایل تصمیمات از طرف اداره، مسئولیت پذیری، پاسخگویی و... در نظارت سازمان بازرسی کل کشور تضمین شده است؟ و اینکه آیا جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در نظام تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران در تضمین حق اداره مطلوب موثر است؟

نتایج حاصله از تحقیق نشان می‌دهد که در نظام حقوقی ایران عناصر و مؤلفه‌های حق اداره مطلوب مانند حق نظارت، حق استماع در نزد اداره، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت پذیری و... مورد شناسایی قرار گرفته است. همچنین چارچوب‌های حقوقی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، از طریق نظارت و بازرسی قانونیت درونی و بیرونی اعمال و تصمیمات اداری، امکان تضمین مؤلفه‌های حق اداره مطلوب را فراهم می‌نماید ولی در عین حال از کاستی‌هایی برخوردار است. همچنین وابستگی ساختاری- نهادی سازمان بازرسی کل کشور به قوه قضائیه کارآمدی و اثربخشی لازم را جهت تحقق حق اداره مطلوب دارا می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** حق اداره مطلوب، نظارت، بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور

## فهرست اجمالی

صفحه

عنوان

بخش اول: چارچوب تحلیلی حق اداره مطلوب / ۸

- گفتار اول: پیشینه حق اداره مطلوب ..... ۱۰
- گفتار دوم: مفهوم حق اداره مطلوب ..... ۱۵
- گفتار سوم: ماهیت حق اداره مطلوب ..... ۲۱

بخش دوم: مؤلفه‌های حق اداره مطلوب و بررسی آن

در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران / ۲۸

- گفتار اول: قانونی بودن ..... ۲۹
- گفتار دوم: منصفانه بودن تصمیمات ..... ۳۸
- گفتار سوم: اصل تناسب ..... ۷۱
- گفتار چهارم: مشاوره و راهنمایی به افراد ..... ۷۶
- گفتار پنجم: اخطار قبلی ..... ۷۸
- گفتار ششم: اعلام جبران‌های قابل دسترسی ..... ۸۱

بخش سوم: بررسی ساختار نظارتی سازمان بازرسی کل کشور

با تطبیق برحق اداره مطلوب / ۸۳

- گفتار اول: ضرورت‌های اعمال نظارت اداری ..... ۸۵
- گفتار دوم: ماهیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور ..... ۸۹
- گفتار سوم: سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه ..... ۹۰
- گفتار چهارم: ساختار نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و ارتباط سازمان بازرسی با حق اداره مطلوب ..... ۹۷

## فهرست مطالب

عنوان

صفحه

### بخش اول: چارچوب تحلیلی حق اداره مطلوب / ۸

- گفتار اول: پیشینه حق اداره مطلوب ..... ۱۰
- بند اول: از ۱۹۴۷ تا منشور اتحادیه اروپا ..... ۱۰
- بند دوم: حق اداره‌ی مطلوب در اتحادیه اروپا ..... ۱۱
- الف: حق اداره‌ی مطلوب در معاهده‌ی قانون اروپا ..... ۱۲
- ب: قطعنامه‌ی شورای اروپا ..... ۱۳
- گفتار دوم: مفهوم حق اداره مطلوب ..... ۱۵
- بند اول: ارتباط بین «حکمرانی مطلوب» و «اداره مطلوب» ..... ۱۶
- بند دوم: مفهوم اداره مطلوب از دیدگاه بانک جهانی ..... ۱۷
- بند سوم: مفهوم اداره مطلوب در قوانین موضوعه کشورها و دکترین حقوقی ..... ۱۸
- گفتار سوم: ماهیت حق اداره مطلوب ..... ۲۱
- بند اول: اداره مطلوب؛ حق، اصول یا استاندارد (معیار)؟ ..... ۲۱
- بند دوم: اداره مطلوب؛ تعهد به وسیله یا تعهد به نتیجه؟ ..... ۲۳
- بند سوم: اداره مطلوب؛ حق مثبت یا منفی؟ ..... ۲۵

### بخش دوم: مؤلفه‌های حق اداره مطلوب و بررسی آن

#### در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران / ۲۸

- گفتار اول: قانونی بودن ..... ۲۹
- الف: مفهوم اصل قانونی بودن ..... ۲۹
- ب: جایگاه اصل قانونی بودن در قوانین موضوعه ایران ..... ۳۱
- ج: قانونی بودن در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۳۳
- د: قانونی بودن و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تضمین آن ..... ۳۵
- گفتار دوم: منصفانه بودن تصمیمات ..... ۳۸
- بند اول: برابری و عدم تبعیض ..... ۳۸
- الف: مفهوم برابری و عدم تبعیض ..... ۳۸

- ب: جایگاه اصل در قوانین موضوعه ..... ۴۰
- ج: اصل برابری در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۴۲
- د: نقش سازمان بازرسی در تضمین برابری و عدم تبعیض ..... ۴۴
- بند دوم: حق دفاع ..... ۴۶
- الف: مفهوم حق دفاع ..... ۴۶
- ب: جایگاه حق دفاع در مقررات اداری ..... ۴۷
- ج: جایگاه حق دفاع در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ..... ۴۷
- د: نقش سازمان بازرسی در تضمین حق دفاع ..... ۵۰
- بند سوم: دسترسی به پرونده ..... ۵۱
- الف: مفهوم حق دسترسی به پرونده ..... ۵۱
- ب: حق دسترسی به اسناد پرونده در قوانین ج. ا. ..... ۵۲
- ج: حق دسترسی به پرونده در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ..... ۵۴
- د: حق دسترسی به اسناد و پرونده و نقش سازمان بازرسی در آن ..... ۵۴
- بند چهارم: بیان دلایل تصمیمات اتخاذ شده از جانب اداره ..... ۵۶
- الف: مفهوم اصل بیان دلایل تصمیمات ..... ۵۶
- ب: اصل آرایه دلایل تصمیمات اداری در قوانین ایران ..... ۵۹
- ج: جایگاه اصل الزام اداره به بیان دلایل و مستندات تصمیم اتخاذی در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۶۰
- د: نقش سازمان بازرسی کل کشور در بیان دلایل تصمیمات ..... ۶۱
- بند پنجم: اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول ..... ۶۲
- الف: مفهوم اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول ..... ۶۲
- ب: جایگاه «اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی مشخص» در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ..... ۶۳
- ج: اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی مشخص در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ..... ۶۴
- د: نقش سازمان بازرسی کل کشور در اتخاذ تصمیم در فرصت زمانی معقول ..... ۶۶
- بند ششم: ابلاغ تصمیمات اتخاذ شده به افراد ..... ۶۷
- الف: مفهوم ابلاغ و اعلام تصمیمات ..... ۶۷
- ب: اعلام تصمیمات در نظام حقوقی ایران ..... ۶۸
- ج: اعلام تصمیمات در رویه قضایی دیوان عدالت اداری ..... ۶۹
- د: ابلاغ تصمیمات و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تضمین آن ..... ۷۰
- گفتار سوم: اصل تناسب ..... ۷۱



- الف: مفهوم اصل تناسب..... ۷۱
- ب: اصل تناسب در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ..... ۷۳
- ج: اصل تناسب در رویه دیوان عدالت اداری..... ۷۴
- د: سازمان بازرسی کل کشور و اصل تناسب..... ۷۵
- گفتار چهارم: مشاوره و راهنمایی به افراد ..... ۷۶
- الف: مفهوم مشاوره و راهنمایی..... ۷۶
- ب: مشاوره و راهنمایی در نظام حقوقی ایران ..... ۷۶
- ج: جایگاه مشاوره و راهنمایی در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۷۷
- د: سازمان بازرسی و نقش آن در تضمین راهنمایی و مشاوره..... ۷۷
- گفتار پنجم: اخطار قبلی..... ۷۸
- الف: مفهوم اخطار و آگاهی قبلی ..... ۷۸
- ب: آگاهی و اخطار قبلی در قوانین جمهوری اسلامی ایران..... ۷۸
- ج: آگاهی و اخطار قبلی در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۷۹
- د: نقش سازمان بازرسی کل کشور در مورد اخطار قبلی ..... ۸۰
- گفتار ششم: اعلام جبران‌های قابل دسترسی ..... ۸۱
- الف: مفهوم اعلام جبران‌های در دسترس ..... ۸۱
- ب: اعلام جبران‌ها در مقررات اداری ایران ..... ۸۱
- ج: اعلام جبران‌ها در رویه دیوان عدالت اداری ..... ۸۱
- د: نقش سازمان بازرسی کل کشور در مورد اعلام جبران‌های در دسترس ..... ۸۲

### بخش سوم: بررسی ساختار نظارتی سازمان بازرسی کل کشور

#### با تطبیق برحق اداره مطلوب / ۸۳

- گفتار اول: ضرورت‌های اعمال نظارت اداری ..... ۸۵
- بند اول: محور هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصار طلبی و نقش نظارت اداری در آن ..... ۸۵
- بند دوم: ایجاد نظام اداری صحیح و نقش نظارت اداری در آن ..... ۸۷
- گفتار دوم: ماهیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور ..... ۸۹
- گفتار سوم: سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه ..... ۹۰
- بند اول: وابستگی سازمان بازرسی به قوه قضائیه یا قوه مجریه؟ ..... ۹۰
- بند دوم: وابستگی سازمان بازرسی کل کشور به قوه مقننه؟ ..... ۹۴

- بند سوم: وابستگی سازمان بازرسی کل کشور به رهبری؟..... ۹۵
- گفتار چهارم: ساختار نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و ارتباط سازمان بازرسی با حق اداره مطلوب..... ۹۷
- بند اول: ساختار نظارتی سازمان بازرسی کل کشور..... ۹۷
- الف: انواع بازرسی..... ۹۸
- ۱- بازرسی مستمر..... ۹۸
- ۲- بازرسی فوق العاده..... ۹۸
- ۳- بازرسی موردی..... ۹۹
- ۴- بازرسی های نا محسوس..... ۱۰۰
- ب: آسیب شناسی ساختار های نظارتی سازمان بازرسی کل کشور..... ۱۰۱
- بند دوم: سازمان بازرسی کل کشور؛ تضمین کننده حق اداره مطلوب..... ۱۰۶
- الف: بازرسی و نظارت سازمان بازرسی کل کشور و ارتباط آن با حق اداره مطلوب..... ۱۰۶
- تحقیقات..... ۱۰۷
- گزارش..... ۱۰۷
- ب: نقش سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه با بی عدالتی و سوء مدیریت (به عنوان ناقض حق اداره مطلوب)..... ۱۰۸
- ج: چگونگی تقویت و پشتیبانی حق اداره مطلوب توسط سازمان بازرسی کل کشور..... ۱۰۹
- ۱- نظارت و بازرسی..... ۱۱۰
- ۲- شکایت شهروندان..... ۱۱۱
- نتیجه گیری..... ۱۱۲
- منابع..... ۱۱۷

### \* اهمیت و پیشینه تحقیق

تمامی اشخاص حقیقی یا حقوقی، به هر حال با دولت، اداره و اعمال آن‌ها طرف هستند و واقعیت این است که در زمانه‌ای به سر می‌بریم که نمی‌توانیم نقش و دخالت اداره در زندگی‌مان را انکار کنیم؛ هر چند ممکن است شدت و گستره‌ی این نقش کم و زیاد شود. این نقش چشمگیر اداره در زندگی انسان معلول این واقعیت است که در دولت‌های معاصر، اداره عهده دار تأمین منافع عمومی جامعه است و بدین منظور از یک سو، در مقام ارائه خدمات عمومی بر می‌آید و از سوی دیگر، به حفظ نظم و امنیت می‌پردازد. این امور مستلزم آن است که اداره برای تحقق کار ویژه‌های مهمی که بر عهده دارد جدای از اعمال مادی، مبادرت به اعمال حقوقی متعدد و متنوعی کند، همچنین برای انجام این مهم ممکن است که دسته‌ای از اعمال یک جانبه از وی صادر شود؛ با توجه به اینکه این اعمال به طور یک‌جانبه و بنا بر صلاحدید وی صادر می‌شوند، در آن‌ها ممکن است شخص مخاطب یا اشخاصی دیگر از ناحیه‌ی عمل اداره متضرر شوند. با توجه به این امر، امروزه ضرورت توجه به اصول حقوق عمومی به طور عام و حقوق اداری به طور خاص بر اهل علم پوشیده نیست. اصولی که تضمین‌کننده حکمرانی خوب، تحقق حاکمیت قانون و در نهایت حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد. حقوق اداری نوین هدف اصلی و اساسی خود را کنترل قدرت مقامات عمومی و تضمین رعایت حقوق شهروندان قرار داده است و در این راه، اصولی چند را تعریف کرده و بکار می‌گیرد. اصولی که از آن‌ها تحت عنوان جهات نظارت بر عملکرد و تصمیمات مقامات عمومی نیز یاد می‌شود اصولی همانند قانونی بودن، الزام به بیان دلایل، معقول بودن، تناسب و ...<sup>۱</sup>

---

<sup>۱</sup> عباسی، بیژن، حقوق اداری، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۷۰.

همین تحولات حقوق اداری باعث پدیداری مفاهیم نو شده است. اداره مطلوب یکی از این مفاهیم نو پدید است که حتی در برخی از قوانین اساسی از آن به عنوان حق شهروندان یاد شده است (به عنوان مثال قانون اساسی افریقای جنوبی)<sup>۲</sup>. این اصل دستگاه اداری را به اتخاذ تصمیمات درست و بی عیب و نقص، سلیم، مستحکم و مستدل و قابل اعتماد با تاکید بر جمع‌آوری و استنباط از اطلاعات لازم و برقراری موازنه میان عوامل مرتبط در هر مورد ملزم می‌کند.

«نظارت بر تأمین این حق شهروندان یکی از پایه‌های اساسی برای تضمین و صیانت از آن محسوب می‌شود. پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و نظارت از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌هایی است که یک دولت می‌تواند با بهبود آن‌ها تضمین حقوق اساسی و بنیادین شهروندان را اعتلا بخشد، حق بر اداره مطلوب بر آن است که هر شخصی حق دارد که امور مربوط به وی بی‌طرفانه و منصفانه انجام شود. تصمیماتی که مقامات دولتی اتخاذ می‌کنند هم باید قانونی باشد و هم اینکه صحیح بوده و ادله کافی از آن پشتیبانی کند. شهروندان خواهان چنین تصمیمات خوب و درستی هستند و می‌خواهند در فرآیند تصمیم‌گیری‌هایی که بر آن‌ها اثر می‌گذارد مشارکت داشته باشند».<sup>۳</sup> در این ارتباط سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اداری، توانایی محدود سازی قدرت اجرایی کشور از طریق جلوگیری از تجاوز دستگاه‌ها از حدود صلاحیت قانونی را داراست. این سازمان بر اساس وظایف محوله به خوبی می‌تواند با تذکرات به موقع و نظارت‌های پیشگیرانه از تعرض سازمان‌های تحت شمول نظارت خود به این حق جلوگیری نماید. همین نظارت و مسئولیت یکی از اساسی‌ترین راهکارهای تضمین حق اداره مطلوب است.

اگر چه در خصوص حدود، وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور پایان‌نامه‌هایی به رشته تحریر در آمده و پژوهش‌هایی صورت گرفته است اما تاکنون نسبت به سازمان بازرسی کل کشور و نقش نظارتی آن

---

<sup>۲</sup> اصل ۳۳ قانون اساسی افریقای جنوبی، مصوب ۱۹۹۶.

<sup>۳</sup> هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، تهران، سمت، ۱۳۸۹، ص ۴۸۹.

در تضمین حق اداره مطلوب رساله یا کتابی به صورت مستقل به رشته تحریر در نیامده است. به عنوان نمونه در خصوص سازمان بازرسی کل کشور می‌توان به پایان نامه «نظارت قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور» به قلم آقای محمد تقی دلیلی دیدار (دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، پایان نامه «تأثیر مفهوم نوین امنیت انسانی بر وظایف و کارکردهای سازمان بازرسی کل کشور» نوشته الهام اورنگ نیا (دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی) و پایان نامه آقای کیوان صداقتی با عنوان «نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق و پیشبرد حاکمیت قانون» (دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی) و همچنین به «بررسی حدود صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور نسبت به دستگاه های نظارت شونده» (دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی) نوشته خانم الهه عباسی اشاره کرد.

### **\* دلایل انتخاب سازمان بازرسی کل کشور**

امروزه دیگر، دولت‌ها به مانند قدیم دارای حاکمیت مطلق نیستند بلکه باید زمینه‌ای فراهم نمایند که تأمین و تضمین حقوق شهروندان از جمله با نظارت و پاسخگویی، نظارت هرچه مطلوب‌تر بر نهادها و مقامات اداری صورت گیرد. نگرانی از عملکرد دولت و تلاش برای مهار و نظارت بر آن، از دغدغه‌های مهم شهروندان می‌باشد. از سوی دیگر حق اداره مطلوب یکی از حقوق شهروندان محسوب می‌شود لذا باید از طرق مختلف در جهت دستیابی به این حق کوشید. نظارت و بازرسی درونی و بیرونی بر عملکرد ادارات یکی از راه‌های نیل به اداره مطلوب می‌باشد. سازمان بازرسی کل کشور از نهادهای نظارتی بیرونی می‌باشد و با عنایت به اینکه سازمان بازرسی به عنوان بازوی توانمند نظارتی دستگاه قضایی و مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری - وفق اصل ۱۷۴ قانون اساسی - رکن رکین پیشگیری از رخنه مفاسد اداری است و در تحقق و پیشبرد حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندان نقش بسزایی دارد با نظارت و بازرسی مطلوب و کارآمد خود می‌تواند به تأمین و تضمین این حق کمک کند. بنابراین بر خود لازم می‌دانم که نقش و جایگاهی که سازمان بازرسی کل کشور در تضمین حق اداره مطلوب دارد را مورد تحقیق و بررسی قرار دهم.

## **\* سؤالات تحقیق**

در رابطه با حق اداره مطلوب در نظام حقوق جمهوری اسلامی ایران دغدغه‌ها و سؤالاتی وجود دارد که در این تحقیق سعی بر آن شده که این سؤالات مطرح و پاسخی برای آن ارائه گردد. در این راستا سؤالات اصلی و فرضیه های این تحقیق عبارتند از:

### **سؤال اصلی:**

آیا مؤلفه‌های حق اداره مطلوب از جمله بیان دلایل تصمیمات از طرف اداره، مسئولیت پذیری، پاسخگویی و... در نظارت سازمان بازرسی کل کشور تضمین شده است؟

### **سؤالات فرعی:**

۱. آیا در نظام حقوقی ایران، حق اداره مطلوب و عناصر آن از قبیل حق استماع، حاکمیت قانون و ... شناسایی شده است؟
۲. آیا جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در نظام تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران در تضمین حق اداره مطلوب موثر است؟

## **\* فرضیه‌ها**

### **فرضیه اصلی:**

چارچوب‌های حقوقی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، از طریق نظارت و بازرسی قانونیت درونی و بیرونی اعمال و تصمیمات اداری، امکان تضمین مؤلفه‌های حق اداره مطلوب را فراهم می‌نماید ولی در عین حال از کاستی‌هایی برخوردار است.

## فرضیه‌های فرعی:

- ۱- در نظام حقوقی ایران عناصر و مؤلفه‌های حق اداره مطلوب مانند حق نظارت، حق استماع در نزد اداره، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت پذیری و... مورد شناسایی قرار گرفته است.
- ۲- وابستگی ساختاری- نهادی سازمان بازرسی کل کشور به قوه قضائیه کارآمدی و اثربخشی لازم را جهت تحقق حق اداره مطلوب دارا می‌باشد.

## \*اهداف تحقیق

با توجه به نقش حایز اهمیت سازمان بازرسی کل کشور اهداف تحقیق عبارتند از:

بررسی تأثیر مفهوم حق بر اداره مطلوب بر وظایف سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور با نظارت خود چه میزان توانسته زمینه تضمین این حق را فراهم کند

بیان پیشنهادات علمی و عملی به منظور ارائه الگوی مطلوب نظارت سازمان بازرسی کل کشور در راستای نقش موثر و کارآمد در تحقق و تضمین حق اداره مطلوب.

## \*تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی طرح

**حق اداره مطلوب:** حقی است که به موجب آن اداره موظف به رعایت اصولی همچون: اصل قانونی بودن، منصفانه بودن، نفی تبعیض، بی طرفی، واقع بینی، مشورت، راهنمایی کردن و شفافیت می‌باشد.

**نظارت:** بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در عین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین قانون و مقررات، در جهت جلوگیری از انحراف افراد.

**بازرسی:** فرایند نظام دار جمع‌آوری اطلاعات و تفسیر آن‌ها به منظور بررسی انطباق یک محصول، خدمت یا با ضوابط از پیش تعیین شده است که در نهایت به تایید یا رد انطباق می‌انجامد.

سازمان بازرسی کل کشور: به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه-های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود.

### **\* منابع تحقیق**

منابع مورد استفاده در این پایان‌نامه شامل مجموعه‌ای از کتب و مقالات حقوق اداری و اساسی و همچنین مجموعه‌ای از قوانین شامل قانون اساسی و قوانین و مقررات اداری، آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، اسناد و مدارک موجود در سازمان بازرسی در زمینه نظارت و بازرسی می‌باشد.

### **\* روش تحقیق**

روش مورد استفاده این پایان‌نامه توصیفی-تحلیلی می‌باشد و شیوه گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای-اسنادی الگو قرار گرفته است.

### **\* مشکلات تحقیق**

موضوع انتخابی «نقش سازمان بازرسی کل کشور در تضمین حق اداره مطلوب» می‌باشد که حق اداره مطلوب شامل برخی از اصول و استانداردهای اداری به عنوان یک حق برای افراد جامعه محسوب می‌شود، که در بعضی کشورها این اصول به عنوان یک مجموعه قانونی گردآوری شده است ولی در نظام حقوقی ما به دلیل کوتاهی و سهل انگاری در زمینه تصویب قانونی حاوی این اصول، منابع تمامی قوانین پراکنده اداری می‌باشد که البته در آن‌ها نیز به صورت ضمنی اشاره شده و یا بسیاری از اصول آن حتی به صورت ضمنی نیز اشاره نشده است؛ و دوم، عدم دسترسی به پرونده‌های مختومه یا در حال جریان سازمان بازرسی که معمولاً به بهانه‌ی محرمانه و سری بودن، این پرونده‌ها در دسترس نمی‌باشد.



## \* طرح تحقیق

این پایان نامه در سه بخش تنظیم و ارائه می‌شود. در بخش نخست به ترتیب به بررسی مفهوم حق اداره مطلوب، ماهیت، تاریخچه این حق، تعهد به وسیله یا تعهد به نتیجه بودن و اینکه اداره مطلوب جزء حق‌های منفی یا مثبت می‌باشد پرداخته و در بخش دوم مؤلفه‌های اداره مطلوب را جزء به جزء تعریف و سپس به بررسی اینکه آیا این مؤلفه‌ها در قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات اداری جمهوری اسلامی ایران شناسایی شده یا نه، پرداخته و جایگاه این اصول و مؤلفه‌های حق اداره مطلوب در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مورد واکاوی قرار گرفته، و در نهایت در بخش سوم پایان‌نامه کارکرد سازمان بازرسی کل کشور را در تضمین این حق با توجه به جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و اصل تفکیک قوا و ساختار سازمان بازرسی و همچنین نقش نظارتی آن در تضمین این حق و در نهایت آسیب شناسی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور از منظر تأمین و تضمین حق اداره مطلوب و نتیجه‌گیری و ارائه راهکار و پیشنهادات تنظیم شده است.

**بخش اول**

**چارچوب تحلیلی حق اداره مطلوب**

مدتی است که در ادبیات حقوقی، مدیریتی، مفهوم اداره مطلوب<sup>۴</sup> مطرح گردیده است و پژوهشگران در حوزه های فوق به تحلیل این مفهوم، آثار و نتایج و شاخصه ها و استانداردهای آن توجهی خاص مبذول داشته اند.

ماهیت و جایگاه دولت تغییر کرده و حقوق عمومی نیز نسبت به این امر بی تفاوت نیست. انتظار مردم از دولت کاهش نیافته، بلکه بالعکس همه راهها و امیدها به دولت منتهی می شود. دغدغه اصلی حقوق عمومی، ترس از سرکشی دولت و دولت مردان و تجاوز به حقوق و آزادی های مردمان است. زیرا دولت ها در عصر حاضر قوی تر و مداخله جو تر شده اند. اما حقوق عمومی نمی تواند به مانند مراقبی که صرفاً ابزارهای نظارتی خود را به روز کرده است، ظاهر شود. دغدغه دیگر حقوق عمومی، کارآمدی و پاسخگویی دولت به حقوق و نیازهای رو به گسترش مردم می باشد. فرآیند بازسازی و نوسازی حقوق عمومی ادامه دارد. اداره مطلوب ایده ای است که این فرآیند در بستر آن در حرکت است.<sup>۵</sup>

«این تحولات و آموزه ها حقوق اداری را به شدت تحت تأثیر قرار داده و آن را در مسیر تحول و توسعه قرار داده است. دکترین اداره مطلوب به مانند راه حلی موثر در مواجهه با مسائل جدید سازمان های اداری، در تلاش است تا خود را با تحولات محیطی هم سو و هماهنگ کند. این ایده ضرورت کنترل بر تصمیمات اداری را با برقراری استانداردهای مطلوب رفتار اداری، تصمیم سازی موثر، پاسخگویی در قبال منابعی که اداره در اختیار دارد و رعایت حقوق شهروندان مختلط می کند.»<sup>۶</sup> در این راستا، در گفتارهای این فصل به تحلیل این مفهوم و ماهیت حق اداره مطلوب و بررسی آن پرداخته و این حق را مورد واکاوی قرار می دهیم.

---

<sup>۴</sup> Good Administration

<sup>۵</sup> هداوند، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۷۰.

<sup>۶</sup> همان، ص ۷۱.

## گفتار اول: پیشینه حق اداره مطلوب<sup>۷</sup>

مطالب این گفتار در دو بند به ترتیب ظهور حق اداره مطلوب ارائه گردیده است. که به بررسی دقیق پیشینه حق اداره مطلوب بر حسب ترتیب بندی مذکور می پردازیم.

### بند اول: از ۱۹۴۷ تا منشور اتحادیه اروپا

اگر چه اداره مطلوب به مفهوم واقعی امروزی، اولین بار در ماده ۴۱ منشور حق‌های بنیادین جامعه اروپا<sup>۸</sup> بیان شد، ولی این عنوان خواه به طور ضمنی و یا با اشاره به اصول و مؤلفه های آن در قوانین اساسی و عادی برخی کشورها قبلاً مورد شناسایی قرار گرفته بود.

برای مثال اولین بار به مفهوم اداره مطلوب به طور ضمنی در قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷ اشاره شد.

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

این مفهوم بعداً در قوانین اساسی کشورها گنجانده شده و به این مؤلفه های حق اداره مطلوب تا حدودی اشاره شد.

قانون اساسی اسپانیا که در سال ۱۹۷۸ تنظیم شده نیز جالب است. طبق مواد ۳۱ و ۱۰۳ قانون اساسی این کشور، اداره عمومی باید بر مبنای اصول عمل موثر، کارآمدی، به صرفه بودن و همکاری بتواند بی طرفانه و بدون جانب گیری عمل کند. ممنوعیت نظرات فردی نیز در این قانون آمده است.

قانون اساسی سال ۱۹۷۸ اسپانیا دارای اصولی است که به توسعه‌ی خدمات به منافع عمومی اشاره دارد.

این گروه از اصول را می توان حق اداره مطلوب نامید که بر مبنای آن امور اداری صورت می گیرد.

---

<sup>7</sup> Right to Good Administration

<sup>8</sup> Charter of Fundamental Right of the European Union