

سرآغازی بر حقوق بشر اداری

حسن خسروی*

محمدجواد حسینی**

چکیده

رسوخ حقوق بشر در حقوق اداری به سبب تلاقی رابطه مردم با دولت باعث شده تا حقوق اداری ملزم به رعایت قواعدی شود که ریشه در لازم‌الرعایه بودن حقوق شهروندان در اداره دارد. این امر منجر به پیدایی مفهوم نوین «حقوق بشر اداری» شده است تا حقوق بشر به حمایت از حق‌های بنیادین انسانی در اداره بپردازد و قواعد حقوق اداری به زیر چتر حمایتی موازین حقوق بشری درآیند. مقصود این نوشتار تبیین ابعاد حقوق بشر اداری و مصادیق آن در نسل‌های سه‌گانه حقوق بشر به شیوه توصیفی - تحلیلی است تا جایگاه موازین حقوق بشر در اداره به هنگام ارائه خدمات عمومی یا برقراری نظم عمومی توسط دولت را ترسیم نموده و مؤلفه‌های آن را بیان نماید. براساس یافته‌های این تحقیق، حقوق بشر اداری پشتیبان حقوق افراد در اداره است به‌ویژه در جایی که رعایت حقوق افراد ارتباط مستقیمی با تصمیمات اداره دارد تا «اداره خوب» را به ارمغان آورد، قدرت دولت را تنظیم و تضییق و حقوق شهروندی و کرامت انسانی را تضمین نماید.

کلیدواژه‌ها: اداره، اداره خوب، حقوق اداری، حقوق بشر، حقوق بشر اداری.

*. دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه پیام نور، تهران

hkh.be82@yahoo.com

** کارشناس ارشد حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران و حقوق دادرسی اداری دانشگاه پیام

نور.

hosseini.publiclaw69@gmail.com

مقدمه

از همان ابتدای تاریخ تا به امروز در هر جامعه‌ای دو گروه عمده حضور داشته‌اند. عده‌ای اداره‌کننده و عده‌ای اداره‌شونده که روابط این دو گروه در ابتدا خام و همراه زور و غلبه بود؛ اما به تدریج با پیشرفته‌تر شدن جوامع، ضوابطی بر روابط فرادستان و فرودستان جامعه حاکم گردید و تصمیم‌های خودسرانه جای خود را به حکومت قانون داد. قوانین یکی پس از دیگری زاده و به تنظیم‌گری کنش‌ها و واکنش‌های متعدد موجود در دولت - کشورها پرداختند و تنظیم بخش اعظم روابط میان حاکمان و مردمان، در مجموعه قواعد و اصولی تحت عنوان حقوق اداری شروع به آغازیدن نمود. امروزه به سان گذشته، دامنه عملکرد حکومت محدود به تأمین امنیت شهرها و مبارزه با دست‌درازی سایر دُول نبوده و قلمرو حقوق اداری وسیع‌تر از گذشته گردیده و وظایف بسیار زیادی برعهده دولت قرار گرفته است. به موازات این گسترش، دامنه حقوق اداری نیز فراخ‌تر شده است و دیگر نمی‌توان کارویژه‌های دولت را خلاصه در موازین کهن حقوق اداری نمود بلکه افق‌های نوینی در حوزه حقوق اداری گشوده شده است. همین افزایش مداخله دولت در همه امور و اداره جامعه سبب پیدایی حوزه‌های نظری جدیدی در حقوق اداری گردیده است تا به قاعده‌مندی این مداخله بپردازد. از این منظر مفاهیم نوظهور بسیاری در حقوق اداری در حال پیدایی، تدوین و تکوین است. به علت مداخله بسیار دولت و اداره در امور جامعه و ارائه خدمات عمومی و برقراری نظم عمومی و ارتباط ویژه با حقوق و آزادی‌های شهروندان، شاهد ظهور مفهوم جدید «حقوق بشر اداری» هستیم که در بسیاری از نظام‌های حقوقی در حال گسترش و ریشه دواندن، به‌ویژه در حوزه اعمال حاکمیت دولت که برخاسته از اقتدار دولت و نتیجه اعمال قدرت عمومی در اختیار وی است، باید در نظر داشت که مردم جز در موارد اختلاف و نزاع و درگیری یا تجاوز دیگران به حقوق خود، مراجعه‌ای به دستگاه قضا ندارد و در حوزه قوه مقننه نیز اصولاً پس از انتخاب نمایندگان توسط مردم، هرروزه با پارلمان و سازمان‌های زیرمجموعه آن در ارتباط نیستند اما همه مردم تقریباً برای همه امور روزمره خود به دولت (به معنای خاص آن، قوه مجریه) وابسته هستند. تأمین آب، برق، گاز، تلفن، ارتباطات مخابراتی، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، آموزش و تحصیل کودکان و نوجوانان، تأمین و ارائه مایحتاج روزانه مردم، ارائه خدمات پستی و ثبتی، حمل‌ونقل عمومی، دریافت مالیات و موارد بسیار دیگر همه از زمره وظایف دولت و مباحث مورد بحث در حقوق اداری و مرتبط با اداره است. درواقع تماس هرروزه شهروندان با اداره و برخورد هرروزه آنان با مقامات اداری

و عمومی سبب ایجاد اندیشه‌های نوینی جهت تنظیم این روابط براساس کرامت و حفظ حقوق شهروندی و رعایت موازین حقوق بشری در این رابطه شده است تا منجر به رعایت هرچه بیشتر قواعد و موازین حقوق بشری و احترام به شخصیت انسانی شهروندان گردد و این مسئله حقوق اداری و حقوق بشر را دارای ریشه‌های مشترک و وجه اشتراک می‌کند. وجه اشتراکی که سبب پیدایی آن، ارتباط روزمره دولت با شهروندان است و در این رابطه پرتکرار رعایت حق‌های بشری را به رخ می‌کشد. از طرف دیگر حق‌های بنیادین انسانی که امروزه تحت عنوان حقوق بشر نامبردار گشته، مستلزم رعایت همه‌جانبه از سوی حکومت‌گران نسبت به شهروندان می‌باشد. تلاقی رعایت حق‌های بشری و انجام اعمال اداری دستگاه‌های اجرایی سبب برخورد این دو بخش با یکدیگر است. دولت و مجریان آن ندای اعمال قانون و ارائه خدمت عمومی سر داده و شهروندان، متقاضی رعایت حقوق شهروندی و حق‌های اساسی خود به هنگام اعمال اعمال اداری هستند.

هدف اصلی این نوشتار شناخت هرچه بیشتر قواعد و اصول حقوق بشری حاکم در روابط اداره و شهروندان است و مسئله اصلی بیان نفوذ حقوق بشر در حقوق اداری است. اهمیت و ضرورت تحقیق نیز ریشه از رابطه تنگاتنگ و متقابل قوای حکومتی به‌ویژه قوه مجریه با شهروندان و لزوم رعایت موازین حقوق بشری و حقوق بنیادین و ضرورت آشنایی با نقش و جایگاه انگاره‌های حقوق بشر در روابط بین اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان است و با استفاده از شیوه توصیفی - تحلیلی در پی پیدایی پاسخی برای این پرسش هستیم که چه روابطی میان حقوق بشر و حقوق اداری برقرار است و نفوذ حقوق بشر در اداره چگونه است؟ فرضیه اصلی این نوشتار این است که نفوذ و گسترش فراوان حقوق بشر و مفاهیم آن در اداره سبب پیدایی مفهوم حقوق بشر اداری شده و حوزه جدیدی در میان مباحث حقوق بشر و حقوق اداری گشوده گردیده است که نیاز به تدقیق و بررسی دارد. باتوجه به نبودن موضوع، تحقیقات خاصی که مفهوم حقوق بشر اداری را به طور اختصاصی مورد مذاقه قرار داده باشد، یافت نگردید. در ادبیات حقوقی ما، آثار بسیاری در مورد تاریخچه، فلسفه پیدایی و تکوین، اصول و قواعد و دکرین حاکم بر حقوق اداری و حقوق بشر به رشته تحریر درآمده و هرکدام به صورت ویژه، حقوق اداری یا حقوق بشر را مورد مذاقه قرار داده‌اند؛ اما در مورد حقوق بشر اداری مقاله علمی به رشته تحریر درنیامده است. در آثار علمی نگاشته شده همیشه سخن از حقوق اداری یا حقوق بشر بوده و کمتر به روابط میان این دو توجه شده است. در این نوشتار پیوند این دو گرایش حقوقی به رشته تحریر آمده است. از این منظر می‌توان این تحقیق را سرآغاز مباحث میان‌گرایشی در علوم انسانی و دانش حقوق دانست. به این توضیح که

هر دو نظام حقوق اداری و حقوق بشر از گرایش‌ها و شاخه‌های تنومند دانش حقوق‌اند اما مطالعه تأثیرگذاری آنان بر یکدیگر مطالعه‌ای میان‌گرایشی از یک رشته واحد است.

گفتار اول. ابعاد حقوق بشری حقوق اداری

گسترش تعاملات اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان در جوامع مدرن امروزی، سبب دخالت بیش از حد دولت در امور جامعه و محدود نمودن حوزه حقوق خصوصی و گسترانیده شدن حوزه حقوق عمومی و افزایش عملکرد دولت‌ها گردیده است. این فراخی عملکرد نیازمند حمایت هرچه بیشتر از حقوق شهروندان در برابر اداره و مقامات اداری و به صورت کلی قدرت عمومی دارد. «حقوق بشر، نظام برتر و ارزشمندی است که برای استحکام آن، نه تنها در مقابل اشخاص خصوصی بلکه در مقابل قدرت عمومی باید تدابیر حمایتی لازم‌الاحترام و شایسته‌ای را اتخاذ نمود»^۱ از این رو حقوق بشر در اداره و حقوق اداری پهنه گسترانیده و موازین آن در چند بُعد نمود یافته است؛ اول قوانین اداری مصوب پارلمان؛ دوم، مقررات و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های اداری مصوب قوه مجریه و سوم در تصمیمات قضایی اداری محاکم. در هر سه حوزه حقوق بشر به دفاع از حقوق شهروندان و حق‌های بنیادین آنان مانند آزادی در جلوه‌هایی همچون آزادی عقیده و بیان، آزادی دسترسی به اسناد، اطلاعات و فرآیندهای اداری، آزادی حریم خصوصی، آزادی مالکیت شخصی، آزادی مراوده مالی و تجاری با اداره و دیگر اصول ارزشمندی مانند برابری افراد در اداره، برابری در دریافت خدمات اداره و عدم تبعیض به سبب رنگ، نژاد، زبان، جنسیت و مصادیقی از این دست می‌پردازد. این امر هم در حوزه قانونگذاری توسط قوه مقننه و هم مقررات‌گذاری توسط قوه مجریه باید مراعات و مدنظر باشد. موازین حقوق بشری در مرحله طرح شکایت و نارضایتی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی، وزارتخانه‌ها و همه سازمان‌های اداری حکومت نیز ورود نموده و حق بر دادرسی اداری را به پیش می‌کشد و به صورت‌بندی موازین حاکم بر دادرسی‌های اداری پرداخته و به دفاع از حقوق شهروندان در محاکم اداری برمی‌خیزد. از منظری دیگر حقوق بشر اداری تنها محدود به حوزه قانونگذاری یا قضایی نمی‌باشد بلکه در مرحله اجرای قوانین اداری نیز مباحث مبسوطی را بیان می‌دارد.^۲ این حوزه از نفوذ حقوق بشر در حقوق اداری از اهمیت بیشتری برخوردار است چراکه نحوه اجرای مستقیم قانون توسط اداره، اثر مستقیمی بر کرامت و شرافت و حیثیت مراجعه‌کنندگان دارد و به همین منظور حقوق بشر در اداره، جهت رعایت

۱. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق بشر و آزادی‌های عمومی*، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۰.

2-Rusch, W. administrative procedures in EU members states, *conference on Public Administration Reform and European Integration*, budva, Montenegro, 2009: 4

حقوق شهروندان، موازین سختی را حاکم و تخلف از آنها را موجب عقاب می‌داند و بسیاری از نظام‌های حقوقی تدابیر شدیدی در این حوزه اتخاذ نموده‌اند؛ برای نمونه تصویب‌نامه‌های وزارتی فراوانی در سطح اتحادیه اروپا به چگونگی اجرای قوانین اداری اختصاص یافته است که به‌منظور حفظ حقوق بشر و کرامت انسانی پدیدار شده‌اند.

گفتار دوم. حقوق اداری؛ از تنظیم امور تا تکریم شهروند

حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی است که به تعیین وظایف، محدوده قدرت و تعهدات دولت می‌پردازد^۱ و بر روابط سازمان‌های اداری و شهروندان، نحوه عملکرد دستگاه‌های اداری، قدرت اجرایی و وظایف مقامات عمومی سیطره دارد و عمده تمرکز آن بر کنترل قدرت عمومی به‌وسیله رویه‌های قضایی و مکانیسم‌های غیرقضایی است.^۲ بن‌مایه حقوق اداری تنظیم‌کنندگی رابطه اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان و تنظیم و برقراری تعادل در میان حقوق شهروندان و مقتضیات اداری است و رسالت پراهمیتی به سبب تنظیم‌کنندگی برگردیده حقوق اداری است. «هدف حقوق اداری کنترل مقامات حکومتی دستگاه‌های اداری و کارگزاران عمومی در اجرای قوانین و اختیاراتی است که قانون به آنها واگذار کرده است.»^۳ حقوق اداری مولود جامعه مدرن و پیشرفته امروزی نیست، بلکه از همان ابتدای شکل‌گیری جوامع انسانی وجود داشته است.^۴ هرچند مفاهیم مورد بحث آن، مسئله جدیدی است اما همین عناوین در سده‌های دور نیز موجود بوده است.^۵

حکومت‌گران سده‌های دور در پی اداره امور عمومی جامعه، صیانت از مردم و قلمرو فرمان‌فرمایی خویش، حفاظت از جان شهروندان، برقراری امنیت و آرامش و حفظ حدود و ثغور مرزهای کشور بوده و در اصطلاح، دولت ناظر بودند. این دولت‌های ناظر علاوه بر موارد فوق به دادگری و حل اختلاف میان مردم نیز همت می‌گماشتند و غالباً پادشاهان و دستگاه دیوانی آنان به‌عنوان مرجع حل و فصل دعاوی مردمان شناخته می‌شدند و در کنار آن به احداث طرق و شوارع عامه و کاروان‌سراها و آب‌انبارها و مواردی از این قبیل

1-Ellis-Jones, I., Essential administrative law, Australia, Cavendish publishing, 2001: 1

2-Oxford dictionary of law, Oxford university press, sixth edition, 2006: 15

۳. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: سمت، ۱۳۸۶ ص. ۴۷۴.

۴. البته باید توجه داشت در خصوص زمان شکل‌گیری و آغاز حقوق اداری در میان صاحب‌نظران اختلاف نظر وجود دارد که از حوزه مباحث این نوشتار خارج و باید در فرصت دیگری به آن پرداخت.

5-Stott, D. Felix, A., principles of administrative law, UK. Cavendish Publishing Limited, 1997: 33

نیز می‌پرداختند. اما با توسعه علوم و گسترش تکنولوژی و پیدایی ابزارهای نوین کاری و انقلاب صنعتی، کارویژه دولت‌ها محدود به موارد صدرالاشاره نماند بلکه این تغییرات جدید، وظایف جدیدی برای دولت تعریف نمود. دولت حداقلی گذشته جای خود را به دولت حداکثری داد و ارائه خدمات جدیدی را بر عهده گرفت که به موجب ارائه این خدمات دامنه فعالیت‌های دولت نیز گسترش بسیار زیادی یافت و تقریباً تمامی امور جامعه را دربرگرفت. در حال حاضر دامنه فعالیت دولت، محدود به تأمین نظم عمومی نیست بلکه ارائه خدمات عمومی از مهم‌ترین کارویژه‌های دولت‌های مدرن است. دگردیسی وظایف دولت به ارائه خدمات موجب دخالت روزافزون او در امور خصوصی و زندگی شخصی افراد شد. دولت با ارائه خدمات جدید، بر دامنه فعالیت خود و به تبع آن دامنه اختیارات خود افزوده است. از همین منظر دولت رفاه مورد انتقاد بسیاری از اندیشمندان قرار گرفت چراکه آزادی‌های شخصی با این دخالت‌ها مورد تهدید و تضییق قرار می‌گیرد. از این منظر، حقوق اداری در قرن بیستم برای تنظیم روابط اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان جلوه جدیدی به خود گرفت.^۱ به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم حقوق اداری گستره وسیعی پیدا نمود و این گستردگی را می‌توان پدیده بعد از جنگ جهانی دوم دانست و با ارائه قواعد جدیدی به تنظیم‌گری این کنش‌ها و واکنش‌ها پرداخت تا با مداخله روزافزون دولت به هنگام ارائه خدمات عمومی، آزادی و حقوق شهروندان مورد دستبرد و تجاوز قرار نگیرد.^۲

یکی از ویژگی‌های مهم که شالوده وجودی هر دولتی را تشکیل می‌دهد، وجود قدرت است. قدرت دولت، تعیین‌کننده اجبار و لازم‌الرعايه بودن فرامین صادره از سوی اوست و از آن زمانی که دانش حقوق به‌ویژه حقوق اداری پا به عرصه وجود گذاشت، همواره درصدد چهارچوب بخشیدن به قدرت دولت بوده است. حقوق اداری دو امر مهم محدودکنندگی قدرت دولت و کنترل مستمر آن را بر عهده گرفت؛ در نتیجه برای ایجاد محدودیت بر اعمال قدرت از طرف دولت حقوق اداری به ایجاد قواعد بسیاری پرداخت و اداره جامعه از طریق استفاده از قدرت را تحدید حدود نمود و با ایجاد بایدهای بسیاری برای اعمال قدرت، چگونگی آن را سامان بخشید. حاکمیت قانون بر اداره، زاده و مولود این ویژگی حقوق اداری است. حاکمیت قانون تعیین می‌کند که تمام اعمال دولت باید براساس قانون و قواعد از پیش تعیین شده باشد و بدون اجازه قانون، دولت مجاز به فعالیت نیست. محدود کردن قدرت دولت و اعمال اختیارات آن یکی از اصول مهم حقوق اداری معاصر است. برای همین منظور در حقوق اداری بر خلاف حقوق خصوصی و حقوق مدنی که همه افراد دارای اهلیت

1-Stott, D. Felix, A., principles of administrative law, UK. Cavendish Publishing Limited, 1997: 35

2-Stott, D. Felix, A., Principles of administrative law, UK. Cavendish Publishing Limited, 1997: 41

و صلاحیت برای انجام امور هستند مگر آنکه سفیه و مجنون و غیررشید بودن آنها ثابت شود، در حقوق اداری اصل بر عدم اهلیت و صلاحیت مقام‌های عمومی و اداری است مگر آنکه صراحتاً به موجب قانون یا مقررات صلاحیت و اجازه فعالیت برای آنان شناخته شده باشد که این مهم، یکی از راهکارهای اساسی مضیق کردن اداره است. اما این مهار قدرت به‌تنهایی کارساز نیست؛ چراکه وجود قواعدی برای محدود کردن دولت به‌تنهایی و بدون داشتن ضمانت اجرا نمی‌تواند حقوق اداری را به مقصود برساند. در نتیجه ویژگی دوم حقوق اداری رخ می‌نماید و کنترل‌کنندگی دائمی قدرت دولت و نظارت بر اعمال آن پدید می‌آید که دو شیوه نظارت قضایی و سیاسی، ارمغان آن است. در شیوه نظارت قضایی نهادهای جدا از قوه مجریه که دارای استقلال عملکردی هستند اعمال اداره را مورد بازبینی قضایی قرار می‌دهند که از لحاظ شکلی و ماهوی قانون را رعایت نموده باشند و از طریق رسیدگی به شکایات واصله به احیای حقوق شهروندان می‌پردازند. مستمربودن کنترل قدرت دولت در حقوق اداری، ریشه در صلاحیت‌های تخییری و تکلیفی اداره در انجام امور دارد و نظارت بر آن برای کنترل و عدم خروج از صلاحیت‌های آن است.^۱

این دو کارویژه مهم حقوق اداری برای کنترل و نظارت اعمال قدرت و رعایت حقوق شهروندان است. به تعبیر بهتر کارویژه حقوق اداری، کنترل و محدود نمودن قدرت دولت و تنظیم روابط میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان در جهت تعالی حقوق انبای انسانی و نیل به رعایت کامل حقوق شهروندی در یک جامعه دموکراتیک شهروندمحور است.^۲ از همین زاویه این رشته از حقوق در دولت‌های مدرن دیگر محدود به موازین کهن نیست، بلکه حقوق اداری نوین ملزم به رعایت هنجارها و قواعد جدیدی است که ریشه از لازم‌الرعایه بودن حقوق شهروندان گرفته و مطالعه حقوق اداری را دارای ابعاد جدیدی گردانیده و در دوران معاصر نظاره‌گر ظهور مفاهیم تازه رسته‌ای هستیم که حقوق اداری ملزم به تطبیق داده‌های خویش با این قواعد جدید، به‌ویژه مفاهیم مورد بحث در حقوق بشر و حقوق شهروندی است. امروزه حقوق بشر بساط خویش را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مباحث مطرح در فلسفه سیاسی معاصر در حقوق اداری نیز گشوده است، چرا که هم حقوق بشر و هم حقوق اداری در پی تنظیم رابطه میان حکومت و اشخاص هستند. حقوق اداری خواستار دفاع از اشخاص در مقابل اقدامات غیرقانونی دولت است و حقوق بشر در پی ملزم نمودن دولت به احترام حقوق بنیادین افراد^۱ و عدم رعایت حق‌های بشری افراد از جانب اداره سبب پیدایی قواعد و اصولی در قوانین اداری بسیاری از دولت - کشورها گردیده که به تضمین حقوق بشر و قواعد

1-Boughy, J. "the use of administrative law to enforce human rights, 17 AJ Admin L25, 2009: 27

2-Boughy, J. "the use of administrative law to enforce human rights, 17 AJ Admin L25, 2009: 26

آن در هنگام تلاقی افراد و اداره منجر شده و در اداره به حمایت‌گری از حق‌های بنیادین انبای انسانی پرداخته است.

گفتار سوم. اداره و نسل‌های سه‌گانه حقوق بشر

حقوق بشر بدون شک یکی از مهم‌ترین مباحث فلسفه سیاسی معاصر است که به جهت گستردگی، مورد مذاقه از نظرگاه‌های گوناگون است و در دهه‌های گذشته دارای مفاهیم حقوقی، اخلاقی، سیاسی و فلسفی گردیده است.^۱ امروزه دامنه بحث از حقوق بشر آن چنان گستردگی پیدا نموده که تمامی جلوه‌های حیات بشری را در خود جای می‌دهد و دامنه مباحث آن گسترشی به غایت همه روابط انسانی یافته است. حقوق بشر حقوقی است که به همه انسان‌ها تعلق دارد و همه‌گرایی حقوق بشر مهم‌ترین بنیان فلسفه حقوق بشر است. در تمامی اسناد و اعلامیه‌های حقوق بشری نیز این همه‌گیر بودن و تعلق حقوق بشر به همه، مورد تأکید، تأیید و تکرار قرار گرفته است و در دیپاچه اعلامیه جهانی حقوق بشر «تمامی اعضای خانواده بشری» مخاطبین اصلی این اعلامیه دانسته شده‌اند؛ چراکه انسان، محور اصلی و هسته همه مباحث حقوق بشر است و منزلت و جایگاه وجودی او شالوده تمامی مباحث حقوقی از جمله حقوق بشر را تشکیل می‌دهد و اعلامیه جهانی حقوق بشر به عنوان استاندارد مشترک عهده‌دار تنظیم بهره‌مندی بدون تبعیض همگان از حقوق انسانی خویش است.^۲ همه ابزارهای حقوق بشر و تمامی اسناد حقوق بشری فرد را به عنوان ذی‌نفع اصلی مباحث خود قرار داده‌اند.^۳ امروزه اندیشمندان و حقوقدانان مسائل مربوط به حقوق بشر را در سه دسته (سه نسل) مورد مذاقه قرار می‌دهند.^۴ نسل اول، حقوق و آزادی‌های سیاسی و مدنی است مانند انواع آزادی‌های سیاسی و مذهبی، آزادی بیان، آزادی انتخاب زمامداران، آزادی حریم خصوصی و احترام به آن و... که نمونه بازار این نسل از حقوق بشر، علاوه بر

1-Branson, C. "sing human rights to inform administrative decision-making," *Commission – General, Speech to the Council of Australasian Tribunals*, 25 August, 2009: 2

2-Cruft, R., Liao, S. Matthew, Renzo M, *the Philosophical Foundations of Human Rights: An Overview, Philosophical Foundations of Human Rights*, Philosophical Foundations of Law. Oxford: Oxford University Press, 2015, 1

3-Van biven, T "human rights and rights of people, *European Journal of International Law*, No. 6, 1995: 468

4-Van biven, T "human rights and rights of people, *European Journal of International Law*, No. 6, 1995: 470

5-Walters, Gregory J "human rights in theory and practice." *Metuchen, New Jersey & London: Scarecrow Press, and .*

.Pasadena, CA & Englewood Cliffs, N.J., Salem Press, 1995: 10

اعلامیه جهانی حقوق بشر، در میثاق حقوق مدنی و سیاسی به تفصیل بیان شده است.^۱ نسل دوم حقوق بشر، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در میثاقی تحت همین نام به تصویر کشیده شده و شامل مواردی مانند حق کار و معیشت، تحصیل و آموزش، حق داشتن سرپناه، امنیت اجتماعی، رهایی از فقر و گرسنگی، حق داشتن شرایط مطلوب زندگی، سلامت روانی و جسمانی و حق مشارکت در زندگی فرهنگی است.^۲

در کنار این دو نسل از حقوق، نسل بحث‌برانگیز دیگر یعنی حقوق نسل سوم نیز امروزه جای خود را در مباحث مربوط به حقوق بشر باز نموده است که این حق‌ها، ماهیتی جمع‌محورانه دارند و شامل حق بر محیط زیست سالم، حق بر صلح و حق بر توسعه می‌باشد.^۳

نقش اداره در هر سه بخش از این حق‌ها پررنگ است. در حقوق نسل اول عدم تحدید حدود حقوق بنیادین انبای انسانی و آزادی آنها توسط دولت‌ها در کنار حمایت از این حقوق مطرح است و همچنین در حقوق نسل دوم دولت‌ها مکلف به تأمین زیرساخت‌ها و به‌کارگیری همه امکانات خود برای تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان هستند و در حقوق نسل سوم نیز وظیفه دولت برای تأمین حقوق همگانی شهروندان از مسائل مهم بر عهده دولت‌هاست. حقوق بشر اداری در هر سه نسل از نسل‌های حقوق بشر جاری است و اداره ملزم به رعایت حقوق بشر در سه نسل است. این نقش اداره در دو نوع مداخله و عدم مداخله نمود می‌یابد. اداره ملزم به عدم محدودیت و ایجاد مانع برای بهره‌مندی از حقوق مدنی و سیاسی افراد است.

برای نمونه آزادی اندیشه، وجدان، عقیده و بیان به هنگام استخدام افراد توسط اداره ممکن است محدود شود و متقاضیان استخدام مجبور به پنهان نمودن یا اقرار به عقاید مورد قبول اداره شوند یا اداره آزادی مالکیت افراد را با وضع قواعدی محدود نماید و حتی مالکیت افراد را به بهانه تأمین منافع عمومی سلب نماید. آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات و فرآیندهای اداری را محدود یا دور از دسترس اشخاص نماید. آزادی رسانه‌ای و گردش آزادانه

1-Branson, C. "sing human rights to inform administrative decision-making," Commission – General, Speech to the Council of Australasian Tribunals, 25 August, 2009: 3

2-Walters, Gregory J. "human rights in theory and practice." Metuchen, New Jersey & London: Scarecrow Press, and Pasadena, CA & Englewood Cliffs, N.J., Salem Press, 1995: 11

3-Walters, Gregory J. "human rights in theory and practice." Metuchen, New Jersey & London: Scarecrow Press, and Pasadena, CA & Englewood Cliffs, N.J., Salem Press, 1995, 11

اطلاعات را با فیلترینگ و لزوم کسب مجوزهای متعدد محدود نماید و برابری افراد در برابر اداره، چه در استخدام و چه در حوزه بهره‌مندی از خدمات اداری را نادیده انگارد. با رفتارهای خلاف شأن و شخصیت افراد و عدم تکریم مراجعان اداره، کرامت انسانی شهروندان را مخدوش نماید یا مشارکت شهروندان در اداره امور جامعه را مسدود نماید. انجام این امور از جانب اداره که در واقع بازوان اجرایی یک حکومت است، محتمل می‌باشد و باید رعایت و بهره‌مندی از آنها تضمین گردد.

در مورد نسل دوم حقوق بشر، دولت متعهد به ایجاد زمینه‌های لازم برای تسهیل دستیابی به مواردی مانند امنیت اجتماعی، رفاه عمومی، ارائه صحیح و به‌موقع خدمات اجتماعی به شهروندان، ایجاد شرایط مساعد اشتغال برای افراد جویای کار و بهره‌مندی از حاصل آن، آزادی تشکیل و عضویت افراد در اتحادیه‌های صنفی و سندیکایی، تأمین بهداشت و سلامت و رفاه و خدمات اجتماعی ضروری، بیمه مستمری و مزایای بازنشستگی، آموزش و تحصیل شهروندان است. اداره باید علاوه بر عدم ایجاد محدودیت‌های غیرضرور، برای نیل به این اهداف تلاش نموده و رعایت و ایجاد این امور را سرلوحه کار خود قرار دهد.

در مورد حقوق نسل سوم که حقوق همبستگی نیز نامیده می‌شود نقش اداره، به عنوان یکی از ابزارهای دولت در تحقق این نسل از حقوق بشر نیز پررنگ‌تر است چون این نسل از حقوق بشر، سه پارادایم مهم حق بر توسعه، حق بر صلح و حق بر محیط زیست سالم را دربرمی‌گیرد که تحقق بهره‌مندی از این حقوق مستلزم حمایت‌ها و اقدامات جدی و مستمر دولت‌هاست.

حق بر صلح که با اعلامیه آمادگی جوامع برای زندگی در صلح به سال ۱۹۷۸ مجمع عمومی پدیدار شد، بیان‌گر حق بر زندگی در صلح و آرامش برای مردم است و حق صلح ارتباط وثیقی با اداره دارد؛ چراکه یکی از وظایف و کارویژه‌های مهم اداره برقراری نظم عمومی و امنیت داخلی در کشور است که خود مقدمه‌ای برای ایجاد محیط مناسب و صلح‌آمیز برای حیات شهروندان است. پلیس اداری که متولی اصلی برقراری نظم و امنیت در بخش‌های مختلف جامعه است، زیرمجموعه اداره و سازمان‌های حکومت بوده و تصدی آن توسط مقامات دولتی و اداری صورت می‌پذیرد.

حق بر توسعه مردمان یک سرزمین نیز رابطه مستقیمی با عملکرد اداره در این حوزه دارد و رویکرد اعلامیه حق توسعه نیز رویکرد تکلیف‌محور برای دولت، هم در عرصه حقوق داخلی و هم در عرصه بین‌الملل است. این تکلیف‌محوری در ماده ۸ این اعلامیه جنبه اداری به خود می‌گیرد و دولت‌ها را در عرصه داخلی ملزم به انجام اقدامات ضروری برای تحقق توسعه می‌نماید و ایجاد فرصت برابر برای دستیابی به آموزش، خدمات بهداشتی، غذا، مسکن و اشتغال را از وظایف دولت‌ها می‌داند. به تحقیق، تحقق این امور برای شهروندان برعهده اداره و نهادهای اجرایی دولت است، چراکه دولت‌های امروزی مکلف به ارائه خدمات عمومی به شهروندان و تأمین حداقل‌های رفاه عمومی برای همه هستند. پس این حوزه از مباحث حقوق بشر و حق بر توسعه بی‌ارتباط با اداره نیست.

حق بر محیط زیست سالم نیز از مسائل پراهمیت دوران معاصر است و دلیل آن پررنگ‌تر شدن رابطه انسان و محیط زیست با پدیداری علوم و تکنولوژی‌های جدید است و امروزه انسان تأثیر بسیار زیادی بر محیط زیست پیرامونی خود دارد. از این منظر مسائل محیط زیستی علاوه بر اسناد و اعلامیه‌های حقوق بشری، به قوانین اساسی کشورها نیز رسوخ نموده و بسیاری از قوانین اساسی معاصر به شناسایی حق بر محیط زیست سالم به عنوان یک حق اساسی شهروندان پرداخته‌اند که می‌توان رویکردهای محیط‌زیستی قوانین اساسی را به چهار دسته کلی حق‌محورانه، تکلیف‌محورانه، حق و تکلیف‌محورانه و تفسیرمحورانه تقسیم‌بندی نمود که در این میان رویکرد تکلیف‌محورانه محیط‌زیستی متوجه اداره و دستگاه‌های اداری دولت است و دولت و اداره را ملزم به رعایت تکالیفی برای حفاظت از محیط‌زیست می‌نماید که در اکثر مواقع جنبه پیشگیرانه دارد و اداره ملزم به رعایت اصولی برای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست است. در این رابطه به هنگام فعالیت‌های عمرانی اداره و دستگاه‌های اجرایی انجام اقدامات پیشگیرانه توسط اداره برای عدم آسیب‌رسانی و تخریب محیط‌زیست ضروری است و همان‌گونه که بسیاری از اسناد بین‌المللی محیط‌زیستی تأکید دارند، حفاظت از محیط و نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی در این مرحله اهمیت بسیار زیادی دارد و اداره باید مراقبت‌های لازم را در این خصوص داشته باشد و اگر به هنگام استفاده و بهره‌برداری از منابع طبیعی موجبات ضرر و زینانی را فراهم نمود، باید جبران خسارت نماید. در هر صورت هر سه نسل حقوق بشر، ارتباط مستقیم با عملکرد اداره به عنوان بخشی از حکومت دارد و از این منظر رعایت موازین حقوق بشری در اداره حیاتی است و می‌تواند محقق‌کننده حقوق بشر در هر سه نسل باشد.

گفتار چهارم. مؤلفه‌های حقوق بشری حقوق اداری

حقوق بشر «حقوقی تلقی می‌شوند که هر شخصی به واسطه انسان بودن و بدون هیچ‌گونه شرط تکمیلی دیگر از آنها بهره‌مند می‌شود»^۱ و امروزه چتر حمایتی خویش را آن‌چنان گسترده نموده که تمامی ابعاد زندگی انسان‌ها را دربر گرفته است. امروزه حقوق بشر، موفق به راه‌یابی به رابطه اداره‌کننده‌ها و اداره‌شونده‌ها شده و منجر به پیدایی قواعدی گردیده است که اداره ملزم به رعایت آنها در رابطه خود با مردم است. در اینجا باب سخن از حقوق بشر اداری گشوده می‌شود. حقوق بشر اداری و قواعد آن ریشه در آزادی، برابری، برادری و کرامت والای انسانی دارد و سرچشمه از حقوق ذاتی و زوال‌ناپذیر انسانی می‌گیرد.

حقوق بشری اداری سلسله‌هنگارهای حاکم بر اداره و جاری در میان اداره‌کننده‌ها و اداره‌شونده‌ها است که ریشه در حقوق بنیادین انبای انسانی دارد و اداره را ملزم به رعایت این حق‌های بشری در رابطه خود با شهروندان و عدم محدودیت آنها به هنگام ارائه خدمات عمومی یا برقراری نظم عمومی می‌نماید. این قواعد هر دو جنبه تنظیم‌کنندگی و تضمین‌کنندگی را توأمان داراست و دامنه اختیارات و حدود و صلاحیت‌های اداره در رابطه خود با شهروندان را از منظر حقوق بشر تنظیم و رعایت این حقوق را برای شهروندان تضمین می‌نماید که این امر، زاده گسترش و نفوذ حقوق بشر در تمامی ارکان و لایه‌های حکومت است؛ چرا که حقوق بشر و قواعد آن محدود به رعایت از جانب حکام نیست، بلکه تمامی دستگاه‌های اداری و اجرایی یک حکومت نیز ملزم به رعایت این حقوق هستند و علاوه بر محدود نکردن حق‌های بنیادی شهروندان توسط اداره، باید تدابیر لازم برای بهره‌مندی از این حقوق از رهگذر قوانین و دستورالعمل‌های اداری نیز ایجاد گردد.^۲ حقوق بشر اداری به دنبال حمایت هرچه بیشتر از افراد در برابر اداره و قوای حکومتی است. بنیان خود را بر دفاع از حقوق شهروندان در برابر قدرت عمومی و اداره که اجراکننده آن است، استوار می‌نماید. حقوق بشر اداری قواعد لازم‌الاجرای حاکم بر اداره است که شالوده فکری‌اش حمایت از انبای بشری است. هدف از این قواعد آن است که حاکمیت قانون هم در سیاست‌گذاری‌ها و هم در مرحله اجرا، سد راه تخلفات و نادیده‌انگاری حقوق بشر و آزادی شهروندان در اداره گردد.^۳

۱. تاموشت، کریستیان، **حقوق بشر**، ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۶ ص ۷۲.

2-Boughy, J. "the use of administrative law to enforce human rights, 17 AJ Admin L25, 2009: 32

3-Weissbrodt, D. "The Administration of Justice and Human Rights, 1 City U. H.K. L. Rev. 23, 2009: 24

حقوق بشر اداری مفهوم تازه‌نفس در سلسله مباحث حقوق بشر است که از نظرگاه حقوق بشر به کارویژه‌های اداره و قواعد حاکم بر آن می‌نگرد. حقوق بشر اداری و قواعد آن مفاهیم مدرن حقوق اداری است که با افزایش کارویژه‌های اداره و پیچیده‌تر شدن روابط مردم و اداره، پدیدار گردیده و اهمیت آن به‌خاطر اقتداری است که اداره دارد و نشأت‌گرفته از قدرت عمومی است. «حقوق بشر اداری حوزه جدید حقوق اداری مدرن است که در آن مسائل حقوق اداری و رابطه شهروندان و اداره از منظر مسائل حقوق بشری تحلیل می‌گردد. برخی از اصول حقوق اداری نیز در این فضا مطرح و توسعه یافته‌اند از قبیل اصل حق بر دفاع، دسترسی به اطلاعات، اصل برابری، اصل استماع، اصل شفافیت، اصل تناسب، انتظارات مشروع، حق بر حریم خصوصی»^۱ دامنه مباحث مطروحه در حقوق بشر اداری در دو حوزه قابل بحث و بررسی است، این قواعد به تبیین بایسته‌های رفتار اداره با شهروندان و مقررات حاکم بر این کنش‌ها و واکنش‌ها و به قاعده‌مند نمودن این رابطه می‌پردازد تا اداره ملزم به رعایت آنها شود و به رفتارمندی رفتارهای اداری براساس قواعد حقوق بشری اقدام می‌نماید. (جنبه پیشینی) و دو دیگر آنکه در صورت وقوع تخلف از جانب اداره و نقض حقوق شهروندان، در مقام دفاع و پشتیبانی از حقوق بنیادین آنان در محاکم قضایی و اداری برآمده و دست به حمایت‌گری از آنان می‌زند. (جنبه پسینی)

هدف حقوق بشر اداری علاوه بر مرزبندی رفتار اداره و رعایت حقوق شهروندان، تحقق حاکمیت قانون، مشارکت و دموکراسی اداری و درنهایت رعایت موازین حقوق بشری در اداره است. اداره هم در مورد شهروندان و هم در برابر کارکنان خود ملزم به رعایت آزادی افراد و احترام به آن در وجوه مختلف است، در استخدام و جذب نیرو باید شرایط عمومی مانند تحصیلات دانشگاهی، دانش و تخصص را ملاک استخدام قرار دهد و شرایطی مانند اعتقادات مذهبی و سیاسی و اجتماعی افراد را نباید ملاکی در قبول یا رد آنان قرار دهد. افراد براساس موازین حقوق بشر دارای آزادی عقیده و وجدان و بیان آن هستند و این آزادی به هنگام ورود به اداره باید محترم شمرده شود و ملاک ارزیابی فرد برای استخدام نباشد تا آزادی عقیده و وجدان افراد، محفوظ و مورد احترام باشد، اداره در ارائه خدمات عمومی نباید اعتقادات افراد را ملاک کار قرار دهد و باعث بهره‌مندی یا محرومیت آنها از خدمات ارائه شده باشد. آزادی مالکیت فردی نیز از جلوه‌های مهم آزادی در اداره است، چراکه دولت‌ها با استناد به منفعت عمومی در بسیاری از موارد مالکیت اموال افراد را از آنها سلب و به نفع اداره ضبط می‌نمایند، از این منظر رعایت مالکیت خصوصی افراد بسیار مهم است. همچنین آزادی حریم خصوصی

۱. هداوند، مهدی، علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرا دیوان عدالت اداری همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵. ص ۳۰.

افراد باید به دور از مداخله و نفوذ اداره باشد و هر شخصی در حریم خصوصی خود آزاد است که آن طور می‌خواهد و به دیگران صدمه‌ای وارد نمی‌کند، زندگی نماید. حق بر حریم خصوصی و رعایت آن یکی از موازین مهم حقوق بشر است که باید مورد احترام اداره باشد. از طرف دیگر کارکنان اداره ملزم به حفظ اسرار شهروندان، مشخصات مراجعه‌کننده‌ها و حفاظت از اطلاعات ایشان که در اختیار اداره است می‌باشند. از منظری دیگر، فرآیندهای کاری اداره و نحوه عملکرد آن باید در معرض اطلاع عموم باشد و شهروندان بتوانند به راحتی به قوانین مورد استناد اداره دسترسی پیدا نموده و شیوه کاری اداره را بدانند که این امر مستلزم داشتن حق آزادانه دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری است. همچنین اداره ملزم به اعلام دلایل تصمیمات خود و مبانی کاری خویش است و باید شفافیت را سرلوحه کار خویش قرار دهد.

برابری از دیگر اصول مهم در حقوق اداری است که جنبه حقوق بشری نیز دارد و دارای چند وجه است. اداره ملزم به رعایت برابری جنسیتی در استخدام است و به خاطر یکی بودن ذات و شخصیت افراد، نباید تبعیض و نابرابری در استخدام افراد قائل شود و باید تنها، ملاک‌های عمومی برای استخدام، به دور از زن و مرد بودن افراد را در نظر بگیرد و در برابر کار مساوی به زن و مرد حقوق مساوی پرداخت نماید. همچنین اداره در ارائه خدمات عمومی نیز نباید تبعیض و نابرابری به لحاظ جنسیت اعمال نماید. ارائه خدمات و بهره‌مندی از آن باید بدون هیچ‌گونه پیش‌فرضی باشد و تمامی شهروندان جدای از رنگ، جنسیت، زبان و نژاد باید بهره‌مند از خدمات اداره باشند و برابری و عدم تبعیض در ارائه خدمات عمومی باید سرلوحه کار اداره باشد و هیچ‌گونه تبعیض و نابرابری در مواجهه با شهروندان اعمال نگردد.

همچنین اداره ملزم به احترام به کرامت انسانی شهروندان است و از این منظر اداره و کارکنان آن در مواجهه با شهروندان ملزم به رفتار مؤدبانه، خیرخواهانه و متواضعانه بوده و باید با حسن‌نیت و رفتار توأم با احترام با مراجعه‌کننده‌ها رفتار نمایند و احترام‌گذارنده به کرامت، حیثیت و شرافت شهروندان باشد و شرایط لازم برای دسترسی به مراجع اداری و قضایی را برای همه مردم محیا نماید تا حق بر اداره مطلوب شهروندان محقق گردد. حقوق اداری نقش مهمی در پیاده‌سازی این باید‌های بنیادین و حقوق بشری دارد و عامل مهمی در اجرای این قوانین است.¹ مبرهن است که حقوق اداری و حقوق بشر مقصود مشترکی دارند و آن عبارت است از محدودسازی و مهار قدرت دولت و حکومت خودسرانه مقامات عمومی تا این هم‌سویی منجر به حفظ حقوق بنیادین مردمان گردد. هم حقوق اداری و هم

1-Schiffner, L. "Right to Good Administration in the Context of Third Country Nationals, papers presented at the conference of contemporary issues of public administration" on 26th April, 2017, 77-78

حقوق بشر در پی ایجاد رویه‌های شفاف و فرانما و عادلانه، دسترسی‌پذیری دلایل تصمیمات اداره و برقراری روش‌های جبران خسارت مفید و مؤثر برای زدودن آثار نقض قوانین توسط اداره و در پی استقرار ارزش‌هایی که جاری در حقوق عمومی و حقوق بشر است مانند کرامت، حرمت و احترام به ابنای بشری و امنیت انسانی هستند.^۱ اما احترام و اجرای این امور ممکن است به بهانه‌هایی مانند برقراری نظم عمومی و انضباط اجتماعی یا تأمین حداکثری منافع عموم شهروندان یا لزوم ارائه خدمات عمومی و همگانی و بهانه‌های دیگری از این دست، محدود و حتی نادیده انگاشته شود. برای همین منظور مقتضی است تا دو کارویژه مهم اداره، یعنی برقراری نظم عمومی و نحوه ارائه خدمات عمومی توسط اداره در پرتو موازین حقوق بشری و در سایه‌سار حقوق بشر اداری، مورد مذاقه بیشتر قرار گیرند.

گفتار پنجم. نظم عمومی و خدمات عمومی در پرتو حقوق بشر

اداره شامل همه فعالیت‌هایی است که از طریق نهادهای عمومی دولتی یا تحت نظارت آنها برای ارائه خدمات عمومی یا برقراری نظم عمومی صورت می‌پذیرد که این مهم توسط اشخاص و امکانات و تجهیزات در اختیار اداره صورت می‌پذیرد و غالباً نهادهایی مانند وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی را شامل می‌شود. برقراری نظم عمومی که یکی از مبانی اصلی تشکیل‌دهنده نظریه پلیس اداری است و هدف پلیس اداری، پیشگیری از تخلفات و جرائم و استقرار نظم عمومی است. در واقع اداره با به کارگیری تمهیدات خاص و مقررات‌گذاری در حوزه‌های گوناگون و اجرای قوانین موجود اقدام به حفظ نظم عمومی و برقراری آرامش و ثبات در جامعه می‌نماید. هدف از برقراری نظم عمومی توسط پلیس اداری پیشگیری از وقوع تخلفات است و جنبه پیشینی دارد و اداره ملزم به پیاده‌سازی آن است و از آنجایی که به هنگام برقراری نظم عمومی امکان محدودیت عملکرد شهروندان و نادیده گرفتن حقوق و آزادی‌های آنان وجود دارد، پس این قسمت از وظایف اداره و نحوه و چگونگی انجام امور توسط او باید به دقت مورد نظارت قرار گرفته تا براساس قوانین و مقررات رفتار نموده و پا را فراتر از آنها نگذارد و حقوق شهروندان را پایمال نکند. البته در مورد قانون نیز این امر را باید در نظر داشت که هر قانونی دارای اعتبار نیست، بلکه قوانینی دارای ارزش و اعتبار هستند که در آن حقوق بشر و حقوق بنیادین شهروندان مورد توجه و احترام قرار گرفته باشد.

1-Saul, B. «Australian administrative law: the human rights demension, Sydney law school, legal studies

وظیفه دوم هر دولت و دوائر آن، ارائه خدمات عمومی است که چهار اصل مهم این نظریه تساوی در ارائه خدمات عمومی به شهروندان، استمرار ارائه خدمات عمومی، انطباق با نیازهای روز و تقدم منفعت عمومی بر نفع خصوصی هستند. امروزه ارائه خدمت توسط دولت، گستردگی و وسعت فراوانی دارد و دامنه خدمات ارائه شده توسط دولت به شهروندان، تقریباً تمامی فعل و انفعال‌های روزانه مردم را در برمی‌گیرد و کمتر اموری است که توسط دولت یا به‌نماینده‌گی و تحت نظارت او ارائه نشود. این گستردگی ارائه خدمات در نگاه اول، شاید مفید و سودمند به نظر آید اما به موازات گسترش دامنه ارائه خدمات توسط دولت، ممکن است حقوق و آزادی‌های شهروندان مورد هجوم و دستبرد اداره مجری قانون قرار گیرد. پس در اینجا نیز حمایت از حقوق شهروندان در برابر اداره رخ می‌نماید. این دو هدف مهم اداره که در ارتباط مستقیم با شهروندان است از منظر حقوق بشر و موازین آن دارای اهمیت بسیاری است چراکه تعارضی تاریخی و کهن میان منافع دولت و شهروندان وجود دارد. قوه مجریه به‌راحتی به بهانه تأمین نظم عمومی یا ارائه خدمات عمومی می‌تواند آزادی‌های افراد را محدود نماید یا حقوق بنیادین آنان را نادیده انگارد. برای نمونه به منظور تأمین نظم عمومی آزادی رفت و آمد را محدود نماید، با کنترل رسانه‌های جمعی و مطبوعات به بهانه حفظ امنیت روانی جامعه و جلوگیری از انتشار افکار مخرب، آزادی عقیده و بیان و گردش آزاد اطلاعات را کنترل یا محدود نماید. در واقع اداره می‌تواند به‌آسانی به بهانه تأمین نظم عمومی، محدودیت‌های خودخواسته را به بخش‌های مهم و مختلف جامعه تحمیل نماید. اداره می‌تواند به بهانه تأمین خدمات عمومی آزادی‌های اقتصادی و بنگاه‌های اقتصادی را محدود نماید، مشاغل و حرف‌گوناگون را کنترل کند، ارائه خدمات توسط بخش خصوصی را محدود نماید و برعکس برای پیشبرد اهداف خود، نهادهای ارائه‌دهنده بعضی از خدمات را تشویق نماید، مالیات کمتری از آنان دریافت یا معافیت‌های مالیاتی خاصی را برای آنان در نظر بگیرد.

در کنار این دو کارویژه، دولت‌های مدرن در حقوق عمومی و مباحث مربوط به دولت ما با مفهوم دیگری نیز مواجه‌ایم که در مباحث مربوط به ارائه خدمات عمومی، جزئی از اصول ارائه این خدمات است و این مباحث مطروحه در مورد آن نیز جاری بوده و آن مفهوم منفعت عمومی است.

منفعت عمومی یکی از مفاهیم مهم و پرکاربرد در حوزه حقوق اداری است و احتمال دارد به ابزاری برای ترجیح منافع اداره (با بهانه منفعت عمومی) بر منفعت خصوصی شهروندان

تبدیل گردد. منفعت عمومی اعمالی را شامل می‌شود که سود حاصل از آن به طور عمده به جامعه یا اکثریت مردم می‌رسد. اما منفعت عمومی و در نظر گرفتن و ترجیح آن به منافع خصوصی می‌تواند دستاویز دیگری برای گسترش دخالت‌های دولت و اداره‌های زیرمجموعه آن در امور گوناگون و زندگی شخصی و حق‌های بشری افراد باشد. برای مثال دولت به بهانه احداث معابر عمومی و طرح‌های عمرانی و عمومی و ارائه خدمت عمومی که دارای سود عام است، حق مالکیت خصوصی افراد را محدود و سلب نماید. در اینجا است که حقوق بشر اداری ظهور می‌نماید و عملکرد اداره را محدود به قانون و رعایت حقوق شهروندان می‌کند. باید یادآور شد که دولت در مواجهه با موازین حقوق بشر دارای دو وظیفه است؛ اول، دفاع از حقوق انبای انسانی و پشتیبانی از حقوق بنیادین شهروندان در برابر نهادهای دولتی و غیردولتی و سایر شهروندان و دودیدگر، عدم نقض حقوق انبای انسانی توسط خود دولت و نهادهای کارگزار آن. در هر دو مورد عملکرد دولت در اداره نمایان می‌شود. از یک طرف برای رعایت حقوق شهروندان و عزت و کرامت و شرافت آنان ملزم به رعایت سلسه‌هنجارهای حقوقی است و از منظری دیگر در راستای اعمال قدرت از طریق سازمان‌ها و نهادهای اداری خود باید مراعات‌کننده این حقوق باشد. این دو خصوصیت حفظ‌کنندگی حقوق شهروندان و رعایت‌کنندگی آنها در رابطه بین اداره‌کننده‌ها و اداره شونده‌ها، قواعد ویژه‌ای را می‌طلبد که حقوق بشر اداری است.

گفتار ششم. حقوق بشر اداری و اداره خوب

حق بر اداره خوب با ظهور منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا و ماده ۴۱ آن، جان گرفت و به سرعت جای خویش را به عنوان اصلی انکارناپذیر در حقوق اداری اتحادیه اروپا و حقوق اداری مدرن باز نمود و سبب قوت گرفتن مباحث حقوق بشر اداری گردید. حق بر اداره خوب، علاوه بر طرح در مباحث مربوط به حقوق اداری، در علوم اجتماعی و سیاسی نیز مطرح شده است و وابستگی بی‌قید و شرطی به حقوق بشر، حاکمیت قانون، پلورالیسم سیاسی، شفافیت، مسئولیت و پاسخ‌گویی زمامداران عرصه عمومی دارد.^۱ این حق یکی از حقوق بنیادین اتحادیه اروپا است که مانند چتر محافظ شهروندان در برابر زیاده‌خواهی‌ها و اشتباه‌های اداره و مقامات اداری است.^۲ اداره خوب «مجموعه‌ای از الزامات آیینی و ماهوی

1-Cheshmedzhieva, M."the rights of good administration, American international journal of contemporary research, vol. 4, No. 8, 2014: 64

2-Schiffner, L."Right to Good Administration in the Context of Third Country Nationals, papers presented at the conference of contemporary issues of public administration'on 26th April, 2017: 77 & _ Vala Kristjans-dotir, M."Good Administration as a Fundamental Right.:Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1, p 237-255, 2013: 238

است در جهت نیل به اداره‌ای کارآمد و مؤثر، در عین تأمین حداکثری حقوق و آزادی‌های شهروندان و ارائه کامل‌ترین الگو جهت اصلاح روابط میان مردم و اداره.^۱ بسیاری از مباحث مورد بحث در اداره خوب، ریشه در قواعد حقوق بشر دارد و برای رسیدن به رعایت حق‌های بشری در اداره ظهور نموده‌اند و شامل مفاهیمی مانند پاسخگویی مقامات عمومی و لزوم ضمانت آن برای شهروندان، عدم تبعیض، عدم سواستفاده از قدرت، بی‌طرفی، استقلال، آزادی و تصمیم‌گیری در زمان معقول است.^۲ همچنین دیگر اصول مهم حاکم بر اداره خوب براساس قوانین اداری اتحادیه اروپا از جمله منشور حقوق بنیادین و کد رفتار اداری خوب عبارت است از: رسیدگی به درخواست‌های شهروندان در مهلت معقول، بی‌طرفی اداری، حق بر استماع، حق بر دسترسی به اسناد اداری، حق بر دسترسی به مبنای تصمیم اداره، حق بر اخذ غرامت ناشی از خطای اداره، حق بر استفاده از زبان‌های رسمی اتحادیه در مکاتبات اداری و حق بر راهنمایی اداری است. مباحث مورد بحث در دکترین اداره خوب همانندی و همسانی بسیاری با مباحث حقوق بشر اداری دارند؛ اما دامنه مباحث حقوق بشر اداری بسیار وسیع‌تر و بنیادی‌تر از اداره خوب است، چون سخن از بسیاری از حقوق بنیادین افراد می‌نماید. اما در دکترین اداره خوب بیشتر راهکارها و شیوه‌های صحیح اجرایی برای رعایت حقوق افراد مدنظر است. با این همه هدف غایی هر دو دفاع از حقوق شهروندان در برابر اداره و تضمین حقوق آنها، برای احترام هرچه بیشتر به کرامت و شخصیت والای انسانی است.

نتیجه

نفوذ حقوق بشر در اداره از مسائلی گزیرناپذیر جوامع مدرن است که مفهوم حقوق بشر اداری را به ارمغان می‌آورد تا تضمین حقوق شهروندان در اداره را فراهم نماید. حقوق اداری نوین از کارکرد تنظیم رابطه مردم و اداره عبور کرده و به دفاع از حقوق بشر در مقابل اداره برخاسته و در نسل‌های گوناگون حقوق بشر رسوخ یافته است. براساس یافته‌های این تحقیق ارتباط تنگاتنگی میان حقوق بشر و حقوق اداری برقرار است و اداره از منظر قواعد حقوق بشری ملزم به رعایت هرچه بیشتر حق‌های شهروندان است و باید به هنگام ارائه خدمات عمومی و برقراری نظم عمومی مواظب حقوق شهروندان باشد و میان مقتضیات اداره جامعه و حقوق مردم توازن و تعادل برقرار نماید و به هیچ عنوان برای سامان بخشیدن به این امور لطمه‌زننده به حق‌های بنیادین مردمان نباشد. هدف از طرح مباحث حقوق بشر اداری

۱. عطریان، فرامرز، *حقوق اداری تطبیقی*، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران:

میزان، ۱۳۹۶، صص ۲۰.

2-Cheshmedzhieva, M "the rights of good administration, American international journal of contemporary research, vol. 4, No. 8, 2014, 66

همانند سایر جلوه‌های حقوق بشر، حمایت از شهروندان در برابر قدرت عمومی و حاکمان است؛ چراکه دولت می‌تواند در مرحله اجرای قوانین، بیشترین تخلف و نقض قانون را سبب شود و محدودکننده حقوق بنیادین شهروندان از رهگذر اداره و سازمان‌های اجرایی باشد. حقوق بشر اداری در پی سازمان‌دهی و شکل‌دهی رفتار اداره است تا اداره خوب را به ارمغان آورد که ره‌آورد آن، احترام به کرامت انبای انسانی است. حقوق بشر اداری و انگاره‌های آن از دو منظر در اداره سودمند است؛ اول، به شهروندان کمک می‌کند تا استانداردهای یک رفتار اداری خوب و مطلوب را دریابند و آن را از اداره مطالبه نمایند، چراکه اگر حقوق شهروندان برابر اداره برایشان مشخص نباشد و ندانند که چه حقوقی دارند، نمی‌توانند خواستار اجرای آن از طرف اداره باشند. حقوق بشر اداری در تلاش است، شهروندان را با حق‌های بشری در اداره آشنا نماید و حق‌های شهروندان در مقابل اداره را برای آنها شناسایی، آشناسازی و تضمین و اجرا نماید تا حقوق بشر در اداره حاکم شود؛ دوم، حقوق بشر اداری در پی آن است تا انگاره‌ها و باید و نبایدهای رفتاری در مواجهه با شهروندان و ارباب رجوع را برای اداره‌کننده‌ها قاعده‌مند و نمایان سازد تا کارمندان دولت به هنگام مراجعه شهروندان آنان را به کار بندند و در مقابل حق‌های شهروندان بر اساس موازین حقوق بشر مبتنی بر ارزش‌های والای انسانی رفتار نمایند. پس حقوق بشر اداری کمک‌حال کارگزاران و کارمندان دولت نیز می‌باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. فارسی

الف. کتابها

۱. تاموشات، کریستیان، **حقوق بشر**، (۱۳۸۶) ترجمه حسین شریفی طرازکوهی، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
 ۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۵.
 ۳. عطریان، فرامرز، **حقوق اداری تطبیقی**، اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
 ۴. مرکز مطالعات حقوق بشر، **گزیده ای از مهمترین اسناد بین المللی حقوق بشر**، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
 ۵. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی های عمومی**، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
 ۶. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد دوم، تهران: سمت، ۱۳۸۶.
 ۷. هداوند، مهدی، **علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرا دیوان عدالت اداری همراه با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
- ب. مقالهها**
۸. جمشیدی، علیرضا، آرین پتفت، **حقوق شهروندی در پرتو آیین های نوین اداری، اخلاق زیستی**، سال ۶، شماره ۲۱، ۱۳۹۵، صص ۲۳-۵۰.
 ۹. صالحی، حمیدرضا، محمود عباسی، **کرامت انسانی فصل الخطاب اندیشه های دینی و تفکرات اخلاقی**، فصلنامه اخلاق زیستی، سال ۵، شماره ۱۶، ۱۳۹۰، صص ۷۸-۳۹.
 ۱۰. قاری سیدفاطمی، سید محمد، **تحلیل مفاهیم کلیدی حقوق بشر معاصر؛ حق، تعهد، آزادی، برابری و عدالت**، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۳، ۱۳۸۰، صص ۲۰۹-۲۶۵.

۲. انگلیسی

A. Books

- 11-Cruft, R, Liao, S. Matthew, Renzo M. The Philosophical Foundations of Human Rights: An Overview, Philosophical Foundations of Human Rights, Philosophical Foundations of Law. Oxford: Oxford University Press, 2015
- 12-Ellis-Jones, I., Essential administrative law, Australia, Cavendish publishing, 2001

- 13-Oxford dictionary of law, Oxford university press, sixth edition, 2006
14-Stott, D. Felix, A, principles of administrative law, UK. Cavendish Publishing Limited, 1997

:Articles

- 15-Boughy, J. «the use of administrative law to enforce human rights, 17 AJ Admin L25, 2009
16-Branson, C. «sing human rights to inform administrative decision-making,»Commission – General, Speech to the Council of Australasian Tribunals, 25 August 2009
17-Benedek, W. «understanding human rights (manual on human rights education) European Training and Research Centre for Human Rights, 2012
18-Cheshmedzhieva, M»the rights of good administration, American international journal of contemporary research, vol. 4, No. 8, 2014
19-Dyzenhaus, D. «the principle of legality in administrative law: internationalisation.»Oxford university commonwealth law journal, 5-34, 2001
20-Erzsebet, C. «consular Protection Policy of the EU in the View of Good Administration, papers presented at the conference of contemporary issues of public administration’ on 26th April 2017
21-Harlow, C. «Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values.»The European Journal of International Law Vol. 17 No.1, 187–214, 2006
22-Rusch, W. «administrative procedures in EU members states, conference on Public Administration Reform and European Integration, budva, Montenegro, 2009
23-Saul, B «Australian administrative law: the human rights demension, Sydney law school, legal studies research No. 08/124, 2008
24-Schiffner, L «Right to Good Administration in the Context of Third Country Nationals, papers presented at the conference of contemporary issues of public administration’ on 26th April, 2017
25-Sever, T. rakar, I. kovac, P «protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in eastern europe, law and Economics Review, 5 (4),

249–275, 2014

26-Theodore, F «Principles governing good administration» IEuropean Public Law, .Volume 11, Issue Kluwer Law International, 2005

27-Vala Kristjansdottir, M «Good Administration as a Fundamental Right: Icelandic .Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1, p 237-255, 2013

28-Van biven, T «human rights and rights of people, European Journal of International .Law, No. 6, 1995

29-Walters, Gregory J «human rights in theory and practice.»Metuchen, New Jersey & London: Scarecrow Press, and Pasadena, CA & Englewood Cliffs, N.J., Salem Press, .1995

30-Weissbrodt, D «The Administration of Justice and Human Rights, 1 City U. H.K. .L. Rev. 23, 2009



An introduction to administrative human rights

Hasan Khosravi*

Mohammad javad Hoseyni**

Abstract:

The penetration of human rights in administrative law due to the intersection of the people's relationship with the government has caused administrative law to be required to comply with rules that are rooted in the observance of citizens' rights in the administration and this has led to the emergence of a new concept of "administrative human rights". Human rights should protect the fundamental rights of human beings in the administration and the rules of administrative law should be under the protection of human rights standards. The purpose of this article is to explain the dimensions of administrative human rights and its examples in the three generations of human rights in a descriptive-analytical way to draw the position of human rights standards in the administration when providing public services or establishing public order by the government and its components. To express. According to the findings of this study, administrative human rights support the rights of individuals in the administration, especially where the observance of individual rights is directly related to the administration's decisions to bring about "good governance", regulate and restrict government power, Guarantee humanity and civil rights and dignity.

Keywords: Administration, Good Administration, Administrative Law, Human Rights, Administrative Human Rights

*Associate professor, department of Public Law, Payame Noor University, Tehran, Iran.

hkh.be82@yahoo.com

** Master of Public Law, Farabi Campus, University of Tehran and Administrative Law, Payame Noor University

hosseini.publiclaw69@gmail.com