

Original Article

# Conceptual evolution of the 'proper conducting of affairs' in the Iranian and English administrative law

Ayat Mulaee<sup>1</sup> , Mohammad Mazhari<sup>2</sup> , Syed Hosein Malakooti Hashjin<sup>3</sup>, Farshid Bandeh Ali<sup>4</sup> 

<sup>1</sup> Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

<sup>2</sup> Associate Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

<sup>3</sup> Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

<sup>4</sup> PhD student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran



[20.1001.1.24237566.1403.8.3.7.2](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.25646.1529)



[10.22080/LPS.2023.25646.1529](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.25646.1529)

**Received:**

June 20, 2023

**Accepted:**

September 7, 2023

**Available online:**

October 26, 2024

**Keywords:**

Ombudsman, Proper conducting of affairs, Maladministration, law, inspection organization

## Abstract

A proper conducting of affairs has no consensual definition in the administrative law of Iran. Examination of the developments of the administration-inspection process in the West, especially in the United Kingdom, shows that the lack of a legal and explicit definition of that concept and zero limitation to minor samples is a substantial policy to ensure the proper inspection process and safeguard citizenship rights and people's fundamental freedoms. This research tries to evaluate the evolution of this concept and examine the status of a "proper conducting of affairs" in administrative law. Results show that the "state of affairs" is those intransitive and necessary policies, programs, and measures for the administration of public affairs that are within the framework of the principle of separation of powers the task of decision-making and their implementation in areas beyond the legal missions, is entrusted to the government as to safeguarding citizenship rights, human dignity and social justice.

**\*Corresponding Author:** Ayat Mulaee

**Address:** Faculty of Law and Social Sciences,  
University of Tabriz, Tabriz, Iran

**Email:** [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)



## Extended abstract

### 1. Introduction

"Proper state of affairs" is a term for which no consensual definition has been provided in the administrative law of Iran. However, the examination of the developments of the administrative-supervisory organization in the West, especially in the UK, shows that the lack of a clear and legal definition of the concept of the proper conducting of affairs and not limiting it to minor examples is a valuable measure to ensure the process of monitoring and protecting the rights of citizens and fundamental freedom. For this reason, this research, the sources of which were collected by library method and subjected to descriptive-analytical analysis, tries to answer the question of whether it is possible to find a position and definition of the proper conducting of affairs in administrative law through the developments created in this concept. Results show that the "state of affairs" is those intransitive and necessary policies, programs, and measures for the administration of public affairs that are within the framework of the principle of separation of powers the task of decision-making and their implementation in areas beyond the legal missions, is entrusted to the government as to safeguarding citizenship rights, human dignity and social justice.

### 2. Methods

Considering that intellectual reflections in the humanities are mainly focused on the analysis of theoretical approaches to the problem, the present study aims to collect the desired data to collect data in a library method and examine the descriptive-analytical method. In addition, the approach of this article to the topic under discussion is scientific research.

### 3. Findings

In the administrative law of Iran, there is no consensual definition of this concept. A group of views evaluates the proper conducting of affairs as a management category, beyond compliance with laws and regulations by administrative bodies. But the other group, in different ways and emphasizing the necessity of "law enforcement", "full law enforcement" or "correct law enforcement" believe that the only basis for monitoring the "proper conducting of affairs" is the law. Because when there is no specific criterion with a certain scope for monitoring, in a way, it can be said that this monitoring is out of official status. Therefore, regardless of these apparent conflicts in the understanding of the meaning of the proper conducting of affairs, both groups believe that there is absolutely no legal space to provide the definition, existential philosophy, and goals of the proper conducting of affairs.

However, the evolution of the concept of the proper conducting of affairs in England takes place differently, and by introducing aspects of this rule of law and the judicial system into the field of monitoring the modern administration, the concept of "proper conducting of affairs" emerged. It has filled the vacuum caused by the control of "mismanagement" in the administration of affairs and a threat to protect the rights and freedoms of citizens. For this reason, not defining these concepts and not limiting them to specific examples is not a challenging ambiguity, but a valuable measure to ensure the openness of justice and fairness in the process of monitoring and protecting public rights and freedoms in England. which citizens have the right to claim.

#### 4. Conclusion

If we want to give an interpretation of the proper conducting of affairs, it should be based on these affairs, as some have said. 1- Being justice-oriented, on this basis, that course of affairs can be considered "proper" that ensures the realization of administrative justice in the society. 2- Paying attention to realism and if this philosophical basis is accepted, it is considered a "proper" course of affairs that the needs and desires of the people and other things such as; Knowledge of management, health, transparency, lack of ambiguity, and administrative corruption.

#### Funding

There is no funding support.

#### Authors' contribution

The authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work

#### Conflict of interest

The authors declared no conflict of interest.

#### Acknowledgments

We are grateful to all the persons for scientific consulting in this paper.



علمی پژوهشی

## تحول مفهومی حُسن جریان امور در حقوق اداری ایران و انگلستان

آیت مولائی<sup>۱</sup>، محمد مظهری<sup>۲</sup>، سید حسین ملکوتی هسجین<sup>۳</sup>، فرشید بنده علی<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
<sup>۲</sup> دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
<sup>۳</sup> استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
<sup>۴</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران



[20.1001.1.24237566.1403.8.3.7.2](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.25646.1529)



[10.22080/LPS.2023.25646.1529](https://doi.org/10.22080/LPS.2023.25646.1529)

### چکیده

«حُسن جریان امور» در نظام حقوق اداری ایران فاقد تعریفی اجماعی است. بررسی تحولات فرآیند اداری - نظارتی در غرب بویژه انگلستان نشان می‌دهد، فقدان تعریف قانونی و روشن از این مفهوم و محدود نشدن آن به مصادیق جزئی، یک تدبیر مهم برای اطمینان از روند نظارت و صیانت از حقوق شهروندی و آزادی‌های بنیادین آنان می‌باشد. تحقیق حاضر در صدد است ضمن ارزیابی تحولات این مفهوم، منزلت "حُسن جریان امور" در حقوق اداری را مورد بررسی قرار دهد. نتایج نشان می‌دهد، جریان امور آن دسته از سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات لازم و ضروری به منظور اداره امور عمومی است که در چارچوب اصل تفکیک قوا، وظیفه تصمیم‌گیری و اجرای آنها در حوزه‌ای فراتر از رسالت‌های قانونی به دولت واگذار شده است تا در نهایت منجر به حفظ حقوق شهروندی، کرامت انسانی و عدالت اجتماعی شوند.

تاریخ دریافت:

۳۰ خرداد ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۱۶ شهریور ۱۴۰۲

تاریخ انتشار:

۵ آبان ۱۴۰۳

کلیدواژه‌ها:

آمبودزمان، حُسن جریان امور، حاکمیت قانون، سوءمدیریت، سازمان بازرسی

\* نویسنده مسئول: آیت مولائی

آدرس: دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران  
ایمیل: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)

## ۱ مقدمه

البته با تعبیر «اداره خوب» - دارای سابقه رسمی درج در قانون کمیسر پارلمانی مصوب ۱۹۶۷ می‌باشد. اما در قانون مذکور و دیگر متون رسمی این کشور تاکنون تعریفی مشخص از حُسن جریان امور ارایه نشده است. با این حال آمبودزمان عمومی این کشور بواسطه نقش بنیادین و کاربردی این مفهوم بگونه-ای با اهمیت توانسته به اهداف تعیین شده از جمله؛ رسیدگی به شکایات مردم علیه «سوءمدیریت‌ها»<sup>۱</sup> مقام‌ها و نهادهای عمومی و راه‌حلی به نسبت مناسب‌تر از روند معمول نظام قضایی دادگاه‌ها برای پیگیری و دفاع از حقوق شهروندان در برابر اداره دست یابد که معمولاً گفته می‌شود تأسیس آمبودزمان در حوزه حقوقی کاملاً موفق بوده است. (نک: بهنیا، صادقی، ۱۳۹۹: ۱۳۸) نکته مهمی که ضرورت پرداختن به نقش مفهومی حُسن جریان امور در ایجاد یک نظم اداری - نظارتی مطلوب داخلی را برای ما نمایان می‌سازد. به همین دلیل تحقیق انجام شده که منابع آن به روش کتابخانه‌ای گردآوری و مورد بررسی توصیفی - تحلیلی قرار گرفته، با این پیش فرض که تا جایگاه و ماهیت حقوقی مفهوم حُسن جریان امور در نظام حقوق اداری ما به درستی شناخته نشود، اهداف مطلوب آن نیز نمایان نخواهد شد، سعی دارد از رهگذر سیر تحولات این مفهوم در نظام حقوقی ایران و انگلستان به این سؤال اصلی که: آیا می‌توان جایگاه و تعریفی از حُسن جریان امور در حقوق اداری ارایه داد؟ پاسخی مناسب دهد. در این رابطه ابتدا رویه-های قانونی و دیدگاه‌های داخلی حاکم بر مفهوم مورد بحث در دو دوره پیش از انقلاب اسلامی و پس از آن ارایه و سپس تحولات این مفهوم در حقوق اداری انگلستان مورد بررسی و در نهایت نیز به بازشناسی جایگاه و امکان ارایه تعریفی از حُسن جریان امور پرداخته خواهد شد.

«حُسن جریان امور» واژه‌ای تقریباً نام آشنا در حقوق اداری کشور ما است که سابقه آن در نصوص قانونی دست‌کم به قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی در سال ۱۳۴۷ بازمی‌گردد. پس از انقلاب اسلامی نیز قانونگذار اساسی با درج این عبارت در اصل (۱۷۴) به عنوان هدف از تشکیل سازمان بازرسی به آن شأن اساسی بخشیده است. با این وجود باید اذعان داشت که تاکنون تعریف جامع دقیقی از این مفهوم و اهداف آن نزد صاحب-نظران داخلی شکل نگرفته و حتی مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی به خوبی نشان می‌دهد، اولین ابهام نمایندگان درباره اصل (۱۷۴) مربوط به واژه مذکور و ضمن طرح این پرسش بود که «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چه تفاوتی دارد؟ شایان ذکر است در این رابطه تحقیقات داخلی از جمله؛ مقاله‌ای با عنوان «سازمان بازرسی؛ معنانشناسی حُسن جریان امور و روش‌شناسی تعیین شاخص‌ها» که توسط آقایان رضا عارف و مهدی دهباشی تدوین و در مجله حقوق اداری به چاپ رسیده و همچنین نشست علمی با «عنوان نظارت سازمان بازرسی بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین» که نظرات مطرح شده در آن به کوشش سیدشهاب‌الدین موسوی‌زاده و محمدرضا ویژه و دیگر همکاران تهیه و تدوین گردیده، انجام شده است. لیکن عموم این تحقیقات سعی نموده-اند تا با معنانشناسی لغوی و فلسفی، برقراری نسب اربعه میان دو مفهوم یادشده و بیان ویژگی‌هایی که رویه‌ها و قوانین مدون برای آنها در نظر گرفته‌اند به بحث راجع به حُسن جریان امور بپردازند. در حالی که به نظر می‌رسد برای درک معنایی این مفهوم، آنگونه که تحقیق فرآرو در نظر دارد باید به جنبه-های فنی - سازمانی و مدیریتی آن توجه بیشتر گردد. برای اثبات موضوع می‌توان به نظام حقوقی انگلستان اشاره نمود که در آن مفهوم مورد بحث -

<sup>1</sup>. Maladministration.



## ۲ زمینه‌های ضروری حُسن جریان امور در دوران پیش از انقلاب اسلامی

با وجود آنکه ایجاد تشکیلات حکومتی تفتیش و بازرسی برای حسن جریان امور مختلف جامعه به دوران پیش از جنبش مشروطه باز می‌گردد. اما با بررسی اسناد حقوقی دوران معاصر، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۲۸۶ را باید از جمله اولین قوانینی دانست که امور مذکور به صورت رسمی در آن پیش‌بینی و شرح مفصلی نیز از صاحب‌منصبان عهده‌دار این وظایف ارایه شده بود. بویژه ماده (۱۳) این قانون که مقرر می‌کرد: «چون حکام ولایات ناظر نظم و ترتیبند، حق دارند به مواد شکایات متظلمین نظر کنند، اگر امور ادارات در جایی برخلاف قوانین موضوعه معطل و معوق مانده باشد در سرعت آن اقدام نمایند و در مواقع لازمه توجه ادارات متبوعه آنها را به اکمال و اتمام عمل آنها معطوف دارند که رسیدگی لازم به عمل آید. ولی خود حاکم وجهاً من‌الوجه نمی‌تواند شخصاً محاکمه نماید و نه در محاکمه طرف واقع شود.» پس از آن نیز تا دوران پهلوی دوم قوانین متعددی در راستای خبرگیری و اطلاعات و تفتیش ادارات دولتی به عنوان راهی برای اداره صحیح امور و مبارزه با هرج و مرج وضع گردید که مؤید توجه حکومت به تشکیلات به تدریج در بسیاری موارد کارایی خود را از دست دادند. (نک: مستوفی، ۱۳۲۶) تا آنکه در سال ۱۳۳۷ به فرمان شاه «بازرسی شاهنشاهی» ایجاد شد، ولی چون به امر ملوکانه بوجود آمده بود و مجوز قانونی نداشت، تأسیس رسمی آن تا سال ۱۳۴۷ به تعویق افتاد.

پس از تهیه لایحه قانونی تشکیل سازمان توسط هیأت وزیران در همین سال، معاون وقت وزارت

دادگستری با ارایه آن به مجلس سنا، هدف از این اقدام را: «تشکیل یک سازمان خیلی مؤثر و با قاطعیت خیلی کامل برای بازرسی و رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولت و سازمان‌های وابسته به آنها دانست.»<sup>۱</sup> در جریان مذاکرات مجلس پیرامون تصویب کلیات این لایحه نیز مطالبی از سوی نمایندگان بیان شد که درخور توجه است. از جمله این دیدگاه که: «برای حُسن جریان امور کشور» نظارتی لازم است و این نظارت وسیله‌اش «بازرسی» است... واقعاً اسباب تأسف است که بازرسی شاهنشاهی فعالیتش «منحصر بشود به شکایت مردم از کارکنان دولت»، بلکه در این کشور ما یک دستگاه بازرسی لازم داریم که «تمام جریان امور این کشور» را بازرسی کند و شعب مختلف به وجود آورد.»<sup>۲</sup> در ادامه پیشنهادی هم درباره توسعه این بازرسی به مانند: «رسیدگی به شکایات خود کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از دولت نزد بازرسی شاهنشاهی به منظور رفع تبعیض بی‌جهت و ظالمانه بین مردم و کارکنان دولت و حصول یک انقلاب واقعی اداری در کشور» ارایه شد. اما پاسخ اینگونه بود: «اعمال حاکمیت دولت قابل شکایت حتی در محاکم دادگستری نیست، [و تبع آن] دیگر در هیچ هیئت بازرسی هم قابل رسیدگی نیست. ولی کارمند دولت در مورد "سوءجریان و ارتکاب خلاف"، خودش مشمول همان "عبارت کلی مردم" است و می‌تواند شکایتش را اعلام بکند... اما سازمان بازرسی شاهنشاهی واقعاً یک هدف عالی دارد و آن "جلوگیری از خطاکاری کارمند" است. در مورد تصمیمات سازمان نیز این دیدگاه مطرح بود که: «اگر سازمان بخواهد در هر مورد به جای مؤسسه دولتی نظر خودش را اعمال بکند و مؤسسه مجبور باشد آن نظر را در اداره امور مملکتی اعمال بکند، این هیچ وقت مورد نظر سازمان نبوده و همانطور که در پیرو تصمیمات کنگره انقلاب اداری [آمده] لازم بود یک چنین

۲. مشروح مذاکرات مجلس سنا، دوره ۵، جلسه: ۳۳، دوشنبه شانزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۴۷.

۱. نک: ماده (۱) لایحه قانونی شماره ۱۱۶۶۴-۱۳۴۷/۲/۸ هیأت وزیران راجع به تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی.

### ۳ حُسن جریان امور از منظر رویه‌های قانونی پس از انقلاب اسلامی

نگاهی به مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی درباره اصل (۱۷۴) نشان می‌دهد، اولین ابهام مطرح شده درباره این اصل تفاوت میان «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» بود؟ سئوالی که پاسخ نایب رئیس مجلس به آن اینگونه بود: «گاهی واژه "قوانین" اخص است». به دنبال این پاسخ قانونگذار عادی نیز در قوانین سازمان بازرسی کل کشور که در سال‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۹۳ وضع و اصلاح شده‌اند، بین دو عبارت «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» با حرف ربط «و» ارتباط غیرقابل گسست و لازم و ملزومی را برقرار نمود. اما اقدامات مذکور راهکار درستی برای حل مسأله نبوده و نیست و اساساً بوسیله آنها نمی‌توان منظور از «حُسن جریان امور» را استنباط کرد. اینها تنها مواردی نیست که شناخت این دو مفهوم را با ابهامات فراوان و در نهایت با شکست نظری و عملی مواجه ساخته، بلکه رویه‌های قانونی مشابه دیگری نیز در این زمینه وجود دارد. نظریه تفسیری شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ شورای نگهبان در پاسخ به ابهام مسئولان وقت قوه قضائیه درباره «حُسن اجرای قوانین» مندرج در اصل (۱۷۴) از جمله این موارد است. مطابق این نظریه: «برحسب بند (۳) اصل (۱۵۶) قانون اساسی قوه قضائیه نظارت بر حُسن اجرای قوانین دارد و بنابر این اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجراء قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضائیه که به موجب اصل (۱۷۴) قانون اساسی

سازمانی برای "احقاق حق" تشکیل شود" و نه برای صدور دستورات نحوه اداره امور مملکتی". البته سازمان با مسئولیتی که در طراز اول خدمتگذاران مملکت خواهد داشت، ممکن است نظر خودش را در هر مورد بدهد، ولی "وظیفه اساسی آن تعیین و تشخیص فرد خاطی" است.<sup>۱</sup>

بنابراین با اندک تأمل در مفاد این لایحه و اظهارات مطرح شده پیرامون آن، هیچ بحثی جدی درباره مفهوم بنیادین "حُسن جریان امور" که قرار بود به عنوان راهنما و اصل اساسی فعالیت‌های سازمان قرار گیرد، میان صاحب‌نظران آن دوران صورت نگرفت و حتی با وجود اطلاق عبارتی مانند: «احقاق حق» و «رسیدگی به شکایت مردم» و یا واژه «سوءجریان و ارتکاب خلاف» که عموماً شامل شکایت از نقض قوانین توسط کارکنان دولت بود، این دو مفهوم با یکدیگر تلاقی نیز پیدا نمودند و آنچه در وادی عمل مفهوم "حُسن جریان امور" به همراه داشت، مشخص نبودن «حیطه وظایف» سازمان و بحث تداخل وظایف و اختیارات آن با دیگر نهادهای نظارتی یعنی محاکم دادگستری، شورای دولتی و حتی دیوان محاسبات بود که جملگی مقرر بود تا به احقاق حقوق عامه بپردازند. موضوعی که اهداف عالی حُسن جریان امور را که همانا کنترل اوضاع جامعه، نظارت دقیق‌تر بر طرز کار ادارات و نهادهای وابسته به حکومت، جلوگیری از قانون-گریزی فزاینده و سوءاستفاده مقامات عالی رتبه، رسیدگی به شکایات مردم برای جلب اعتماد مردم به حکومت دانسته شده بود را در نهایت ناتمام باقی گذاشت.<sup>۲</sup>

حضور داشت، شاه که بسیار سرحال بود اشاره کرد؛ اخیراً تعداد شکایات‌ها [به سازمان] کمتر شده که حاکی از رضایت مردم از دولت است. من گفتم: "شاید هم به سادگی به این نتیجه رسیده‌اند که چون شکایات‌هایشان به جایی نمی‌رسد، دست از شکایت برداشته‌اند." نه شاه و نه یزدان‌پناه هیچ‌کدام شوخی را نگرفتند...» نک: (اعلم، ۱۳۷۱: ۳۷۶)

۱. مشروح مذاکرات مجلس سنا، دوره ۵، جلسه: ۳۳، دوشنبه شانزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۴۷.

۲. به نظر می‌رسد؛ این یادداشت اسدالله اعلم، مستند گویایی در تأیید این موارد است.

«در ضیافت شام چهارشنبه ۲۹ شهریور ۱۳۵۱ که در میان میهمانان، سپهبد یزدان‌پناه رئیس بازرسی شاهنشاهی هم



## ۴ درک معنایی «حُسن جریان امور» نزد صاحب‌نظران داخلی

به باور برخی تعبیر اجرای صحیح قوانین کمتر محل مناقشه است و از این روی می‌توان تعریفی روشن و مبتنی بر اجماع در خصوص آن ارائه داد، اما در خصوص مفهوم حُسن جریان امور چنین وضعیتی وجود ندارد. (رشیدی، معنوی، ۱۳۹۸: ۹۰) در نظری دیگر به لحاظ خطای اداری ممکن است مواردی رخ دهد که موجب بی‌نظمی در سازمان و سوءمدیریت کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارات به مردم شود. این موارد عبارتند از: ۱- «عدم انجام وظایف اداری» یعنی؛ اداره به تکالیف خود عمل نکند. ۲- «بدي انجام وظایف اداری» که با وجود عمل به قانون و مقررات از سوی ادارات، کیفیت کار مطلوب نباشد. ۳- «تأخیر در انجام وظیفه» که در این مورد اداره وظایف خود را انجام داده، ولی انجام آنها به موقع نبوده است. با این حال باید پذیرفت که منظور از شناختن مسئولیت در خطاهای اداری برای کارکنان دولت آن نیست که مدیریت در کمال مطلق باشد، بلکه منظور حد انتظار افراد از مدیریت است که تشخیص آن با توجه به اوضاع و احوال قضیه به عهده مرجع قضاوت‌کننده است. (نک: طباطبایی-مومنی، ۱۳۸۷: ۴۳۸ - ۴۳۷) نتیجه آن می‌شود که اصولاً حُسن جریان امور را باید به معنای «حد انتظار اشخاص از مدیریت مطلوب اداره» معنا نمود. هرچند که این دیدگاه روش‌شناسی خاصی در ارتباط با چگونگی رسیدن به این حد انتظار را ارائه نمی‌دهد.

دیدگاه دیگر آن است که سازمان بازرسی کل کشور یکی از دستگاه نظارتی می‌باشد که تشکیل و صلاحیت وسیع آن به موجب قانون، نشان از عمق اهمیت متقن به برقراری عدالت و اجرای صحیح

انجام می‌شود، توجه نمایند و در صورت عدم توجه از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است.» (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵: ۱۲۹)

چنانکه از پاسخ شورای نگهبان پیدا است، سخن بر سر «اجرای قوانین» است نه «حُسن اجرای آن». حال آنکه ظاهراً پرسش مطرح شده درباره مفهوم اخیر است. بنابراین در این پاسخ «روش نظارت» بیان نشده، بلکه «روش برخورد» و عکس‌العمل قوه قضائیه با متخلف است که ذکر شده، در حالی که «نظارت» قبل و حین ارتکاب عمل را نیز شامل می‌شود. اما «برخورد با متخلف و «اخطار» به او مربوط به پس از ارتکاب عمل است. مضافاً آنکه شورای نگهبان در خصوص «حدود نظارت» نیز مستقیماً پاسخی نداد و رئیس سازمان را به قانون عادی ارجاع داده، درحالی‌که ضروری است مشخص گردد نظارت قوه قضائیه بر حُسن اجرای قوانین به چه نحوی و در چه حدودی باید صورت گیرد؟ فلذا ارجاع به قوانین عادی بطور کلی نمی‌تواند به وضوح مُراد از «حُسن اجرا» - حال چه قوانین و چه جریان امور- را بیان کند. <sup>۱</sup> بنابراین از ناکامی این پاسخ در ارائه تعریف واضح و مشخص از «حُسن اجرای قوانین» و تعیین حدود و مرزهای بایسته برای آن، چنین برداشت می‌شود که ابهام پیرامون ماهیت و حدود ارتباطی دو مفهوم «حُسن اجرای امور» و «حُسن اجرای قوانین» با یکدیگر، تا آنجا که به قانونگذار مربوط می‌شود مشکلی پایدار است که خود تاکنون در حل آن به نوعی ناتوان مانده، فلذا به نظر کلید حل مشکل را باید در آراء و دکترین صاحب‌نظران حقوق عمومی داخلی جستجو نمود.

<sup>۱</sup> برای اطلاع بیشتر در خصوص ایرادات وارده بر این نظریه نک: (عارف، دهباشی، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۲).



مهم می‌باشند، عبارتند از: صرفه‌جویی در منابع، توجه به کیفیت، انعطاف‌پذیری، حداکثر سودآوری، شفاف عمل کردن، شهروندمداری، خدمت‌گزاری و مردم‌سالاری، بهره‌مندی از تکنیک‌هایی نظیر طراحی و تجزیه و تحلیل سیستم‌ها و روش‌های انجام کار، بهبود سیستم‌ها، فرآیندها و روش‌ها، استفاده مناسب و به موقع از فناوری‌های اداری و اطلاعات، اصلاح فعالیت‌های نظام اداری در راستای ارتقاء شفافیت و پاسخگویی، صحت، سرعت و دقت در عملیات، ارتقای مطلوبیت ارائه خدمات به مردم، فراهم کردن امکانات نظارت و ارزیابی عملیات که در نظام اداری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. (امین‌ورزلی، ۱۳۸۹: ۸-۴) لذا به این باور، جریان امور نتیجه فرآیندهای مدیریتی مثل اجرای درست قوانین است. با این توضیح که لزوماً اجرای درست قوانین منتج به حُسن جریان امور نمی‌شود و به عکس بعضاً اجرای برخی قوانین وضعیت را بدتر نیز می‌کند. به همین دلیل در برخی کشورها به مجریان قانون اجازه داده می‌شود تا حدی قوانین را نادیده بگیرند تا تأمین‌کننده حُسن جریان امور باشد. بنابراین اجرای صحیح قوانین ناظر به اجرای درست قوانین می‌باشد، اما حُسن جریان امور ناظر به اجرای قوانین درست و توقف قوانین نادرست است و یک رابطه عام و خاص بین این دو مفهوم برقرار می‌باشد. (امین‌ورزلی، ۱۳۸۹: ۳۸-۲۰) چنین برداشتی را می‌توان در پاسخ کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی به این سؤال که در صورت تراحم بین وظایف سازمان یعنی نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین انجام کدام یک ارجح است؟ مشاهده نمود. پاسخ این بود که اگر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را متضمن جنبه اجرای عدالت تلقی کنیم و میان آنها تفکیک معنایی قائل نشویم، بین این دو وظیفه به لحاظ منطقی رابطه عام و خاص

قوانین و از بین رفتن تخلف، جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی کشور دارد و در این راستا سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحدهای دولتی با معیار قانون و حُسن جریان امور از سوی دستگاه‌های نظارتی یادشده اختطاری مؤثر در حرکت به سوی افزایش کارآمدی دستگاه‌های اجرایی است.<sup>۱</sup> (حسینی، جامعی، ۱۳۹۵: ۲۸-۲۷) اما به باوری دیگر، منظور از عبارت حُسن جریان امور اساساً سنجش عملکرد اداره فارغ از حداقل‌های قانونی است. یعنی عمل اداره وقتی واجد حُسن جریان است که علاوه بر رعایت حداقل‌های قانونی، وظیفه محوله را با لحاظ ظرفیت‌ها و توانایی‌های قابل اختصاص در آن زمان، به بهترین شکل ممکن انجام داده باشد. حال آنکه منظور از قید اجرای صحیح قوانین آن است که عمل اداره منطبق با قصد و اراده قانونگذار باشد. (گرگی‌ازندریانی، بابایی، ۱۳۹۱: ۱۹۳-۱۲۵) برخی دیگر حتی با رد این نظر بر این باورند؛ آنچه ذیل اصل (۱۷۴) قانون اساسی به عنوان هدف از تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده، دو نوع نظارت بر «حُسن جریان امور در دستگاه‌های اداری» و «اجرای صحیح قوانین» می‌باشد که متفاوت از یکدیگرند. لذا هرچند حُسن جریان امور مفهوم روشنی ندارد، ولی قرار گرفتن آن در مقابل سوءجریان به منظور این است که دستگاه‌های اداری باید در امور خود اهداف مقنن را مورد توجه قرار دهند و هرگونه خروج از این اهداف و اعتدال باعث می‌شود، آنها نتوانند به وظایف خود بپردازند. (پروین، دلبر، ۱۳۹۳: ۱۲۹)

در نظری دیگر برای بررسی مفهوم حُسن جریان امور، باید به ارزیابی این مفهوم از طریق مفاهیم کارآیی، اثربخشی و بهره‌وری تصمیمات و اقدامات سازمان‌ها و مدیران آنها پرداخته شود و بعضی از مهمترین شاخص‌ها و معیارهای این عوامل که از جمله مقوله‌های مهم در ارزیابی حُسن جریان امور

اول) تذکر و تأکید بر اجرای پیشنهاد به مسئول مربوط در مهلت مقرر، با توجه به تبصره ماده (۱۰) قانون.  
دوم) تهیه گزارش استنکاف از اجرای پیشنهادها قانونی سازمان و ارسال آن به مرجع قضایی پس از طی تشریفات مربوط به ارسال گزارش.

۱. به موجب ماده (۴۸) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸، سازمان موظف است در صورت عدم اجرای پیشنهادها مندرج در گزارش‌های خود توسط مسئولان ذیربط بدون عذر موجه، اقدامات زیر را انجام دهد:



محقق شود و حُسن جریان امور نیز مطالبه می‌شود تا «نظم»، «عدالت»، «انصاف»، «نیازها و تمایلات مردم» یا اهدافی از این دست که در فلسفه حقوق تعریف می‌گردند، محقق شود. پس حقیقت آن است که پارادایم «عام و خاص» دیدن این دو به پارادایم «هدف و وسیله» تغییر می‌یابد. (عارف، دهباشی، ۱۳۹۵: ۴۶-۴۴) ماحصل تقسیمات بالا این می‌شود که بحث «اخص بودن قوانین» از «جریان امور» آنگونه که مشروح مذاکرات بدان اشاره دارد، ایجاد نسبت‌سنجی نادرستی است که غالب صاحب‌نظران حوزه نظارت را به این خطا انداخته تا میان حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین به رابطه «عام و خاص من وجه» قائل شوند. حال آنکه اولاً: «حُسن»، «خوبی»، «جریان امور» از جمله اوصاف و مفاهیم «کلی» هستند. ثانیاً: از جمله «نسبت‌ها» هستند. ثالثاً: «جریان امور» و «اجرای قوانین» نه کلی بلکه امور جزئی انضمامی هستند. رابعاً: هم «جریان امور» و هم «اجرای قوانین»، از جمله رویدادها به شمار می‌آیند. از اینرو؛ طرح بحث از نسبت «عام و خاص من وجه» در مورد آنها خطا است، چون بحث نسب اربعه میان جزئی‌ها معنا ندارد. بنابراین در ارتباط با حُسن جریان امور آن معنایی قابل فهم است که با مفاهیم و واقعیت‌های دیگر درهم تنیدگی خاصی نداشته باشد. با این توضیح، در بررسی مفهوم حُسن جریان امور باید شبکه‌ای از معنایی یادشده در دیدگاه پیشین را که هر یک به نوعی حدود معنایی این عبارت را مقید به ماهیت، وظایف، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف می‌کنند، در نظر گرفت. (عارف، دهباشی، ۱۳۹۵: ۴۶)

## ۵ تحولات حُسن جریان امور در اداره مدرن انگلیسی

با بررسی نظام‌های حقوقی در غرب به طریقی مشابه تاکنون تعریف جامعی در ارتباط با حُسن جریان امور ارایه نگردیده و معمولاً درک معنایی این مفهوم از طریق تقابل و لزوم پرهیز از آنچه که

من وجه حاکم است. چون هر قانونی الزاماً به حُسن جریان امور نمی‌انجامد و این مفهوم نیز همواره برآمده از اجرای قوانین و قواعد نمی‌باشد. اما در ادامه کمیسیون به منظور پرهیز از تالی فاسد قانون-گریزی که امور کشور را مختل می‌کند، اعلام می‌دارد؛ اولاً: حُسن جریان امور با اجرای «صحیح» قانون و نه فقط اجرای قانون محقق می‌شود. ثانیاً: چنانچه قانونی موجب حُسن جریان امور نگردد باید درصد تغییر و اصلاح آن برآمد، نه اینکه با تعبیرهای نادرست شرایط را برای مفسده و اعمال سلیقه فراهم کرد. از این منظر بین دو مفهوم حُسن جریان امور و اجرای صحیح قانون تراحمی احراز نمی‌گردد. (کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸: ۳۴.... نقل از: رشیدی، معنوی، ۱۳۹۸: ۱۳۵-۹۶)

در این رابطه جا دارد به دیدگاه دیگری که به مقوله این نسبت‌سنجی از منظر فلسفه حقوق نگریسته، پرداخته شود. بنابر این دیدگاه شکی نیست از لحاظ لغوی، منظور از «حُسن»، همان «خوبی» و «صحیح بودن» است و «جریان امور» اوضاع و احوال و فعالیت‌هایی است که در دستگاه اداری واقع می‌شود. اما اینکه «حد و مرز این جریان کجا است؟» یا در واقع جریان امور باید چگونه باشد تا بتوان آن را «حُسن» دانست؟ و در چه مقوله‌ای می‌گنجد تا بر این اساس احکام و شاخص‌های آن شناسایی شود؟ موضوع مورد اختلاف است. بعلاوه که اگر قرار باشد برای معناشناسی «حُسن جریان امور» آن را در مقابل «اجرای صحیح قوانین» قرار دهیم، آن وقت نه تنها حد و مرز مذکور گماکان در حاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد. بلکه با پارادایم نسبتی میان آن دو مواجه می‌شویم. چه اینکه حُسن جریان امور هدفی است که دستیابی به آن وسایلی می‌خواهد و یکی از وسایل مهم آن اجرای صحیح قوانین است. در این وضعیت، پاسخ به این پرسش که در صورت تعارض میان آن هدف با این وسیله، سازمان باید کدام را برگزیند؟ آسان‌تر می‌شود. زیرا اجرای صحیح قوانین خواسته می‌شود تا حُسن جریان امور

نحو مقتضی به یکی از اعضای مجلس عوام ارایه شده و ادعاء می‌کند در نتیجه سوءمدیریت در رابطه با اقدامات انجام شده مورد بی‌عدالتی قرار گرفته، رسیدگی نماید. استفاده قانونگذار انگلیسی از عبارت "اداره بد" یا به تعبیر اصطلاحی آن "سوء-مدیریت"<sup>۲</sup> در حالی بود که در قانون مذکور هیچ تعریف یا توضیحی درباره آن ارایه نشده بود. اما این اقدام در زمان وضع قانون نه تنها مخالفت جدی نداشت، بلکه در جریان دومین دوره بررسی لایحه قانونی مذکور در مجلس عوام، آقای هارولد کراسمن - رئیس شورا در دولت کارگری - ضمن دفاع از این اقدام اعلام کرد: «باز بودن ارایه تعریفی از این مفهوم یک اقدام فوق‌العاده و فهرست طولانی و جالبی برای تلاش در جهت برخورد با "تعصب، غفلت، بی‌توجهی، تأخیر، بی‌کفایتی، انحراف، کج خلقی، خودسری و غیره" [در نظام اداری] خواهد بود.» (Leyland, Anthony, 2013: 129) فهرستی که در جریان بررسی عملکرد سال اول این قانون، نمونه‌های دیگری از سوءمدیریت شامل: «پاسخ ندادن به نامه اداری یا گم شدن اوراق یا بخشی از آنها، ارائه اظهارات گمراه کننده به شهروندان در مورد موقعیت قانونی آنها، تأخیر در تصمیم‌گیری، نشان دادن تعصب، دادن دستورات ناقص یا مبهم به کارمندی که قانون را اعمال می‌کند، اشتباه گرفتن حقایق پرونده و یا عدم توجه به حقایقی که اداره باید آنها را در نظر می‌گرفت» به آن اضافه نیز شد. (Elcock, 1972: 87-93)

با وجود این مزیت، هم‌پوشانی معنایی سوء-مدیریت با دیگر مفاهیم مطرح در حوزه فعالیت اداری کارکنان دولت چالش مهمی بود که باز بودن فهرست مذکور به همراه داشت. به عنوان مثال؛ با بررسی دقیق‌تر فهرست بالا ممکن است سوءمدیریت به عنوان اقدام یا عدم اقدام اداری مبتنی بر "ملاحظات یا رفتارهای نادرست یا تحت تأثیر آنها" توصیف شود. خودسری، سوءنیت یا سوءگیری، تبعیض، از جمله نمونه‌هایی از

اصطلاحاً "سوءمدیریت" تعبیر می‌شود، انجام می‌گیرد. اساسنامه آمبودزمان اروپایی که وظیفه این نهاد را مبارزه با سوءمدیریت می‌داند، در گزارش سالانه خود بیان می‌کند: «سوءمدیریت هنگامی اتفاق می‌افتد که یک مقام عمومی برخلاف اصول و قواعد حاکم بر وظیفه‌اش عمل می‌کند.» اصول و قواعد مذکور در این تعریف، هم شامل هنجارهای قانونی و هم هنجارهای خارج از قانون می‌باشد. اما دایرة المعارف آکسفورد تعریف دیگری از این اصطلاح مبنی بر: «مدیریت ناکارآمد یا نادرست در امور عمومی یا معاملات» را ارایه می‌دهد. (جوکار، ۱۳۹۰: ۶۹) نکته مهم تعاریف یادشده این است که نهاد آمبودزمان اروپایی و نظیر آن در کشورهایمانند سوئد، سوءمدیریت را شامل تخطی از هنجارهای قانونی نیز به حساب می‌آورند، در حالی که در حقوق انگلستان تخطی از هنجارهای قانونی جایی در تعریف و یا تعیین مصادیق سوءمدیریت ندارد و این اصطلاح شامل اموری است که شاید اداره قانوناً مکلف به انجام آنها نیست، اما بر اساس عرف، انصاف و عدالت اداری عدم اجرای آنها به حقوق افراد و شهروندان لطمه می‌زند و به تعبیر دایرة المعارف آکسفورد در تضاد با مدیریت کارا و خدمات‌محور قرار دارد. این وضعیت دست نهاد آمبودزمان را برای رسیدگی به آن دسته از اقدامات اداری بازمی‌گذارد که ممکن است در نظارت قضایی محاکم، ضمانت اجرایی برای جبران آنها پیش‌بینی نشده باشد یا اساساً تخلف محسوب نشوند. (جوکار، ۱۳۹۰: ۷۰) در چنین شرایطی است که حُسن جریان امور اهمیت و ارزش خود را در نظارت فراقضایی نهادهای ناظر آن که غالب دیدگاه در حقوق انگلستان آنها را نهادهای عدالت اداری می‌دانند، نمایان می‌سازد. (Cane, 2011: 377)

در این کشور با تصویب قانون کمیسر پارلمانی برای امور اداری در سال ۱۹۶۷م<sup>۱</sup>، بند 1.(a) از بخش (5) این قانون بیان می‌کند، کمیساری می‌تواند به شکایت کتبی که توسط یکی از اعضای جامعه به

2. Maladministration.

1. Parliamentary Commissioner Act 1967.



کمیسیون‌های دائمی مجلس هستند و ثالثاً: هر دو به مجلس گزارش می‌دهند. اما تمایز مهم میان این دو نقش وجود فعالیت‌های کمیسر پارلمانی در رابطه با "اداره" است و آن دسته از فعالیت‌های اداری دولت که به لحاظ بررسی قضایی با مشکلات و هزینه‌های قابل توجه مواجه است را بررسی می‌کند. ولی در ارتباط با فعالیت‌های مجلس این فعالیت‌ها حتی قابل رسیدگی قضایی هم نیستند. (Bamforth, 1998: 8) البته به زعم این دیدگاه، در ارتباط با اعمال اداری مشمول نظارت کمیسر پارلمانی باید قایل به تفکیک شد. چه اینکه این کمیسری در ارتباط با کنترل "اعمال اداری ناشی از صلاحیت‌های اختیاری" کارمندان بخش عمومی کمترین نقش را دارد. زیرا رسیدگی به این اعمال در انگلستان در صلاحیت دادگاه‌ها قرار دارد و دادگاه‌ها برای گسترش این حوزه صلاحیتی، بواسطه پیشرفت‌های تدریجی نظام حقوقی کامن‌لو به کشف و استفاده از مبانی حقوقی مانند؛ «درست بودن»، «معقول بودن»، «متناسب بودن» نیز نائل آمده‌اند. در حالی که برای اقامه دعوا نزد کمیسر پارلمانی شرط مهم آن است که شخص متضرر حق تجدیدنظرخواهی، ارجاع یا واخواهی و یا اختیار اقامه دعوا نزد دادگاه‌های دادگستری را دارا نباشد.<sup>۱</sup>

با این حال در رابطه با اعمال اداری کارکنان باید به سه نکته توجه داشت. اول؛ انجام برخی از این اعمال - ولو در حوزه صلاحیت اختیاری کارکنان - می‌تواند با "رفتار بد" مقام دارای صلاحیت همراه باشد. شئون رفتاری مانند؛ بی‌توجهی، تعصب، کج خلقی در قبال انجام وظیفه یا برخورد با شهروندان و یا افعالی از قبیل غفلت، تأخیر، بی‌کفایتی، انحراف در انجام وظایف محوله که در اثر فقدان اطلاعات تخصصی و سطح پائین توانایی مقامات دولتی ایجاد می‌شوند و یا اساساً بروز شرایطی که باعث خطا در اعمال اداری و اتخاذ تعداد زیادی تصمیمات اشتباهی می‌گردند که تا حد زیادی اجتناب‌ناپذیر و

"ملاحظات نادرست" هستند و بی‌توجهی، تأخیر غیرقابل توجیه، عدم رعایت قوانین و رویه‌های مربوطه، عدم ایجاد یا بررسی رویه‌ها در مواردی که وظیفه یا تعهدی بر عهده یک نهاد برای انجام این کار وجود دارد، نمونه‌هایی از "رفتار نادرست" می‌باشند. بعلاوه که رفتار نادرست معانی بسیار دیگری نیز دارد و برخی آن را: «یک سرکشی عمدی از انجام وظیفه از سوی فردی که می‌داند به ناحق و در تخطی از وظیفه عمل می‌کند»، تعبیر می‌کنند. در کنار این قبیل سوءرفتارها، سهل‌انگاری را نیز می‌توان وارد بحث نمود. به نقل بخشی از گزارش یک دادگاه، سهل‌انگاری عبارت است از: «انحراف از استانداردهای لازم برای صلاحیت، خواه در اثر عمل یا عدم انجام اقدام، هرچند که هر خروجی لزوماً سهل‌انگاری نیست.» از اینها گذشته چنانچه این مفاهیم را حتی با تعبیر سوءمدیریت درباره قضاوت عملکرد کارمندان دولت بکار ببریم، باز هم جای این سؤال باقی است که تا چه میزان انحراف رفتاری و مبادرت به این ناشایستگی‌ها توسط یک فرد معقول - در اینجا کارمندان دولت - لازم است تا بتوان رفتار انجام شده را مشمول سوءمدیریت دانست و یا اینکه با وجود تعیین حد و مرز برای این قبیل رفتارها، آیا می‌توان به وضوح نشان داد رفتار انجام شده به حدی بوده که بتوان به حکم عقل سلیم آن را فراتر از رفتار درست تعبیر و مستحق سوءمدیریت تلقی نمود؟ (Wheare, 1973: 17-19)

در پاسخ آنچه مسلم است وظیفه کمیسر پارلمانی انگلستان به طور کلی بررسی "اعمال اداری" است. این موضوع را می‌توان در یافته‌های این کمیسری در مورد *ultra vires* مشاهده نمود. در جریان بحث‌های مربوطه لرد وولف ام آر، با پذیرش سه شباهت بین دو دفتر «بازرس پارلمان» و «کمیسر پارلمانی» اظهار داشت؛ «با وجود آنکه اولاً: هر دو به لحاظ فنی از امتیازات مقام عالی‌رتبه نظارتی برخوردارند، ثانیاً: هر دو تحت نظارت

<sup>1</sup>. See clause 2.(b) of section (5) of the Parliamentary Commissioner Act 1967.

اداری معمولاً نیازی به ارایه دلیل برای تصمیم و اقدام خود در زمینه این سیاست‌ها نمی‌بینند و این یعنی معترضان حق ندارند دلایل اموری که به آنها اعتراض داشته‌اند را بدانند، مگر در مواردی که قوانین صریحی برای پاسخگویی سریع و عدالت-محور به حقوق و آزادی‌های شهروندان وضع شده باشد. از طرفی هرچند بکارگیری صلاحیت‌های اختیاری وزیر و اداره در اجرای این سیاست‌ها باید تأمین کننده هدف پارلمان باشد. اما مدیریت امور در این راستا نیز باید کارآمد باشد و بدنه عمومی شهروندان را متقاعد سازد بین اهداف و منافع عمومی که این سیاست‌ها ترویج می‌کنند و منافع خصوصی که تضییع و یا مختل می‌شوند ارتباط معقول و متعادل برقرار است. در چنین شرایطی است که شهروندان اجرای صلاحیت‌های اداری را به عنوان سوءمدیریت به حساب نمی‌آورند. به همین دلیل در برابر اجرای اینگونه سیاست‌ها "تقاضای عدالت اداری تقریباً به اندازه تقاضای عدالت قانونی بالا است و افکار عمومی نسبت به عدالت رویه‌ای بسیار حساس است."<sup>۱</sup>

در ارتباط با رعایت «اصل قانونمندی» اعمال اداری و شناسایی سوءمدیریت در این موارد، اصل بر این است که اگر یک مقام مسئول قوانین را اجراء یا با شدت عمل - بدون انعطاف‌پذیری- مطابق آنها اقدام می‌کند، هر چقدر هم که نتایج برای شهروندان ناعادلانه باشد، بحث سوءمدیریت مطرح نمی‌شود. همچنین در این حالت نمی‌توانیم خود قوانین را زیر سؤال ببریم. در نتیجه شکایت از اعمال اداری کارکنان صرفاً به دلیل اینکه قوانینی که در نفس خود قابل اعتراض یا به نحوی نامطلوب هستند را اجرا می‌کنند، در واقع شکایت از سوءمدیریت نیست، بلکه شکایت علیه قوانین بد است. البته این دیدگاه مخالفانی نیز دارد که بر این باورند؛ اتفاقاً این قوانین یا قاعده بد است که به دلیل نقص، ابهام و یا متناقض بودن، تبعیض و سوءگیری مقامات

تقصیر کسی نیست، اما ممکن است شهروندان را سمت به این تصور سوق دهند که فعالیت کارکنان دولت دارای عیب و نقص می‌باشد. همگی این موارد از مصادیق سوءمدیریت تلقی و کارآمدتر شدن ارایه خدمات عمومی به شهروندان را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. لذا مشکل تنها بر سر شناسایی این عوامل و نحوه برخورد با آنها است که به دشواری و پیچیدگی‌های ناشی از تفاوت میان تقصیر محض کارکنان از مسایل فنی اداره باز می‌گردد.

دوم آنکه؛ برخی از مصادیق سوءمدیریت در نتیجه تعقیب اهدافی توسط اداره است که عموماً "خوب" تلقی می‌شوند. به عنوان نمونه تلاش برای رفتار عادلانه با شهروندان که چنانچه قرار باشد تا از طریق وضع دائمی قوانین صورت پذیرد، این امر می‌تواند منجر به چندین برابر شدن سوابق قوانینی - شود که مقامات باید آنها را اعمال کنند تا هر شهروندی به آنچه استحقاق آن را دارد دست یابد و با او رفتاری مشابه با شهروندان دیگر نشود. ایجاد چنین نگرش دقیق و محتاطانه‌ای در رسیدگی به ادعاهای شهروندان به نوبه خود ممکن است باعث ابداع پیچیده‌ترین شیوه‌ها برای اطمینان از منظم و قاعده‌مند بودن امور گردد - مانند بخش بزرگی از اداره خدمات اجتماعی در بریتانیا که به مسائلی از این دست می‌پردازد - و این موضوع موجب "تأخیر بی‌مورد" و "انعطاف‌ناپذیری اداره" در برابر خواست‌های شهروندان شود.

نکته سوم؛ سیاست‌های قانونی است که عموماً به صورت خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلی طی قوانینی مانند برنامه‌های توسعه وضع می‌شوند. در اجرای صحیح این سیاست‌ها که منوط به ارزیابی و تصمیم‌گیری عینی و مستقل از آنها در حوزه عمل و اجراء است، وزیر و کارمندان بخش عمومی در هر حال متعهد به سیاستی می‌باشد که پارلمان برای آنها وضع کرده و بطور کلی اداره از این منظر بی‌طرف نیست و نمی‌تواند باشد. به همین دلیل مقامات

۱. برای مشاهده ابعاد کامل‌تری از این زمینه‌های رفتاری و مفهومی سوءمدیریت نک: (۲۱ - ۱۳: ۱۹۷۳، Wheare)



احساس می‌کند کسانی که در مورد او تصمیم‌گیری می‌کنند، درست تصمیم می‌گیرند و به تصمیم خود می‌رسند.» بنابراین مفهوم «حُسن جریان امور» راهنمایی مناسب برای تصمیم‌گیری در مورد چگونگی سازماندهی این دادگاه‌ها و تضمین اداره خوب است و شرایطی را بیان می‌کند که فقدان آن در رفتار حکومت از نشانه‌های سوءمدیریت است. (Stacey, 1972: 742- 747)

## ۶ جایگاه حُسن جریان امور در نسبت‌سنجی آن با حاکمیت قانون

اینکه سوءمدیریت در دولت ایجاد بی‌عدالتی می‌کند سخن درستی است. اما این اصطلاح دارای معنای غیرشفاف و دامنه و هدف نادقیق است و به تبع آنچه که باید حُسن جریان امور نامیده شود را همچنان قابل بحث و با طرح سئوالات کلی مواجه می‌نماید. آیا همه بی‌عدالتی‌هایی که توسط دولت در حق افراد ایجاد می‌شود، می‌تواند سوءمدیریت تلقی شود؟ آیا کمیسر پارلمانی باید شکایاتی که از سیاست‌های دولت ناشی می‌شود را بررسی کند؟ و یا اساساً این سیاست‌ها نیز همانند قانون قابل بررسی توسط این دستگاه نمی‌باشد؟ در پاسخ به این سئوالات که موضوع را در بستر حفظ یکپارچگی و یا تمایز بین قانون و سیاست به بحث می‌گذارد باید گفت؛ حاکمیت قانون مفهوم بنیادینی در شکل‌گیری حقوق اداری است، بویژه در بریتانیا که به باور افرادی چون دایسی نظریه حقوق اداری حول مفهوم حاکمیت قانون می‌چرخد و در چارچوب محدودیت‌های رویه‌ای اعمال‌شده توسط قانون است که وزراء و ادارات آنها در اعمال اختیارات اعطاء شده آزاد می‌باشند. (Marshall, 1968: 87)

تصمیمی را که بدون سوءمدیریت توسط یک اداره دولتی یا سایر مقامات در اعمال اختیاری که به آن اداره یا مقام داده شده است، مورد تردید قرار دهد.»

اداری را که در ذات خود حاوی بی‌عدالتی است ممکن و گاهی مدیریت بد را واجب می‌کنند و از این طریق موجب سوءمدیریت می‌شوند. پس اگر بگوئیم: «سوءمدیریت قانون را بد می‌سازد» این را نیز می‌توان گفت که: «قانون بد، سوءمدیریت را می‌سازد!» هرچند دادگاه‌ها و یا دیگر مقامات مجاز به تفسیر قانون بخواهند از عواقب ناعادلانه آن اجتناب کند یا آن را کاهش دهند. بنابراین ما باید معنای گسترده‌تری از سوءمدیریت را در نظر بگیریم که در آن روند وضع قوانین را دربر گیرد. (Wheare, 1973: 19- 21) با این حال حتی اگر این ادعا را نیز بپذیریم، راه حل چنین سوءمدیریتی که الزاماً مربوط به قانونگذار است، متفاوت از راه حل سوءمدیریتی می‌باشد که متوجه مقام مجری قانون است. بعلاوه که در نظام‌های حاکمیتی مدرن، قانون بواسطه آنکه بیان اراده عمومی از سوی پارلمان است، حتی از تعرض‌پذیری حوزه دادگستری و قضات دادگاه‌ها نیز مصون است.

از آنچه بیان شد می‌توان نتیجه گرفت؛ آنجا که حوزه اجرای صحیح قوانین و صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری پایان می‌پذیرد، سوءمدیریت و مفهوم متقابلی که آن را برطرف می‌سازد، یعنی «حُسن جریان امور» آغاز می‌گردد.<sup>۱</sup> به همین دلیل بود که سرانجام گزارش کمیته منتخب فرانک استیسی در نتیجه‌گیری نهایی خود درباره ماهیت وجودی و کارکرد کمیسر پارلمانی، عمداً به تحلیل مفاهیمی مانند؛ قضایی، دادگاه‌های عادی، شبه قضایی، اداری، حاکمیت قانون یا استعلام‌های قانونی و غیره پشت کرد و در عوض این گزاره را پذیرفت که: «ویژگی‌های کلی و نزدیک به هم وجود دارد که باید رویه‌ای خاص آنها را مشخص کند و به عنوان راهنمای کنترل و تخصیص اختیارات به این دادگاه‌ها، بکار رود. ما به این ویژگی‌ها صراحت، انصاف و بی‌طرفی می‌گوئیم که یک شهروند بوسیله آنها راضی می‌شود و

۱. در این رابطه در بند (۳) ۱۲ قانون کمیسر پارلمانی این چنین آمده است، «بدینوسیله اعلام می‌شود که هیچ چیز در این قانون اجازه نمی‌دهد یا کمیسیونر را ملزم نمی‌کند که ماهیت

از طرفی در حوزه مدیریت دولتی نیز رفتارگرایی بسیار شدید بود و بر این ایده فلسفی اثبات‌گرایی منطقی که: «واقعیت زندگی اداری می‌تواند صرف- نظر از ارزش‌های شخصی مشاهده شود» استوار بود. چنین توسعه‌ای دو روند جدید در مدیریت دولتی ایجاد کرد. نخست؛ کنار گذاشتن ارزش‌های سیاسی سنتی و دوم؛ علاقه شدید به مدل عقلایی اداره و چون عقلانیت معادل کارایی به حساب می‌آمد، سازمان عقلایی سازمانی بود که در پی کسب بیشترین کارایی، صرف‌نظر از تبعات سیاسی و اخلاق آن باشد. (Ostrom, 1989: 44) نتیجه آن بود که نسل جدید کارکنان و مدیران دولتی در اداره امور عمومی نمی‌توانستند سیاست و اداره را از هم جدا سازند و از حیث سیاسی در اجرای یک خطمشی دولتی بی‌طرف باشند. پارادایم جدیدی که با تجاوز به حق فرمانروایی مقامات منتخب، منفعت عامه را نیز به چالش می‌کشید و این سؤال را ایجاد می‌کرد که اگر کارکرد دولت چنین است، پس لیبرالیته مشروعیت خود را از کجا می‌یابد؟ بر این اساس نوعی مرحله جدید و متفاوت از مدیریت دولتی سنتی شکل گرفت که دربر گیرنده ارزش‌های سیاسی نظیر عدالت بود و قطعیت مدل عقلایی و میزان مفید بودن مفهوم خشک سلسله مراتب را به شدت به چالش می‌کشید. هدف اصلی اداره امور عمومی جدید آن بود که مدیریت دولتی را از حالت رویکرد مدیریت محوری عام به رویکرد مدیریت محوری خاص بخش دولتی تغییر جهت دهد و از حالت توصیفی‌تر به تجویزی‌تر و از حالت نهادمحور به شهروندمحور و از حالت خنثی و بی‌طرف به حالتی هنجاری برگرداند، ولی همزمان کمتر صبغه علمی را رعایت کند. (دانائی‌فرد، ۱۳۹۷: ۸۶-۸۵)

این موضوع تحول بزرگ و جدیدی بود. زیرا این بار نفوذ اداره امور عمومی جدید بود که همه مسایل یادشده و به تبع آن حقوق شهروندی را تحت تأثیر قرار می‌داد و به جای حاکمیت قانون در معنا و مفهومی که کلاسیک‌های اولیه از آن دفاع می‌کردند،

لذا با وجود چنین سیطره وسیعی از حاکمیت قانون بر سیاست‌ها و تصمیمات مقامات اداری، به نظر می‌رسد این دو ماهیت هرگز از یکدیگر جدا نیستند و بدین سبب شناسایی جایگاهی خاص و مستقل برای مفهوم حُسن جریان امور در حقوق اداری و ایجاد یک رابطه مشخص میان این مفهوم با حُسن اجرای قانون کماکان پر از ابهام و بعضاً دست نیافتنی می‌نماید. حال آنکه واقعیت شناسایی این جایگاه در وهله اول بیرون از نظریات سیاسی - حقوقی دولت بر آن تحمیل می‌شود. در این راستا باز هم کشور انگلستان به جهت نقش پیشرو در پیدایش محرک‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی برای دولت مدرن مثال خوبی است. در این کشور برخلاف بالاترین عنصر مشروعیت‌بخش لیبرال‌های کلاسیک برای نظام اشتراک منافع خود یعنی حاکمیت دولت قانون، همراهی این فکر جدید با تحولات مهم پس از انقلاب ۱۶۸۸ به مانند؛ افکار آزادی‌خواهانه، از میان رفتن فئودالیسم، پیدایش انقلاب صنعتی در سال ۱۷۸۰م، نضج اقتصاد و شکوفایی تدریجی آن در قرون جدید و دیگر تحولاتی که در سایه حقوق مالکیت رخ داد، باعث شد تا در اوایل قرن نوزدهم انگلستان یک تحول ساختاری و کارکردی را در دولت تجربه کند. (نک: یادی‌پور، ۱۳۸۹: ۸۸-۸۷) لذا با در نظر گرفتن اهداف عمومی و بعضاً نامحدود دولت در لیبرالیسم مدرن که تهدیدی برای نوع کلاسیک آن محسوب می‌شود، طبیعی بود که به قول طرفداران مطالعات حقوق انتقادی، ادعای حاکمیت قانون دایسی افسانه‌ای بیش نباشد و این شعار که باید با مقامات دولتی نیز همانند شهروندان عادی رفتار شود به دلیل اصولی که شیوه فرمول آن دشواری‌های عمیق‌تر آن را رد می‌کرد، ساده لوحی خاصی را در ورای عمل از خود نشان می‌داد که نتیجه آن تنها پدیدار شدن مسئولیت‌زارتی و در نتیجه پنهان شدن دستگاه دیوانی بسان یک تصویر بی‌چهره گمنام در پشت دولت بود. (Alan, 1993: 362)

اعطاء می‌کند، اختیاراتی ثانویه‌اند و شامل تحقیق و بازرسی، تهیه مدارک و شواهد و مسائلی از این دست می‌باشند. در حالی که اختیارات اولیه و اصلی این نهاد بالأخص در مواردی است که قانون نتوانسته راه حلی را برای مسئله بی‌عدالتی ناشی از تصمیمات و اقدامات نادرست مقام اداری پیش‌بینی کند. (Wade, Schultz, 1972: 137-153) و این فروکاستن از نقش کنترلی حاکمیت قانون و تبدیل آن به نظارت بر حُسن جریان امور، نه تنها تحول جدید شیوه‌های حکمرانی در کشور انگلستان، بلکه عامل سرنوشت‌ساز تمام دموکراسی‌هایی است که به طور روزافزون زیر سلطه قدرت قوه اجرایی قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup>

## ۷ امکان ارایه تعریفی از مفهوم حُسن جریان امور

پذیرفتن و حفظ حقوق و کرامت انسانی در اثنای ارایه خدمات عمومی به شهروندان اگرچه ایده‌ای همواره جذاب بوده، اما صرف پذیرفتن و تمجید و ستایش از این حقوق ملازمه‌ای با تحقق یافتن آن ندارد. بعلاوه که این حقوق از برابری، آزادی، تأمین امنیت شهروندان و منع تبعیض گرفته تا حق بر آموزش، شایسته‌سالاری، مشارکت مردم، پاسخگویی عمومی و حتی حق داشتن یک سیستم نظارت و کنترل قوی برای ارزیابی عملکرد دستگاه مجری در این باره، به لحاظ حقوقی شامل مجموعه‌ای گسترده و درهم پیچیده از اصول و ویژگی‌هایی می‌باشند که چگونگی تأمین مطلوب‌شان و ظاهراً دور از دسترس شهروندان بودن، بزرگترین مشکل برای به اجرا گذاردن آنها است. لذا برای اطمینان از حضور این نهادهای حقوقی به نحو عادلانه در فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرایی حکومت و ارزیابی کیفیت بکارگیری آنها توسط مقامات دولتی ضرورت دارد تا ابزارهای مناسب و متنوعی در این زمینه ایجاد شود.

این حاکمیت سازمانی و اداری دولت بود که می‌بایست حقوق و آزادی‌ها و بطور کلی ارزش‌های برآمده از سنت‌های یک نظام لیبرال را در دورن خود احیاء و حفظ می‌کرد. لذا این بار به جای جدال میان «دموکراسی» و «بوروکراسی» و افزودن لایه‌ای جدید به دیگر لایه‌های ایجاد شده به وسیله علم سیاست، این جدال در درون بوروکراسی و میان «اداره امور عمومی جدید» و «بازآفرینی نقش دولت در انجام این امور» رخ داد. دو نهضتی که هر دو محرکی خاص یعنی؛ «حساسیت نشان دادن به حقوق شهروندان» را برای ضرورت تغییر ارایه می‌دادند، اما با راه‌های متفاوت. در اداره امور عمومی جدید که صبغه نهادی و سیاسی بیشتری دارد، سیستم خدمات عمومی حرفه‌ای هم به کارایی می‌اندیشید و هم عدالت اجتماعی. درحالی که بازآفرینی دولت کمتر که بر نهادها تمرکز دارد و بیشتر ارزش‌های فردگرایانه، ایجاد مشوق‌ها، استفاده از رقابت و نهاد بازار را به عنوان مدل دولت را ارتقاء می‌داد. (دانائی فرد، ۱۳۹۷: ۸۸) این تأکید بر جوهره لیبرالیسم که تحدید قدرت حکومت در مقابل حقوق فرد و تفکیک حوزه‌های دولت و جامعه از یکدیگر می‌باشد و افزایش گسترده حوزه‌های اداره امور عمومی توسط دولت، نگاه وسیع‌تری را نسبت به اجرای صرف قانون به کارکرد اداره مدرن می‌بخشید که همانا لزوم «حُسن جریان امور» بود. پس در بیان رابطه میان دو مفهوم مورد بحث باید گفت؛ مفهوم حُسن جریان امور، نه در مقابل حاکمیت قانون و نه در ذیل آن قابل تعریف می‌باشد، بلکه یکی از مفاهیم بنیادین حقوق اداری است که در دوران معاصر به موازات حاکمیت قانون ظهور یافته تا نقشی مکمل با آن را در تضمین حقوق و ارزش‌های انسانی و در نتیجه عدالت اجتماعی ایفاء کند. به همین دلیل به اعتقاد پروفسور وید آمبودزمان در انگلستان صلاحیت خود را از مهار افکار عمومی و تحمیل آن بر دولت به دست می‌آورد، نه از قانون. زیرا اختیاراتی که قانون به این نهاد

فرانسه انتخاب می‌شد. پس از اصلاحات برعهده نهادی با عنوان مدافع حقوق شهروندان قرار گرفت. برای اطلاع بیشتر نک: (گرچی، بابایی، ۱۳۹۱: ۱۲۵)

۱. در کشور فرانسه نیز که وظایف نهاد آمبودزمان تا قبل از اصلاحات قانون اساسی سال ۲۰۰۸ در مقام مدیاتور متجلی که به نسبت مقامی اداری مستقلی بود که توسط رئیس جمهور



است، اما فکر روشن‌بینی همیشه آن را هدایت نمی‌کند. باید موضوعات را چنانکه هستند و بعضی اوقات چنان که باید باشند به افکار عمومی نشان داد، راه درستی را که در جستجوی آن است برایش ترسیم کرد. از لغزش آن در برابر اغوای اراده‌های خصوصی جلوگیری کرد، ارزش زمان‌ها و مکان‌ها را برایش روشن ساخت.» (روسو، ۱۳۹۵: ۱۹۵) با این حال واقعیت راهکار وضع قانون آن است که بسیاری از شهروندان با آنکه در جامعه مدرن امروزی زندگی می‌کنند، آگاهی درستی از حقوق و تکالیف خود ندارند و نمی‌توانند از طرز کار رسمی نهادها و آنچه در آنها می‌گذرد به خوبی آشنا شوند. از طرفی جمع‌آوری و گنجاندن همه جانبه ابعاد مختلف این حقوق در قانون واحد و جامع نیز راهکاری تا به حال بی‌نتیجه بوده، بعلاوه که با وجود پراکندگی قوانین متعدد و متشتت در این رابطه، وضع منشورهای قانونی با کیفیت نیز فقط سندی را بر اسناد دیگر افزوده و سردرگمی قانونی را به عنوان یکی از مشکلات حفظ حقوق شهروندی بیشتر می‌کند. (شفیعی، ۱۳۹۹: ۱۴-۱۳) به همین دلیل اگر به محتوای منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا دقیق‌تر نگریسته شود، اولین تلاش آن قرار دادن اصول حقوق بشر در هسته حقوق اتحادیه اروپا نیست. چه اینکه کشورهای نامزد این منشور باید دیگر کنوانسیون‌های حقوق بشر شورای اروپا را امضاء کنند و حتی بسیاری از اصول حقوقی منشور قبل از تکرار رسمی در آن، در رویه قضایی دیوان دادگستری اروپا منعکس و بکار گرفته شده‌اند. لذا از مفاد بندهای (۱) و (۲) ماده (۵۱) منشور چنین برمی‌آید که گسترش صلاحیت‌های اتحادیه اروپا را محدود می‌کند تا اتحادیه نتواند برای اثبات حقی که در منشور تعیین شده قانون وضع کند، مگر اینکه قدرت انجام چنین کاری در معاهدات دیگر مشخص شده باشد.<sup>۱</sup>

از جمله مهمترین این ابزارها در دوران معاصر منشور شهروندی است که اولین بار در سال ۱۹۹۲ توسط دولت جان میجر با هدف بهبود مستمر کیفیت خدمات عمومی در انگلستان ارایه و اجرا گردید و بعدها توسط کشورهای فرانسه، اسپانیا، بلژیک بر اساس مدل انگلستان بکار گرفته شد.

بنابر تعاریف، منشور شهروندی سندی است که یک سازمان بوسیله آن در برابر ذینفعان خود متعهد می‌شود تا استانداردهای خدمات، آزادی اطلاعات، حق انتخاب، ارائه مشاوره، عدم تبعیض، قابلیت و سرعت دسترسی، رفع موارد ناخرسندی، احترام و ارزش به کرامت انسانی و حقوق مالکانه او را رعایت کند. بنابراین با رویکرد تکریم شهروندان و رعایت حقوق آنها، منشور شهروندی آشکار آن چیزی را بیان می‌کند که نهادی عمومی آماده است با ارجاع به آن خدمات خود را عرضه کند، یعنی مردم محوری که مدیریت دولتی نوین بهبود مأموریت خدمات عمومی خود را در قالب احترام همیشگی به آن انجام می‌دهد و متقابلاً متعهد دانستن حکومت‌ها به یک ساختار نهادی تکثرگرا که هسته اصلی اجرای سیاست‌های آن در قبال جامعه تنها حمایت سیاسی از مدیران نیست را نمایان می‌سازد. (پدرود و همکاران، ۱۴۰۱: ۸-۴) با این حال با نگاهی به برخی از این منشورها مانند منشور کانادایی حقوق و آزادی‌ها (۱۹۸۲)، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا (۲۰۰۰)، منشور مردم در انگلستان (۲۰۰۱)، منشور جهانی حقوق شهری (۲۰۰۴)، این سؤال مطرح می‌شود که آیا فرموله کردن دامنه وسیعی از حقوق شهروندی و دربردارنده کرامت انسانی در مجموعه قوانین مدون راه‌حل کارآمدی برای حفظ و تضمین اجرای مطلوب این حقوق در برابر سوءاستفاده نهادهای حکومتی به شمار می‌آید؟

به نقل از فیلسوف ژنوروسو: «ملت خود همیشه طالب خوشبختی است. اما غالباً آن را تشخیص نمی‌دهد. اراده عمومی همیشه راست و درست

- Charter of Fundamental Rights of the European Union.

<sup>1</sup>. See more:



بنابراین می‌توان گفت؛ جریان امور آن دسته از سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات لازم و ضروری به منظور تمیشت اداره امور عمومی است که در چارچوب اصل تفکیک قوا، وظیفه تصمیم‌گیری و اجرای آنها در حوزه‌ای فراتر از باید و نبایدهای قانون به دولت واگذار شده و هنگامی می‌توان از صحیح بودن یا به اصطلاح "حُسن" اجرای این قسم امور عموماً حاکمیتی دولت اطمینان معقول حاصل نمود که این امور در برآیند نهایی خود منتهی به حفظ حقوق شهروندی، کرامت انسانی و عدالت اجتماعی شوند. تحولی بنیادین در نقش سازمان اداری و نظارتی دولت برای دفاع و عینیت بخشیدن به اصول و ارزش‌های شکل‌دهنده دموکراسی‌های ادعایی امروزی که بواسطه بازخوانی‌های مکرر از مفهوم حاکمیت قانون شکل گرفته است.

## ۸ نتیجه‌گیری

حُسن جریان امور از جمله شاخصه‌های تعیین مطلوبیت کارکرد سازمان‌های اداری و بطور کلی ارزیابی دولت‌ها درخصوص اجرای ایده حکمرانی خوب به شمار می‌آید. اما علی‌رغم این نقش با اهمیت تاکنون هیچ تعریف اجماعی از مفهوم حُسن جریان امور در نظام حقوق اداری کشور ما ارایه نشده و از طرفی صرف‌نظر از تعارضات موجود در درک معنایی آن، عموم دیدگاه‌ها بر این باورند که حُسن جریان امور چیزی متمایز از اجرای قوانین نیست و یا اینکه منطقه‌ای فراتر از قانون را نمی‌توان برای ارایه تعریف، فلسفه وجودی و اهداف این مفهوم در نظر گرفت و این بدان معنا است که امکان هرگونه کنترل و نظارت بر حُسن جریان امور عمومی نیز خارج از حوزه به رسمیت شناخته شده برای آن توسط قانون نمی‌تواند وجود داشته باشد.

در مقابل متون قانونی مربوط به آمبودزمان بخش عمومی کشور انگلستان قرار دارد که در آنها اشاره‌ای به لزوم اجرای قانون در کنار حُسن جریان امور نشده است. زیرا به دلیل تحولات در ساختار سازمانی و اداری دولت، رویکرد سنتی به حاکمیت

با این وجود باید به اولویت سیاست‌گذاری دولتی که بواسطه الزامات و پیامدهای گسترده‌ای آن از نظر اداره و اجراء برای شهروندان، نقش محوری و فراگیر در سازماندهی حقوق آنان دارد توجه نمود. چه اینکه هرگونه ضعف و سوء اداره امور عمومی توسط دولت منجر به انحراف از بوروکراسی فراتر از نقش ابزاری برای دولت و پیوند با صاحبان دارای منافع و قدرت خاص، دارای فساد و بی‌ثباتی در سیاست‌ها و مدیریت‌ها برای مهار کردن اعمال دلبخواهانه سیاستمداران و خودسرانه بورکرات‌ها، از بین رفتن انعطاف‌پذیری نسبت به قوانین و مقررات، تأخیرات در تصمیم‌گیری‌ها، خودداری از تجربه کردن اندیشه‌ها و شیوه‌های جدید مدیریتی و اجرایی، وجود تشریفات زائد اداری می‌شود و این نقص جدی بویژه در اداره سنتی امور عمومی نمی‌تواند معین کند دولت تحت چه شرایطی می‌تواند عملکردی بهتری نسبت به سایر فراهم کنندگان خدمات عمومی بر حسب کارایی و کیفیت یک خدمت و تضمین حقوق شهروندی داشته باشند. (موثقی، ۱۳۹۴: ۸۵-۷۹)

البته اینکه ظرفیت دولت در تنظیم سیاست‌گذاری متغیری مهم به منظور حفظ حقوق شهروندی است، تنها محصول نهادسازی یا بهبود سیاست نیست، بلکه محصول آموزش نیز هست و برای ایجاد و افزایش چنین ظرفیتی باید به زیرساخت‌هایی چون خاستگاه تاریخی، محیط اقتصادی، زمینه فرهنگی، ساختار قانونمند دولت، مشروعیت اقتدار و پایگاه اجتماعی آن، محاسبه‌پذیری اداره و استقلال نسبی آن از محدودیت‌های داخلی و خارجی، درک فنی و صلاحیت اداری دولت در تعقیب اهداف خود نیز توجه شود. تمامی این ویژگی‌ها به عنوان پیش نیازهای کارکردی و نهادی دستگاه اداری برای بهبود و توسعه اداره امور عمومی و حفظ حقوق شهروندی مطرح هستند و اگر سیاست نتواند موجب ظهور نوعی از دولت شود که یک ظرفیت کارا، موثر و مستقل استفاده از این ابزارها را برای حکمرانی خوب را ایجاد، حفظ و حمایت کند، در آن صورت هیچگونه پیامدهای مثبت توسعه‌ای برای امور و حقوق مذکور در کار نخواهد بود. (موثقی، ۱۳۹۴: ۸۶)

این ایده را که به دلیل انعطاف‌پذیری بسیار بیشتر از چارچوب‌های فرمالیستی در بکارگیری قواعد عدالت طبیعی و آینده‌نگری منافع عمومی می‌توان به معنای دقیق فلسفی، فلسفه وجودی و کارکردی نهادهای آمبودزمان در حقوق اداری معاصر غرب دانست، نشان داد اداره خوب تنها محدود به اجرای قانون نیست. بلکه حاوی اصول و ارزش‌هایی است که فارغ از هر مرحله سلسله مراتب هنجاری و هدف خاص مورد تعقیب آنها، برای همه کسانی که در یک جامعه زندگی می‌کنند ارزشمند هستند و آنها را مطالبه می‌کنند.

قانون نه تنها دیگر قادر به حل بسیاری از تنش‌ها و پیچیدگی‌های فنی نهاد اداره به منظور حفظ و اجرای حقوق و آزادی‌های عمومی نبود، بلکه فرآیند طبقه‌بندی رسمی ارزش‌ها عموماً در بروز تعداد زیادی از این ناکارآمدی‌ها که بی‌عدالتی اداری تلقی می‌شدند، نقش داشت. بنابراین در اثر شناسایی و ترسیم رابطه‌ای پیچیده و متقابل میان تأسیس و تحول در سازمان اداری دولت با اصول و مفاهیم حقوق عمومی بود که حُسن جریان امور به عنوان مفهومی مکمل با حاکمیت قانون برای به تصویر کشیدن یک نظام اداری - نظارتی مطلوب از پاسداشت حقوق و آزادی‌های عمومی در درون دولت، بکار گرفته شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



## منابع

- Alam, Asadullah. (1992). *My Conversations with the Shah (Secret Memoirs of Amir Asadullah Alam)*, Volume 1, Tehran, Publisher: New Design. (in Persian)
- Alan, Ryan. (1993). "Liberalism", A Companion to Contemporary Political Philosophy, Blackwell Publishing.
- Amin Verzli, Nasreddin. (2010). "proper conducting of affairs; Theoretical and conceptual exploration and indexing", Research and Planning Center of the General Inspection Organization of the country, number 24. (in Persian)
- Aref, Reza, Dehbashi, Mehdi. (2015). "Inspection organization; The semantics of proper conducting of affairs and the methodology of determining indicators", two quarterly administrative law journals, number 10. (in Persian)
- Bamforth, Nicholas. (1998). *Parliamentary Privilege and the Parliamentary Commissioner for Standards*, The Cambridge Law Journal, Vol. 57, No. 1.
- Cane, Peter. (2011). *Administrative Law*, Fifth Edition, by Oxford University Press Inc., New York.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- *Collection of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. (2015). 4th edition, Tehran, Publisher: Vice President for Compilation, Revision and Publication of Laws and Regulations, Presidential Legal Vice. (in Persian)
- Danai-Fard, Hassan. (2017). *Management movements in the public sector: past, present and future*, first volume, second edition, Tehran: Samit Publications. (in Persian)
- *Details of the deliberations of the Senate*, period 5, session: 32, 2nd Monday of May 1347. (in Persian)
- Gurji-Azandriani, Ali-Akbar, Babaei, Mehdi. (2011). "Ombudzaman: Comparison of Iranian, French and English systems", Journal of Legal Research Quarterly, No. 57. (in Persian)
- Hosseini, Mohammad Reza, Jamei, Mojtabi. (2015). "Comparison of the position, role and function of the supervisory bodies of the judiciary in the restoration of public rights", Knowledge Evaluation Quarterly, No. 29. (in Persian)
- Jokar, Fazlullah. (1390). "Comparative study of the Commission on Article 90 of the Constitution and the British Parliamentary Ombudsman", Master's Thesis, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran. (in Persian)
- Legal Bill No. 11664- 8/2/1347 of the Board of Ministers regarding the establishment of the Imperial Inspection Organization. (in Persian)
- Leyland, Peter, Anthony, Gordon. (2013). *Textbook on Administrative Law*, Seventh Edition, Oxford University Press.
- Marshall, Geoffrey. (1968). *The British Parliamentary Commissioner for Administration*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377.

- Masih, Bahnia, Sadeghi, Amirhossein. (2019). "The public sector ombudsman in the English legal system with a look at the supervisory institutions in the Iranian legal system", the scientific quarterly of modern researches in administrative law, number 5. (in Persian)
- Mothaghi, Seyed Ahmad. (2014). "Government Affairs Department or Development Affairs Department?", Public Policy Quarterly, No. 1. (in Persian)
- Mustafi, Abdullah. (1947). *Administrative History of Ahd Qajar*, Volume II, Tehran, Publications: Scientific Books - Zovar. (in Persian)
- Ostrom, Vincent. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Parliamentary Commissioner Act 1967.
- Parveen, Khairullah, Delbar, Hossein. (2013). "Evaluation and correction of administrative processes in the mirror of the National Inspection Organization", Public Law Research Quarterly, No. 42. (in Persian)
- Pedroud, Esdaleh et al. (2022). "Identification and prioritization of factors affecting the establishment of the citizenship charter in Iran's government institutions", Journal of Management Development Process, No. 2. (in Persian)
- Rashidi, Ahmad, Manavi, Mona. (2018). "Metaanalysis of the supervisory duties of the inspection organization and its conceptualization in the model of good governance", Judicial Law Perspectives Quarterly, No. 87. (in Persian)
- Rousseau, Jean-Jacques. (2015). *Social contract*, translator: Morteza Kalantarian, Tehran, publisher: Aghat Publications. (in Persian)
- Shafi'i, Mahmoud. (2019). "Citizenship rights; From public demand to institutionalization (investigating the possibility of forming the Ministry of Civil Rights)", Human Rights Research Journal, No. 22. (in Persian)
- Stacey, Frank. (1972). *The British Ombudsman*, Review by: Stanley V. Anderson, The American Journal of Comparative Law, Autumn, Vol. 20, No. 4, Oxford University Press.
- Tabatabai-Motmani, Manouchehr. (2008). *Administrative Law*, 3rd edition, Tehran, Publisher: Somit Publications. (in Persian)
- This is extracted from the First Annual Report of the Northern Ireland Commissioner for Complaints. (1970). para. 20. See article by H. J. Elcock. (1972) 50 *Public Administration*.
- Wade, Henry William Rawson, Schultz, Franklin. M. (1972). *The British Ombudsman: A Lawyer's View*, [with Comment], Source: Administrative Law Review, Vol. 24, No. 2, Published by: American Bar Association.
- Wheare, K.C. (1973). *Maladministration and ITS Remedies*, Fellow of All Souls College, Oxford, published under the auspices of The Hamlyn Trust, Published in by Stevens & Sons Limited of 11 New Fetter Lane in the City of London and printed in Great Britain by The Eastern Press Limited of London and Reading.
- Yadipour, Mehdi. (2009). *An Introduction to Law and Economics*, Tehran:



Imam Sadegh University Publica-  
tions. (in Persian)



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی