



A Study of the Challenges Facing Citizen's Rights in the Iranian Administrative System Based on Good Governance Indicators

Zabihollah Salmani¹ | Arkan Sharifi² | Haneh Farkish³

1. Ph.D Student, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran.
Email: zabihollah.salmani@gmail.com
2. Corresponding Author; Asistant Prof. Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran. Email: arkansharifi@gmail.com
3. Asistant Prof, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran.
Email: haneh.farkish@iausdj.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1409-1433</p> <p>Received: 2023/07/05</p> <p>Received in Revised form: 2023/09/07</p> <p>Accepted: 2023/09/09</p> <p>Published online: 2024/09/22</p> <p>Keywords: <i>citizen rights, Iranian administrative system, administrative system reform.</i></p>	<p>The topic of citizen's rights is one of the most pressing issues of contemporary law and is an emerging concept that focuses mainly on prioritizing justice. It, therefore, has a distinct place in social and political theories. Citizen's rights consist of the duties and responsibilities of individuals towards each other and the government. It also covers political, civil, social and cultural rights. An individual who is part of a city, district, or state is considered a citizen. Citizens can act legally and according to the law and have the right to demand the protection of the law. Citizen rights are realized against the backdrop of good governance. Good governance is a new concept in today's governance practices. In this research, using a descriptive-analytical method, the challenges faced by citizen's rights in Iran's administrative system are studied and solutions to remove them are recommended. Moreover, challenges related to the rule of law, transparency, responsibility, accountability, access to information, and citizen participation (all good-governance factors) in administrative decisions have been examined and analyzed.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Salmani, Zabihollah; Sharifi, Arkan; Farkish, Haneh (2024). A Study of the Challenges Facing Citizen's Rights in the Iranian Administrative System Based on Good Governance Indicators. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 54 (3), 1409-1433. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.361460.3343</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2023.361460.3343</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press.</p>





بررسی چالش‌های اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری ایران مبتنی بر مؤلفه‌های حکمرانی خوب

ذبیح‌اله سلمانی^۱ | ارکان شریفی^۲ | هانه فرکیش^۳

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: zabihollah.salmani@gmail.com

۲. نویسنده مسئول؛ استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: arkansharifi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: haneh.farkish@iausdj.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۴۰۹-۱۴۳۳</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۱۴</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۶/۱۶</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۱۹</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: اصلاح نظام اداری، حقوق شهروندی، حکمرانی خوب، نظام اداری ایران.</p>	<p>موضوع حقوق شهروندی یکی از مهم‌ترین موضوعات حقوق معاصر و مفهومی نوظهور است که به‌ویژه اولویت عدالت را مورد توجه قرار داده و جایگاه ویژه‌ای در نظریه‌های اجتماعی و سیاسی پیدا کرده است. حقوق شهروندی شامل وظایف و مسئولیت‌های افراد در قبال یکدیگر و دولت و دربرگیرنده حقوق سیاسی، مدنی، اجتماعی و فرهنگی می‌شود. شهروند به کسی گفته می‌شود که جزء شهر یا ناحیه و یا کشور باشد. شهروند شخصی حقیقی است که می‌تواند طبق قانون عمل کند و حق مطالبه حمایت قانون را دارد. حقوق شهروندی در سایه حکمرانی خوب تحقق پیدا می‌کند و حکمرانی خوب در واقع یک ایده نو در اعمال حکمرانی به حساب می‌آید. در این پژوهش، با روشی توصیفی-تحلیلی، چالش‌های حقوق شهروندی در نظام اداری ایران، احصا و راهکارهایی برای رفع موانع تحقق آنها پیشنهاد شده است. در این زمینه، چالش‌های مختلفی در زمینه حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، دسترسی به اطلاعات و نیز مشارکت شهروندان در تصمیمات اداری- که مؤلفه‌های حکمرانی خوب هستند- بررسی و تحلیل شده‌اند.</p>
استناد	<p>سلمانی، ذبیح‌اله؛ شریفی، ارکان؛ فرکیش، هانه (۱۴۰۳). بررسی چالش‌های اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری ایران مبتنی بر مؤلفه‌های حکمرانی خوب. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۴ (۳)، ۱۴۰۹-۱۴۳۳.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.361460.3343</p>
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.361460.3343
ناشر	<p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p> 

۱. مقدمه

یکی از حوزه‌هایی که نیازمند رعایت حقوق شهروندی و تحقق حکمرانی خوب در آن است، نظام اداری است. نظام اداری را می‌توان به‌عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی کشور در نظر گرفت که از نفوذ و تأثیرگذاری بسیار گسترده و عمیق برخوردار است. مهم‌ترین کارکرد این نظام را می‌توان در تنظیم تمامی فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های از پیش طرح‌شده دولت‌ها خلاصه کرد. در حقیقت هیچ‌یک از تصمیمات و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت یا نظام سیاسی حاکم، بدون پشتیبانی نظام اداری تحقق‌پذیر نیست. امروزه یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، در ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام اداری و مدیریتی آنها خلاصه شده است. بنابراین می‌توان گفت که بخش عمده‌ای از توسعه و پیشرفت هر کشوری به کارایی و اثربخشی مدیریت و نظام اداری آن وابسته است. تصویب منشور حقوق شهروندی در نظام اداری ایران، گامی بوده است برای رعایت حقوق شهروندی و تحقق حکمرانی خوب و شاید بتوان گفت که بهترین راهکار برای بهبود نظام اداری کشور همین پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب در زمینه تحقق حقوق شهروندی است.

به باور اغلب صاحب‌نظران بهترین راهکار برای بهبود نظام اداری کشور پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب است. حال سؤال این است که عناصر و مؤلفه‌های حکمرانی خوب کدام‌اند و اعمال آنها متضمن چه آثاری برای اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری دارد؟ چالش‌های کنونی در اجرای حقوق شهروندی در نظام اداری با توجه به مؤلفه‌های حکمرانی خوب چیست و راهکارهای مقابله و رفع آنها کدام است؟ در این پژوهش، با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی، پاسخ به این پرسش مدنظر بوده است: از منظر حکمرانی خوب، نظام حقوق اداری ایران با چه چالش‌هایی در حوزه حقوق شهروندی روبه‌روست؟ از این‌رو پس از تبیین مفهوم حقوق شهروندی و مؤلفه‌های آن، چالش‌های فراروی هر یک از این مؤلفه‌ها بررسی شده است.

۲. مفهوم حقوق شهروندی

حقوق شهروندی، بازتاب آرمان جهانی عدالت و جامعه‌ای است که در آن هر انسانی بتواند از زندگی شرافتمندانه همراه با صلح، امنیت و رفاه برخوردار شود. حقوق شهروندی، مفهومی سیاسی-حقوقی است. سیاسی از این حیث که رابطه فرد با نظام سیاسی را مدنظر قرار می‌دهد، حقوقی است بدین‌علت که حقوق و تکالیفی برای شهروند در ارتباط با جامعه و نظام اجتماعی سیاسی که از آن پیروی می‌کند، ارائه می‌دهد. شهروندی به‌عنوان یک پدیده اجتماعی مدرن از مؤلفه‌های محوری نظام‌های سیاسی دموکراتیک و شاخصی برای نشان دادن تحقق دموکراسی در یک جامعه مدرن است. در اینکه شهروندی دربردارنده

حقوق و تکالیفی برای اعضای آن است، شکی نیست. این مفهوم دارای رابطه چندسویه و متقابل بین اعضای جامعه با یکدیگر و اعضای حاکمیت کشور است. بهترین حالت تحقق مفهوم شهروندی، توجه به تکالیف و مسئولیت‌ها است که خود لازمه شهروندانی فعال و مشارکت‌کننده در فرایند توسعه پایدار است، برای تحقق این فرایند باید به مفهوم حقوق شهروندی توجه کرد، مفهومی که یکی از مهم‌ترین مفاهیم در حوزه‌های علم حقوق، جامعه‌شناسی و حتی علوم سیاسی جهان را در حال حاضر به خود اختصاص داده است (رضاپور و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۳ و ۴۴). مفهوم «شهروندی» وقتی تحقق می‌یابد که همه افراد یک جامعه از تمامی حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشند و به فرصت‌های خوب زندگی از حیث اجتماعی و اقتصادی دسترسی آسان داشته باشند.

۳. مفهوم و مبانی حکمرانی خوب

حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد که ناظر بر تعامل مؤثر میان سه رکن دولت، بازار و نهادهای مدنی است. در نظریه حکمرانی خوب از دولت به‌عنوان یک نهاد اجتماعی نهادساز یاد می‌شود، به طوری که این توانایی را دارد تا با ایجاد نهادهای حامی بازار، زمینه‌های رشد اقتصادی را فراهم آورد. با نگاهی به پیشینه نظریه حکمرانی خوب به‌وضوح می‌توان دریافت که این نظریه در حقیقت در مقام تبیین الگویی به‌منظور دستیابی به توسعه پایدار است. به بیان دقیق‌تر این نظریه ابتدا رویکرد اقتصادی داشته و هدف از آن توسعه اقتصادی بوده است (میدری، ۱۳۸۳: ۲۹). این درحالی است که می‌توان مبانی حقوقی این نظریه را در چگونگی دست یافتن به حکومتی عادلانه و مردم‌سالار جست‌وجو کرد. در اجلاس هزاره سازمان ملل که در سپتامبر ۲۰۰۰ در نیویورک تشکیل شد، اعلامیه‌ای به تصویب رسید که به اعلامیه هزاره مشهور است. در این اعلامیه اهداف هشت‌گانه‌ای در جهت رسیدن به توسعه و کاهش فقر پیش‌بینی شده و حکمرانی خوب به‌عنوان شرط اساسی تحقق این اهداف برشمرده شده است. بانک جهانی در گزارشی در سال ۱۹۸۹ برای اولین بار حکمرانی خوب را ارائه خدمات عمومی، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است.

حکمرانی خوب، یک روش حکمرانی و دارای مجموعه‌ای از ارزش‌ها، هنجارها و اصولی است که به‌وسیله اعمال اینها، اهداف حکومتی یعنی همان اداره منابع و امور عمومی جامعه، به‌نحو احسن محقق می‌شود. با این توصیف، حکمرانی خوب به رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود و بر مشارکت بین سه بخش دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تأکید دارد.

مهم‌ترین اهداف حکمرانی خوب عبارت‌اند از:

- دوباره‌سازی جامعه مدنی برای پیشرفت سازمان‌ها، نهادها و جوامع محلی؛

- کاهش فقر و جلوگیری از انزوای اجتماعی، قومی و فرهنگی در کشور؛
 - بالا بردن سطح مشارکت شهروندان و صاحبان منافع در فرایندهای سیاسی
 - از بین بردن فساد و افزایش سلامت اداری (kooiman, J, 2003: 113).
- بنابراین حکمرانی خوب مانند بسیاری از امور دیگر به صورت تصادفی حاصل نمی‌شود، بلکه نیازمند قواعد نظام‌مند و برنامه‌ریزی دقیق است. حکمرانی خوب نتیجه برنامه‌ریزی مدون، مشارکت کارآمد و تصمیم‌گیری منطقی و معقول است (خلفخانی، ۱۳۹۱: ۲۸۰-۵۸۱).

۴. ویژگی‌های حکمرانی خوب و چالش‌های فراروی آنها در زمینه تحقق حقوق شهروندی

در نظام اداری

برای حکمرانی خوب، ویژگی‌ها و شاخصه‌های بسیاری ارائه شده است، اما آنچه در این پژوهش مورد توجه قرار می‌گیرد، قدر متیقنی است از آن مؤلفه‌هایی که از سوی نهادهای بین‌المللی همچون بانک جهانی، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل و کمیسیون اقتصادی اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه مطرح شده و در اصول قانون اساسی کشورها نیز مورد توجه قرار گرفته است. این شاخصه‌ها عبارت‌اند از: حاکمیت قانون، شفافیت، مشارکت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی. در ادامه، ضمن تبیین هریک از این شاخصه‌ها، چالش‌های فراروی آنها را بررسی می‌کنیم.

۵. حاکمیت قانون و چالش‌های آن

حاکمیت قانون یعنی انجام هر عملی مطابق با قانون. در مقام بیان تمایز میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی، حاکمیت قانون را می‌توان در تقابل با حاکمیت اراده اشخاص قرار داد. بر این اساس، بایسته‌های حاکم تابع اراده افراد نیست. حاکمیت قانون، موجد و معرف صلاحیت‌هاست و نه اراده‌ها؛ حاکمیت قانون وضعیت عدم حاکمیت اراده شخصی است (امامی و زرگوش، ۱۳۸۷: ۵۵).

حاکمیت قانون بدین معناست که در یک جامعه، قانون در رأس اقدامات قوای حکومتی قرار بگیرد؛ یعنی قانونگذاری، اجرا و قضاوت بایستی با عطف به قوانین ارگانیک و سایر قوانین فرادستی و در چارچوب آنها صورت بگیرد. می‌توان گفت که در حکمرانی خوب با حاکمیت قانون، حقوق بشر و حقوق شهروندی، حمایت و تضمین می‌شود.

به طور کلی دو نوع برداشت از حاکمیت قانون وجود دارد: برداشت شکلی و برداشت ماهوی. در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، ویژگی‌های قانون عبارت‌اند از: عام بودن، انتشار عمومی، عطف به ماسبق نشدن و واضح بودن. در این برداشت به ماهیت قانون توجه نمی‌شود. درحالی‌که در برداشت

ماهوی، به محتوای قانون حاکم می‌پردازد و مفهوم حاکمیت قانون را با دیگر ارزش‌ها و هنجارهای بنیادین مانند عدالت، برابری و ... در هم می‌آمیزد و در واقع، نقش آموزه‌های اخلاقی به‌جای آموزه‌های حقوقی پررنگ‌تر می‌شود.

۵.۱. چالش‌های حاکمیت قانون در بعد شکلی

مهم‌ترین چالش‌های حاکمیت قانون از نظر شکلی را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۵.۱.۱. تعدد هنجارهای حقوقی و مراجع وضع آنها

پس از پیروزی انقلاب مردم ایران در سال ۱۳۵۷ کار تصویب قانون اساسی شروع شد. در اصول آغازین این قانون بر رعایت اصولی مانند تساوی همه اشخاص و مشارکت افراد جامعه در اداره امور کشور تأکید شد و نظام تک مجلسی در قوه مقننه آن شکل گرفت، ولی به مرور زمان در کنار مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رکن تقنینی کشور، نهادهای خاصی به‌سبب پاره‌ای مصلحت‌های دینی و امنیتی و با استناد به مفاهیمی مانند احکام ثانویه و مصلحت شکل گرفته‌اند که در راستای انجام وظیفه گاهاً زمینه بروز تنوع تفاسیر به‌ویژه در ارتباط با جایگاه مصوبات آنان در رابطه با قوای دیگر به‌خصوص قوه مقننه را سبب شد (جهان‌بین و گرجی از ندریانی، ۱۳۹۸: ۷۷۹). از جمله این نهادها شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری است که هر کدام امکان مقررات‌گذاری و تقنینی در برخی از موضوعات خاص را دارند.

۵.۱.۲. سلسله‌مراتب نامشخص بین هنجارها

به موجب نظریه سلسله‌مراتب هنجارها، نظم حقوقی تنها شامل انبانی از هنجارها نیست، بلکه این نظم بر اساس روابطی ارگانیک طراحی شده است که نظم حقوقی را سازمان می‌بخشد. بر اساس نظریه سلسله‌مراتب هنجارها، نظام حقوقی تولید هنجارهای حقوقی را بر اساس روش‌های خاص و پیچیده طراحی می‌کند که در نهایت به تثبیت هنجارهای حقوقی منتهی می‌شود. مبنای تولید هنجار بر اساس اعتبار آن توجیه می‌شود. این اعتبار روش‌های تولید هنجار را نیز معین می‌کند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران سلسله‌مراتب هنجارها مانند دیگر نظام‌های حقوقی وجود دارد. ضمانت اجرای این سلسله‌مراتب نیز در دو سطح صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری با سازوکارهای مؤثر قابل مشاهده است. اما در عین حال، تفاوت‌هایی نیز با الگوی عام سلسله‌مراتب هنجارها وجود دارد که سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی کشورمان را متمایز می‌سازد. سلسله‌مراتب هنجارهای نظم حقوقی با چالش‌هایی

نیز روبه‌رو است که حل آن‌ها ضروری است. در این زمینه تبیین جایگاه گروه‌هایی از هنجارها مانند سیاست‌های کلی نظام و مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی در هرم نظم حقوقی به تثبیت سلسله‌مراتب هنجارها یاری می‌رساند (ویژه، ۱۳۸۸: ۳۱). جایگاه مصوبات شورای عالی سران قوای سه‌گانه و ستاد مقابله با کرونا که بنا به مصوبه این شورا شکل گرفت و یا مصوبات و تصمیمات هیأتی که اخیراً به منظور مولدسازی اموال دولت تشکیل شده و از هر نظارتی مصون شده، از چالش‌هایی است که حقوق شهروندان را در مواجهه با نظام اداری دستخوش ابهاماتی جدی می‌سازد.

۵.۱.۳. نظارت ناکارآمد بر نظم حقوقی هنجارها و قانون‌گریزی

عوامل متعددی را می‌توان برای این ناکارآمدی ذکر کرد. یکی از علل این ناکارآمدی، وجود ابهام در مفهوم نظارت است. نظارت، از جمله مفاهیمی است که در خصوص معنای آن میان نویسندگان نظام‌های حقوقی اتفاق نظر وجود ندارد. علمای حقوق و قوانین مختلف برای اشاره به امر نظارت از اصطلاحات و واژه‌های مختلفی استفاده کرده‌اند. تنوع نظارت حوزه‌ها و قلمروهای مختلفی که نظارت در آنها اعمال می‌شود، سبب شده که نظارت در هر حوزه معنای خاص خود را پیدا کند؛ چراکه هدف نظارت‌ها در زمینه‌های مختلف متفاوت است (رفیعی لک و برزگر، ۱۴۰۱: ۱۰۱).

عوامل قانونی همچون ضعف قوانین، به‌روز نبودن قوانین، ضعف ضمانت اجرای قوانین، برخورد سلیقه‌ای مجریان و برخوردکنندگان با نقض قوانین، جهل و ناآگاهی مردم به قوانین از یک سو به بروز قانون‌گریزی منجر می‌شود و از سوی دیگر، عوامل مختلف شخصیتی مانند سن، جنسیت، تجرد و تأهل و اشتغال، به این ضعف قوانین دامن می‌زند و سبب گسترش زمینه‌های انحراف می‌شود. از دیگر عوامل قانون‌گریزی تأسی به مجریان نظام و کارگزاران دولتی است. شاید بتوان گفت قانون‌پذیری و قانون‌گریزی در هر جامعه‌ای نشان‌دهنده میزان پایبندی یا بی‌اعتنایی دولتمردان و مجریان نسبت به قانون است (اصغرزاده و شایگان، ۱۳۹۴: ۱۱). متأسفانه خلأهای زیادی که در نظام اداری کشور در زمینه نظارت بر رفتار مأموران و مقامات اداری وجود دارد، موجب می‌شود که حاکمیت قانون در مفهوم صوری آن از حیث فقدان نظارت کافی و مؤثر دچار مشکلاتی جدی شود. در این باره نباید دریافت حقوق‌های نجومی و یا اختلاس‌های سنگینی که دامن‌گیر نظام اداری کشور شده و حقوق شهروندان را با چالش‌هایی جدی مواجه می‌سازد، از نظر دور داشت.

۵.۲. چالش‌های حاکمیت قانون در بعد ماهوی

حاکمیت قانون عبارت است از: «تعهد رضایت‌مندانه حکومت به احترام به برابری و کرامت انسانی و محترم شمردن تعهداتش به مردم». به این ترتیب خصیصه اصلی دیدگاه ماهوی تأکید بر نقش

آموزه‌های اخلاقی در قانون است. یکی دیگر از ادعاهای طرفداران مفهوم ماهوی حاکمیت قانون این است که صرف قانونیت برای تأمین حاکمیت قانون کفایت نمی‌کند. بدین معنی که دولت به هر ترتیب ملزم به رعایت برخی قوانین است که به وسیله آن به اداره حکومت می‌پردازد. اما در دیدگاه ماهوی تنها دولتی را می‌توان تابع قانون دانست که معیارهای فراحقوقی (اخلاقی، سیاسی، و ...) را نیز مدنظر قرار دهد و اعمال حکومت را بر آن مبنا تنظیم کند.

طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، به قدرت قانون برای چارچوب‌بندی اعمال اختیارات قدرت بی‌اعتمادند و بیم آن دارند که حکومت با ادعای رعایت قانون، به نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان بپردازد (هاشمی و غفاری، ۱۳۹۰: ۳۵۶-۳۵۷). با توجه به آنچه در تبیین حاکمیت قانون در مفهوم ماهوی آن گفته شد، می‌توان در زمینه مواجهه حقوق شهروندان با نظام اداری، از جمله در ایران، به چالش‌های زیر اشاره کرد:

۵.۲.۱. آشفتگی در نظریه عدالت

یکی از مباحث محوری در کتاب جمهوری افلاطون، موضوع عدالت است. افلاطون برای تعریف عدالت، مدینه فاضله‌ای را ترسیم می‌کند که حاکم آن فیلسوف پادشاه است. از دیدگاه وی عدالت باید هم در درون فرد و هم در جامعه ایجاد شود. عدالت در شهر در سلسله‌مراتب طبیعی و تقسیم کار یافت می‌شود، بدین ترتیب هر کس باید همان عملی را انجام دهد که به‌طور طبیعی برای آن ساخته شده است.

از سوی دیگر عدالت به‌عنوان اساسی‌ترین مفهوم در فلسفه سیاسی و حقوق، پرسش‌های گوناگونی را در مورد عمل و رفتار، هم در سطح فردی و هم در سطح جمعی پاسخ می‌دهد و به ایجاد تعادل میان اهداف مختلف انسان مانند شادی، رفاه، معرفت، فضیلت و نیز ایجاد تعادل میان خواسته‌های متنوع انسانی می‌پردازد و در نهایت بهره‌برداری متعادل از ثروت و شیوه توزیع آن، همگی جزئی از مبحث عدالت هستند.

همچنان که در اندیشه سیاسی بین فلاسفه مختلف در زمینه مفهوم عدالت اختلاف نظرهایی وجود دارد، در عالم حقوق نیز اختلافاتی جدی در تبیین مفهوم عدالت در عرصه هنجارگذاری وجود دارد. در این باره چه بسا می‌توان به جریاناتی که در وضع قانون کار جمهوری اسلامی ایران اتفاق افتاد اشاره کرد که بارها منجر به ارائه پیشنویس‌های لوایحی به مجلس شورای اسلامی شد؛ چراکه این دغدغه به‌طور جدی وجود داشت که لوایح پیشنهادی دولت نتوانسته‌اند آنچنان که باید و شاید عدالتی را که با توجه به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کارگران دنبال می‌کنند، تأمین کند. شایان ذکر است این آشفتگی را نه تنها در مفهوم عدالت که در دیگر مضامین بلندی که حاکمیت قانون در مفهوم ماهوی خود را

دنبال‌کننده آنها قلمداد می‌کند، جست‌وجو کرد؛ مفاهیمی همچون آزادی و حقوق بنیادین شهروندان که از هر منظری، نگاه متفاوتی به آنها وجود دارد و موجب اختلاف‌نظرهایی جدی در مواجهه میان شهروندان و نظام اداری کشور می‌شود.

۵.۲.۲. عدم رعایت جدی حقوق مکتسبه شهروندان

اصل احترام به حقوق مکتسبه یا حقوق ثابت از جمله اصولی است که از حقوق اروپایی نشأت گرفته و وارد حقوق ایران شده است و ریشه در نظرهای مکتب فردگرایی دارد. به نظر می‌رسد که نظریه حقوق مکتسبه از حقوق مدنی به حقوق عمومی سرایت کرده و اساس آن از حقوق مدنی و دیدگاه‌های دانشمندان این رشته نشأت گرفته است؛ ولی حقوق عمومی، نگرش دیگری به آن داشته و خوانش آن از بیان حقوق مدنی، مجزا شده و با عمومات حقوق اداری منطبق شده است. در بیان حقوق اداری، حقوق مکتسبه، مجموعه حقوقی است که در اثر رویه‌های اداری و یک زمان معقول و به‌گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثابت یافته است و مقام اداری مجاز نیست که با وجود تغییر قوانین، مقررات و سیاست‌ها در بستر زمان، با تصمیم و صلاح‌دید خود، آنها را سلب، تغییر، تحدید یا تضییق کند. به عبارت دیگر، تصمیم خود را به دارندگان قبلی آنها که در شرایط قانونی و مشروع برایشان ایجاد و ثابت یافته، تسری دهد و حقوق چنین اشخاصی را تضییع کند. این نوع حق‌ها در حقوق اداری تحت حمایت اصل احترام به حقوق مکتسبه شناسایی شده است. به بیان دیگر، هر گاه افرادی در سایه نظام قانونی، حق معینی را به‌دست آورند یا تصمیم اداری برای آنها، وضعیت یا مرتبط قانونی خاص را پیش‌بینی کند؛ هرگونه اعمال تغییر و اصلاح در این حق و یا وضعیت قانونی، ممنوع بوده و مصوبه اداری جدید نسبت به گذشته دارای اثر نیست (ویژه و حجتی، ۱۴۰۰: ۲۶۱).

شناسایی این اصل مهم یعنی احترام به حقوق مکتسبه در حوزه حقوق عمومی و حقوق اداری موجب کارآمدی اداری و به سود «اداره خوب» است، چراکه اگر قدرت اداری و عمومی به‌گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به حقوق مکتسبه شهروندان باشد، به احتمال فراوان مراجع عمومی، مرجعی مشروع تلقی خواهند شد. باور به مشروعیت مراجع و مقامات عمومی، انگیزه افراد را جهت مشارکت در روند تصمیم‌گیری، اعتماد به اداره و پیروی از مقررات اداری افزایش می‌دهد (ضیائی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵۹). به موجب این اصل، حقوقی که شهروند به موجب قانون و یا قرارداد مبتنی بر قانون کسب کرده است، باید در برابر تغییر قانون و تصمیمات اداری حمایت شود تا ضمن اینکه از تجاوز به حقوق و آزادی‌های وی ممانعت به‌عمل آید، ضامن حفظ وضعیت حقوقی شهروند و ثبات آن وضعیت باشد. با توجه به نقش دیوان عدالت اداری در حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان، تضمین حقوق مکتسبه شهروندان و حفظ ثبات

وضعیت حقوقی آنان به این نهاد سپرده شده است تا با نظارت بر قانون‌مداری عوامل اجرایی و اداری از تخطی و تجاوز دستگاه‌های دولتی به حقوق شهروندان و نقض ثبات جایگاه ایشان ممانعت به‌عمل آورد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با در نظر گرفتن معیارهای قضایی سعی در شناسایی و تضمین حق‌های مکتسبه شهروندان داشته است، تأمل در آرای مربوط به حق‌های مکتسبه این معیارها را به ما می‌شناساند، همچنین هیأت عمومی در این مسیر از تمسک به معیارهای جدید قضایی در جهت تضمین هرچه بیشتر امنیت حقوقی و حق‌های مکتسبه شهروندان غافل نبوده است. مطالعه رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در تضمین قضایی امنیت حقوقی شهروندان و حق‌های مکتسبه آنان مطلوب ارزیابی می‌شود (ویژه و همکاران، ۱۳۹۲، ۱). با این حال وجود آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان در ابطال مقرراتی که حقوق مکتسبه شهروندان را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند بیانگر آن است که عدم رعایت حقوق مکتسبه شهروندان یکی از چالش‌هایی است که نظام اداری کشور همچنان با آن مواجه است.

۶. شفافیت و چالش‌های فراروی آن

شفافیت به‌منزله یکی از عناصر حکمرانی خوب مطرح است. حکمرانی خوب مستلزم وجود نهادهایی است که بر اساس اصول شفافیت و پاسخگویی بنا شده‌اند.

در تعریف حقوقی از شفافیت، به‌طور مشخص به رابطه دولت و ملت اشاره می‌شود. مقصود این است که شهروندان بتوانند از تصمیماتی که دولت در قالب عناوینی همچون آیین‌نامه، قانون، اصل، ماده و تبصره اتخاذ می‌کند و این تصمیمات موجب حق و تکلیف‌اند، مطلع شوند و عملکرد دولت را بر این اساس تحلیل کنند. دولتی که شفافیت نداشته باشد، دولت فاسدی است، چراکه مدام در حال پنهان‌کاری است و اطلاعات دروغ منتشر می‌کند و این مسئله به اشاعه بی‌اعتمادی در تمام ابعاد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی نه‌تنها در روابط دولت و ملت، بلکه در روابط شهروندان با یک‌دیگر منجر می‌شود (ابوتراب و رفیعی، ۱۳۹۶: ۴).

یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری در ایران که حقوق شهروندان را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد، فقدان شفافیت سازمانی است. مفهوم اصلی شفافیت در سازمان‌ها بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. یکی از موارد مهم در خصوص شفافیت، دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسائل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه سازد. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین‌صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولان، از لحاظ کیفی نیز به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. با توجه به مطالب مذکور، برخی چالش‌های نظام اداری در مواجهه با حقوق شهروندان در رابطه با مؤلفه شفافیت عبارت‌اند از:

۱.۶. چالش دسترسی شهروندان به اطلاعات

منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی افراد و جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و برخی مؤسسات غیرعمومی است. آزادی اطلاعات و مؤلفه آن در واقع حق دسترسی به اطلاعات و افزایش توانایی شهروندان از طریق در دسترسی به اطلاعاتی است که در اختیار دولت و حکومت است، آزادی اطلاعات دارای دو بُعد است: بُعد آزادی اطلاعات، حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی است و بُعد دیگر آن آزادی مواردی نظیر فقدان قوانین که به شکلی صریح، سازوکار حقوقی لازم را برای شفاف‌سازی و گردش آزاد اطلاعات فراهم نسازد یا روند طولانی قانونگذاری در مراجع مختلف قانونگذاری را می‌توان نشانی از عدم توافق عمومی بر ضرورت انتشار و شفاف‌سازی اطلاعات دانست.

مرور کلی بر قوانین موجود نشان می‌دهد ضعف در وجود قوانین مربوط و همچنین اجرایی نشدن قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات به‌طور کامل، سد مهمی بر سر راه شفاف‌سازی به‌خصوص در دولت کشیده است. اگرچه وجود فرهنگ اسرارگرایی در مسئولان و نبود خواست جدی مردمی برای شفاف‌سازی را که از فقدان احساس ضرورت در خصوص شفافیت در بین عامه مردم حکایت دارد، نمی‌توان نادیده گرفت. نبود شفافیت در قوه مجریه که بخش اعظم امکانات حکومت را در اختیار دارد، امکان آگاهی شهروندان به امور عمومی و مطالبه‌گری و مشارکت مؤثر آنان را از بین می‌برد و به تبع این مسئله اعتماد عمومی را در معرض خطر قرار خواهد داد. همچنین حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات حکومتی، یکی از لوازم اصلی آزادی بیان و آزادی اطلاع‌رسانی رسانه‌ها قلمداد می‌شود، زیرا مهم‌ترین وسیله حقوقی در تهیه اطلاعات لازم و دقیق برای به‌کارگیری آزادی‌های مذکور به‌شمار می‌رود.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات برای استقرار شفافیت اسنادی تأکید شده، اما در مقام عمل دولت‌ها و مقامات عمومی در مقابل این شفافیت مقاومت به خرج می‌دهند. علل مقاومت دولتمردان ایرانی در چند مورد به شرح زیر قابل بیان است:

- ماندگاری در فرهنگ پنهان‌کاری است:
- سیاست‌زدگی: درون و برون‌سازمانی.
- امنیت جهانی و تحولات داخلی و بین‌المللی و تحریم‌ها، تعارضات و اعتراضات متعدد با ریشه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی.
- فرهنگ دیوان‌سالاری سازمان‌ها با ماهیت سلسله‌مراتبی و ضدریسک نهادهای دولتی.
- جهت سرعت یافتن روند اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بهتر است دولت با شفافیت با ملت سخن بگوید و از مخفی کردن و کنترل اخبار جلوگیری کند و به آزادی به‌مثابه

- یک ضرورت بنگرد و فضای سیاسی کشور را به سمت شیشه‌ای شدن پیش ببرد.
- قانون فعلی به دلیل برخی نواقص و کاستی‌ها باید مجدداً اصلاح و بازنگری شود و سه لایحه آزادی بیان، حریم شخصی و طبقه‌بندی اطلاعات دولتی از سوی دولت به‌عنوان قوانین پیش‌نیاز تصویب شود.
- ایجاد فضای باز توسط دولت در حوزه آزادی اطلاعات برای رسانه‌های عمومی.
- ایجاد زمینه‌های فکری و فرهنگی لازم به‌منظور اجرای این قانون توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (هوشیدر فراهانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۲).

۲.۶. چالش دسترسی شهروندان به تصمیمات و مقررات اداری

- به‌منظور رفع تبعیض و ایجاد نظام اداری پاسخگو و کارآمد، با هدف بهبود و ارتقای سطح حقوق شهروندی، بهره‌مندی شهروندان از ظرفیت‌های ایجادشده، تسهیل در تحقق اهداف سیاست‌های کلی نظام اداری، فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری، بخش هفتم از «برنامه جامع اصلاح نظام اداری» مصوب ۱۳۹۳ هیأت وزیران و همچنین «منشور حقوق شهروندی»، ابلاغ شده ۱۳۹۵، به‌ویژه ماده ۸ این منشور با درک چالشی که فراروی نظام اداری است، مقرر شده است: با توجه به اینکه مردم و ارباب رجوع حق آگاهی به‌موقع از تصمیمات و فرایندهای اداری و دسترسی به اطلاعات و مقررات اداری دارند، لازم است شهروندان از همه تصمیمات و مقررات اداری که مربوط به کار و زندگی آنان است، اطلاع داشته باشند.
- با توجه به مفاد و محتوای بند ۱۲ مندرج در منشور، دستگاه‌های اجرایی باید در فعالیت‌های اطلاع‌رسانی خود نکات زیر را مورد توجه قرار دهند:
- الف) مفید بودن اطلاعات قابل دسترس یا ارائه‌شده؛ یعنی اطلاعاتی که علم به آنها، توان تشخیص و قضاوت و آگاهی افراد را افزایش می‌دهد؛
 - ب) درست بودن اطلاعات ارائه‌شده؛ بدین معنا که هم اسناد و مدارک و ابزارهای حاوی اطلاعات باید واقعی و صحیح بوده و هم مفاد و مندرجات آنها عاری از خدشه باشد؛
 - ج) به‌روز بودن اطلاعات قابل دسترس یا ارائه‌شده؛ یعنی اطلاعات باید حاوی آخرین تحولات، مصوبات، اصلاحیه‌ها و تفسیرها باشد؛
 - د) به‌موقع بودن اطلاع‌رسانی؛ یعنی اطلاعات باید در زمانی که به آن نیاز است، ارائه شود، به‌نحوی که مخاطبان، فرصت معقول برای واکنش و تصمیم‌گیری پس از آگاه شدن از آن را داشته باشند؛
 - ه) کامل بودن اطلاع‌رسانی؛ یعنی تمام اطلاعاتی که واکنش یا اقدام یا تصمیم مخاطبان به آنها منوط است، نظیر زمان، مکان، اسناد و ادله، هزینه و مدارک هویتی لازم، به‌صورت یک‌جا اعلام شوند.

بنابراین به‌طور کلی اطلاعات مربوط به امور عمومی و فرایندهای آن در حکومت‌های مردم‌سالار، متعلق به مردم است و ضمن محق بودن مردم در آگاهی از این اطلاعات، دولت‌ها به‌عنوان متولیان امور عمومی، موظف به شفاف‌سازی و پاسخگویی در مورد اقدام‌های خود هستند. پیشبرد برنامه‌های اجتماعی نیازمند همکاری و همدلی دولت و شهروندان است. شفافیت در امور عمومی، علاوه بر آنکه مردم را به توجه به این امور علاقه‌مند می‌کند، آگاهی سیاسی و اجتماعی آنها را افزایش می‌دهد و مشارکت مؤثرتری را میان دولت و شهروندان در پیشبرد امور عمومی در پی خواهد داشت.

۷. مشارکت و چالش‌های فراروی آن

مشارکت نقشی اساسی و تعیین‌کننده در هویت‌یابی فرد دارد. مشارکت مبنایی است برای تبدیل فرد به شهروند و دارای دو بعد فعال و غیرفعال است. مشارکت فعال، حق شهروندان و مشارکت غیرفعال، وظیفه ایشان تلقی می‌شود. در جامعه نیز هنگامی که مردم مشارکت‌جو و دولت مشارکت‌ناپذیر است، نقش دولت و حاکمیت انفعالی است (احقر و محمدی، ۱۳۹۴: ۱).

در خصوص جایگاه مشارکت در نظام حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران باید گفت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصولاً مشارکت - بنیاد است. بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی، دولت را مکلف به مشارکت دادن عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود کرده است. دولت مکلف است اصل مشارکت را در همه زمینه‌هایی که به سرنوشت مردم مربوط می‌شود، به‌کار بندد. یکی از این مصادیق تعیین سرنوشت‌ها، تصمیمات اداری است که سازمان‌های عمومی و اداری در مورد یک حق یا منفعت شهروندان اتخاذ می‌کنند، زیرا به هر حال، یک تصمیم اداری ممکن است حق یا منفعت شهروندی را سلب یا آزادی او را محدود کند. از این‌رو عدالت رویه‌ای اقتضا می‌کند پیش از فرایند تصمیم‌گیری اداره از ذی‌نفع‌ها دعوت به‌عمل آورد و پس از استماع اظهارات آنها و بررسی دلائلشان تصمیم‌گیری کند.

مشارکت ذی‌نفعان در تصمیمات اداری در واقع نوعی نظارت مستقیم آنها برای اعمال مقامات اداری و تصمیمات اداری محسوب می‌شود و گاهی اوقات موجب عدم معطلی و یا تسریع در اجرای تصمیمات اداری می‌شود و نوبت به شکایت از تصمیم اداری توسط ذی‌نفع در مراجع قضایی نمی‌رسد. مشارکت ذی‌نفعان در تصمیمات اداری در کاهش فساد اداری، نقش فوق‌العاده‌ای دارد و موجب تقویت خردسالاری و کاهش هزینه‌های اضافی اداره می‌شود.

با وجود تأکید در هنجارهای حقوقی مختلف بر لزوم مشارکت مردم در تصمیم‌سازی‌های اداری به‌عنوان یک حق شهروندی، اعمال این حق در نظام اداری کشور با چالش‌هایی همراه است که تحقق

حکمرانی مطلوب در کشور را با محدودیت‌هایی مواجه می‌سازد. به‌طور کلی چالش‌های عمده فراروی مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های اداری در نظام حقوقی ایران عبارت‌اند از:

۱.۷. چالش فرهنگ‌سازی

به‌طور کلی فرهنگ‌سازی، از عوامل سازنده و مؤثر بر میزان مشارکت همگانی در امور سیاسی و اجتماعی به‌شمار می‌آید. در این میان، بسترسازی نظام آموزشی هم اهمیت ویژه‌ای دارد. همچنین ارزش‌های انسانی بسیاری نظیر عدالت انصاف، برابری، آزادی، حق تعیین سرنوشت، امنیت و مانند آنها، بر فرایند آموزش تأثیر دارند که از این همه، سه مؤلفه آموزش‌دهی، جامعه‌پذیری و شخصیت‌سازی حائز اهمیت‌اند (لوفان بومر، ۱۳۸۵: ۹۲۷).

۲.۷. چالش عدم مهارت لازم دولت در تشکل‌سازی

مراد از تشکل‌سازی، مجموعه اقداماتی است که دولت با وضع هنجارها، تحول در ساختارهای سیاسی و ایجاد رویه‌های لازم برای مشارکت‌پذیری فزاینده شهروندان، عهده‌دار انجام آن می‌شود و از طریق انتقال قدرت به مردم، در این مسیر پای می‌گذارد. برگزاری انتخابات آزاد، مستمر و عادلانه و نیز ایجاد زمینه لازم برای حکمرانی همگان، حد اعلای فرایند مردم‌سالار شدن است نه آغاز آن. بدین ترتیب، برای آنکه ساخت‌کار انتخابات به‌سامان آید، باید پیشتر از آنها از طریق فرهنگ‌سازی مشارکتی، شخصیت مشارکت‌پذیر را خلق کرد.

۳.۷. چالش تشکل‌سازی سازمان‌های مردم‌نهاد

این اندیشه که اداره حکومت باید توسط مردم باشد و نظام مردم‌سالار فرصت‌های مناسبی را در اختیار مردم قرار می‌دهد تا به بهترین وجه بتوانند در جامعه مؤثر واقع شوند. یکی از موقعیت‌های ویژه‌ای که در حکومت‌های مردم‌سالار در اختیار افراد گذارده می‌شود، احساس کارآمدی و اثربخشی است که از سوی دولت به مردم منتقل می‌شود. انتقال این حس سبب تقویت روحیه خودباوری و تلاشگری می‌شود. سازندگان اصلی جوامع به‌واقع نیروهای مردمی و گروه‌های مختلف اجتماعی‌اند. از این رو دولتی که بتواند احساس سودمندی را پرورش دهد و توجه به مسائل دسته‌جمعی را تقویت کند، بی‌تردید دولت مشارکت‌پذیر است. در آن جامعه قابلیت‌های بالقوه‌ای وجود دارد که به شکل‌گیری شهروندانی آگاه می‌انجامد تا بتوانند دلبستگی مستمری به ایجاد سازمان‌ها و فرایندهای حکومت کردن داشته باشند.

۴.۷. چالش عدم تکثر احزاب سیاسی

یکی از تفاوت‌های عمده میان جوامع باز و جوامع بسته این است که در جامعه بسته، سیاستمداری از آن رجال و گروه‌های ذی‌نفوذ است؛ در حالی که در جامعه باز، شهروندان به‌طور عمومی حق شرکت در سرنوشت اجتماعی خود را دارند. از این رو به‌طور کلی عمده‌ترین دلایل ظهور احزاب سیاسی قانونمند، دخالت مردم در قدرت، مشارکت در حکومت و انتقال خواست گروه‌ها و افراد اجتماع است. بدین ترتیب جریان مشارکت در چارچوب همبستگی اجتماعی است. از این رو چنانچه جریان تشکیل و استمرار احزاب محدود یا محصور شود، شکاف‌های اجتماعی به‌تدریج عمیق‌تر می‌شوند و سرانجام بحران‌ساز خواهند بود (پای، ۱۳۸۰: ۱۷۱). در تعبیری فشرده می‌توان کارکرد حزب سیاسی را چنین بازسازی کرد که احزاب، با اتحاد سازمان‌یافته محلی، منطقه‌ای و ملی، با وارد شدن در کارکردهای سیاسی، می‌کوشند تا قدرت سیاسی را تصاحب کنند و با انتقال قدرت به شهروندان، به خواست و منافع شهروندی اعتبار و قوت بخشند (دوورژه، ۱۳۵۸: ۶۰).

۸. مسئولیت‌پذیری و چالش‌های فراروی آن

در حکمرانی خوب، سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان و در قبال وظایف محول‌شده، مسئول باشند. اهمیت مسئولیت‌های اداری کارگزاران اداری تا به آنجاست که ممکن است موجبات مسئولیت‌های مدنی و کیفری آنان را فراهم سازد، از این رو به‌خصوص رؤسا و مدیران که وظیفه نظارت بر کارکنان تحت سرپرستی خود را بر عهده دارند، باید دقت لازم را در این خصوص به خرج دهند (اداره کل حقوق و دعاوی معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶: ۱۴۱).

مسئولیت‌پذیری دولت دارای ابعاد متفاوتی است، اما مهم‌ترین نوع آن مسئولیت مدنی دولت در قبال خساراتی است که به افراد وارد می‌سازد. اما سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا دولت را می‌توان همانند اشخاص خصوصی، مسئول خسارات یا زیان‌هایی دانست که از اقدامات دولت یا کارکنانش ناشی شده است؟ اصول حقوقی و عدالت اقتضا می‌کند، همان‌گونه که اشخاص حقیقی اگر خسارت و زیانی وارد آوردند متحمل پرداخت خسارت می‌شوند، در خصوص اشخاص حقوقی خواه دولت یا غیر آن نیز همین‌گونه عمل شود. اصل وحدت احکام شخص حقیقی و شخص حقوقی که در ماده ۵۸۸ قانون تجارت انعکاس یافته، مؤید آن است. این گرایش جدید با قاعده فقهی «لاضرر» به مفهومی که هیچ ضرری نباید بدون جبران باقی بماند، هماهنگی کامل دارد. اما جای این سؤال باقی است که آیا در نظام حقوقی ایران، چنین مسئولیتی برای دولت پذیرفته شده است یا خیر؟

با وجود موارد مذکور، برخی چالش‌های مسئولیت در نظام اداری عبارت‌اند از:

۸.۱. عدم مسئولیت‌پذیری اداره در قبال اقدامات اداری

شخصی که هنگام خدمت یا به سبب خدمت اداری تکالیفی را بر عهده داشته و موظف به اجرای آنها بوده، با وجود این، آنها را به درستی رعایت نکرده و یا از اجرای وظایف قانونی مقرر سرباز زده است، حسب مورد ممکن است که از نظر جزایی، مدنی یا اداری یا از تمامی جهات مسئول شناخته شود و باید پاسخگوی اعمال و قصور یا تقصیر خود باشد. در حقیقت قانونگذار دو نظام نظارت درونی و بیرونی را برای نظارت بر اعمال و عملکرد کارکنان دولت و بخش عمومی مقرر داشته است؛ یکی نظام کنترل بیرونی که همان نظارت قضایی بر اعمال کارکنان است و دیگری نظام نظارت درونی یا سازمانی و اداری که به موجب آن تکالیفی برای مدیران و کارکنان پیش‌بینی و تعیین کرده است و در اجرای آن ضمانت اجرایی نیز در نظر گرفته است، بدین ترتیب که تخلف از انجام تکالیف مقرر به موجب نظر و رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری که از طرف اداره وظیفه نظارت بر رفتار کارکنان را بر عهده دارند.

جدای از مسئولیت اداری، باید مسئولیت مدنی کارمندان را نیز مورد توجه قرار داد. در نوشته‌های حقوقی، از عبارت «مسئولیت مدنی» تعریف یکسانی به چشم نمی‌خورد. گاهی این عبارت در معنای کلی و به مفهوم «مسئولیت حقوقی»، در برابر «مسئولیت کیفری» و «مسئولیت اخلاقی» استعمال شده است. در این مفهوم، همه عناوین الزامات خارج از قرارداد شامل غصب، اتلاف، تسبیب، استیفا، استفاده بلاجهت و اداره کردن مال غیر و خسارات حاصله از عدم اجرای تعهد و زیان‌های ناشی از جرم زیر چتر عنوان کلی «مسئولیت مدنی» قرار می‌گیرند. ولی عده‌ای هم دایره مفهوم «مسئولیت مدنی» را محدودتر از این می‌بینند و برای برخی الزامات خارج از قرارداد مثل غصب و استیفا و استفاده بلاجهت و اداره کردن مال غیر، بحث مستقلی را مطرح کرده‌اند.

به‌طور کلی آنچه از مبانی مسئولیت در حقوق اسلام استنباط می‌شود آن است که هیچ‌زیانی نباید بدون جبران باقی بماند. همین که زیان وارد شده ناروا و قابل انتساب به فعل زیانبار شخصی باشد، از نظر فقه اسلامی، آن شخص مسئول جبران خسارت وارده به زیان‌دیده است. در این فرمول کلی فرقی نمی‌کند که عامل زیان، شخص حقیقی باشد یا حقوقی؛ دولتی باشد یا غیردولتی، موضوع خسارت از اموال باشد یا از ابدان؛ عین باشد یا منفعت. همین که از نظر عرف بتوان اضرار ناروایی را به کسی نسبت داد، او ضامن جبران خسارت است.

اما در متون کلاسیک و حقوق عرفی، تئوری‌هایی که به‌عنوان مبانی مسئولیت مدنی مطرح شده‌اند، حول دو نظریه اصلی «تقصیر» و «خطر» تمرکز یافته است. اگر برای دولت‌ها نیز همانند سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی، مسئولیتی فرض شود، با همین مبانی قابل توجیه و اثبات است. یکی از آثار حکومت قانون، حاکمیت آن بر اعمال و اقدامات قدرت است که نتیجه آن مسئولیت

دولت در برابر زیان‌هایی است که در رهگذر فعالیت‌ها و اقداماتش به دیگران می‌رساند. این جنبه زیبا از قانون، مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و تا حدودی، شرایط مسئولیت مدنی دولت و نهادها و سازمان‌های دولتی، در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷ پیش‌بینی شده است. به موجب این ماده «کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خسارتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت، به عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

مطالعه مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبین آن است که با وجود پیش‌بینی برخی موقعیت‌های خاص در قوانین مصوب، که مسئولیت دولت را منطبق با تئوری‌های تقصیر یا خطر پذیرفته است، در بسیاری از موارد با اشکال یا خلأ قانونی مواجه است. پراکندگی قوانین، نگاه موردی به مسئولیت مدنی دولت، عدم انسجام در مبانی مسئولیت، که برخی بر مبنای نظریه تقصیر و برخی دیگر بر مبنای نظریه خطر استوار شده است و همچنین فقدان راهکارهای اجرایی دقیق و عدم وحدت رویه در موارد مشابه مثل حدود مسئولیت ناشی از تقصیر قضات و نیروهای مسلح و سایر کارکنان دولت، از مهم‌ترین ضعف‌ها و خلأهای قانونی در زمینه نظام مسئولیت مدنی دولت است. از این‌رو بازنگری جامع در این زمینه و تدوین و تصویب قانون جامع تحت عنوان «مسئولیت مدنی دولت» امری ضروری و اجتناب است.

۲.۸. چالش در مرجع تعیین مسئولیت اداره

شهروندان در پرونده‌های مربوط به مسئولیت مدنی اداره، که اتفاقاً امروزه در سایه مداخلات روزافزون اداره در اداره امور عمومی رو به افزایش است، آنجا که خساراتی از طرف اداره متحمل می‌شوند، اغلب ناگزیرند به دو مرجع دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی حقوقی مراجعه کنند. همین دوگانگی در دادرسی آثار سوئی بر حقوق شهروندان دارد، زیرا رسیدگی پرونده در دو دادگاه جدا و یا دو آیین دادرسی جدا و دو قاضی جداگانه و چه بسا در دو نقطه متفاوت صورت می‌گیرد و مهم‌تر ترتیب رسیدگی از نظر زمانی طولی است و ابتدا در دیوان عدالت رسیدگی و در صورت اثبات تخلف از قانون باید طرح تقدیم دادخواست در دادگستری انجام شود که زمان زیادی نیز جهت دادرسی در دو دادگاه باید هدر شود (مولائی و لطفی، ۱۳۹۷: ۲۱۲). دوگانگی محاکم رسیدگی به قراردادهای اداری در نظام حقوقی ایران، به

عضلی بزرگ در تحقق مسئولیت مدنی دولت و مشکلی برای شهروندان در نظام اداری تبدیل شده است؛ به این معنی که واگذار کردن دعاوی با ماهیت اداری به محاکم عمومی و خروج آن از دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری، نه تنها برخلاف اصل تخصص است، بلکه به صدور آرای دوگانه و ایجاد رویه‌های متشدد در نظام قضایی در خصوص این نوع قراردادها منجر می‌شود. از سوی دیگر واگذاری صلاحیت تشخیص تخلف در اجرای قانون از سوی مقامات عمومی و واگذاری صلاحیت تعیین میزان خسارت در این نوع تخلفات به مقامات اداری در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دوگانگی هزینه‌زا و خلاف اصول حقوق اداری را ایجاد کرده است که به نارضایتی و تضییع حقوق عمومی و نقض اصول حکمرانی خوب منجر شده است. از سوی دیگر رسیدگی دیوان به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی به‌عنوان نوعی قرارداد، با عدم صلاحیت دیوان در خصوص سایر قراردادهای اداری هماهنگی نداشته و منجر به تحقق معیارهای دوگانه در اجرای قانون می‌شود. خاطرنشان می‌سازد که به موجب تبصره ۱ اصلاحی ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) «رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه عمومی است. لیکن در مواردی که مطالبه خسارت ناشی از تخلف در اجرای وظایف قانونی و اختصاصی یا ترک فعل از انجام وظایف مذکور از سوی واحدهای دولتی یا دستگاه‌های مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده و مأموران واحدها و دستگاه‌های یادشده باشد، موضوع در دیوان عدالت اداری مطرح و شعبه دیوان ضمن رسیدگی به احراز وقوع تخلف نسبت به اصل مطالبه خسارت و تعیین خسارت وارده، اقدام و حکم مقتضی صادر می‌نماید». با این اوصاف مشکلات مورد اشاره تا حدودی مرتفع شده است.

۹. پاسخگویی و چالش‌های فراروی آن

پاسخگویی، تعهد در قبال مسئولیت واگذارشده و مبنای مشروعیت برای تصمیماتی است که از جانب جمع گرفته می‌شود.

پاسخگویی یکی از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب و اساس تعریف دموکراسی به معنای تخصیص قدرت است. تخصیص قدرت تصمیم‌گیران سبب می‌شود که آنها نسبت به احتیاجات بیان‌شده از طرف مردم، بیشتر احساس مسئولیت کنند، چراکه رهبران، مسئول تصمیمات اتخاذشده‌اند و مجبورند فضای گفت‌وگو را در جامعه باز بگذارند. بنابراین پاسخگویی رابطه تنگاتنگی با حکمرانی خوب و دموکراسی دارد و اصولاً در نظام دموکراتیک می‌توان انتظار تحقق شروط پاسخگویی را داشت.

ویژگی‌هایی چون حاکمیت قانون و توجه به مردم، شفافیت امور، عدالت‌جویی، اجماع محوری، توجه واکنش‌پذیری، مشارکت‌جویی، کارایی و اثربخشی و از همه مهم‌تر پاسخگویی نظام‌های حکومتی نه تنها

مورد تأکید مردم، حکومت‌ها، نهادهای قدرت ملی و فراملی است، بلکه الگوی مدیریت نوین، روابط قدرت بین نظام اداری و جامعه را متحول کرده است. این رابطه از دو منظر قابل بررسی است: منظر اول: نظریه کوچک‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت که نتیجه آن «حذف انحصار دولت از خدمات عمومی و کاهش وابستگی شهروندان به دولت» می‌باشد.

منظر دوم: در تحلیل روابط قدرت بین نظام اداری و جامعه، پاسخگویی مستقیم مدیران به مردم مطرح است. این امر امکان نفوذ و اعمال قدرت شهروندان را به دنبال دارد که هیوز از آن به‌عنوان مبادله قدرت بین مردم و دولت نام می‌برد و فقدان آن را موجب قدرت مسلط و مطلقه و در نهایت فساد می‌داند (هیوز، ۱۳۷۷: ۲۸۳).

در الگوی جدید مدیریتی به مدیران توصیه می‌شود که با شهروندان و رسانه‌ها به‌منظور تأمین رضایت و تأیید آنها در ارتباط باشند. دنهارت از منتقدان مدیریت دولتی نوین است. به عقیده او تحقق منافع عمومی از طریق وجود یک ناظر کل و تن دادن به گفتمان امکان‌پذیر است. بنابراین او به جامعه متوازن معتقد است و این توازن را در وجود دولت به‌عنوان ناظر کل و جامعه مدنی به‌عنوان بستر گفتمان می‌داند. به نظر دنهارت، مشکل اساسی در رابطه بین شهروندان و دولت، بی‌اعتمادی شهروندان به دولت است و ریشه این بی‌اعتمادی «کارایی» نیست بلکه «پاسخگویی» است.

به نظر رابرت دنهارت، مشکل اساسی در رابطه بین شهروندان و دولت، بی‌اعتمادی شهروندان به دولت است و ریشه این بی‌اعتمادی «کارایی» نیست، بلکه «پاسخگویی» است (دنهارت، ۱۳۸۸: ۲۴). مهم‌ترین موانع پاسخگویی برون‌سازمانی عبارت‌اند از: ۱. مقاومت دولت کمال‌گرای اقتدارطلب در برابر نظارت مردمی، ۲. نظارت‌ناپذیری، ۳. تعدد دستگاه‌های نظارتی در کشور، ۴. ضعف نظام اداری، ۵. ضعف و کوتاهی مجلس شورای اسلامی در وظایف نظارتی، ۶. وجود خلأهای قانونی و عدم تصویب قوانین مناسب، ۷. رویه‌های دست‌وپاگیر قضایی و کثرت قوانین و ۸. سیاست‌زدگی.

۱۰. چالش‌های فراروی نظام پاسخگویی درون‌سازمانی

پاسخگویی و نظارت دو روی یک سکه‌اند. بسیاری از محققان حقوقی و مدیریتی، ابتدایی‌ترین نوع نظارت را نظارت وجدانی فرد بر خود دانسته‌اند. به اعتقاد این گروه از نویسندگان وجود انسان‌های نامهذب، ضعیف در اخلاق و معنویت و توجه و دلبستگی به مادیات یکی از عوامل اصلی فساد است. از این رو تقویت ایمان و سطح اعتقادات شخصی، تربیت، اصلاح و گزینش نیروی انسانی، به‌ویژه جهت در مناصب نظارت و بازرسی، امری ضروری است. موانع نفسانی که هم در نظارت‌کننده و هم در نظارت‌شونده یافت می‌شود، ریشه در خودپرستی و خودخواهی دارند. خود را معیار قرار دادن و همه امور را

با منافع خود سنجیدن، منافع دیگران را فرع بر منافع خود دانستن، مقدم داشتن خود بر دیگران است، نه مقدم داشتن دیگران بر خود، که اوج خودخواهی و خودکامگی است. این خودمحوری و خودبرتربینی که ناشی از کبر است، مانع و مخل هر نوع کنترل و نظارتی است. گریز از نقد و خشم از ابراز عیوب و نقایص خود، نتیجه‌ای جز نظارت‌ستیزی یا «نظارت‌گریزی» به بار نمی‌آورد.

در این میان تفاوتی میان ناظران و نظارت‌شوندگان نیست. بنابراین نظارت‌کننده هم می‌تواند گرفتار هوای نفس باشد و در قالب نظارت، نامی و همازی، عیب‌جویی، غیبت، حسادت و دروغ‌بافی کند، به جای انتقاد سالم، انتقام‌ورزی کند و به جای لحاظ اصل برائت، بنا را بر سوءظن و گناه‌کاری افراد بگذارد و از هرگونه تهمت و غیبتی کوتاهی نرزد و یا به‌عنوان نظارت، تجسس و پرونده‌سازی کند و به هر شکل ممکن به دنبال حذف رقیب از صحنه باشد. بدین ترتیب چنین ناظری همه چیز را برای خود می‌خواهد و قصد اصلاح واقعی ندارد، و برعکس هر کس که با حفظ قدرت و جاه او مخالفت کند به سخره می‌گیرد و به فساد می‌پردازد و خود را مصلح می‌داند.

در اصطلاح حقوق عمومی نظارت به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت است و عبارت است از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱). قوه مجریه خود بر دستگاه‌های اداری متبوع، نظارتی درون‌سازمانی اعمال می‌کند که نظارت اداری نیز گفته‌اند. نظارت درون‌سازمانی نظارتی است که به‌منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه، جلوگیری از انحرافات عملیات دولت نسبت به اهداف تعیین‌شده در برنامه و جلوگیری از تخلف کارمندان از مقررات و قوانین و شناسایی متخلفان صورت می‌گیرد. از این منظر اهداف نظارت بیرونی و درونی یکسان است، اما از آنجا که در نظارت درون‌سازمانی شخصیت حقوقی نظارت‌کننده و نظارت‌شونده یکی است، نوعی اعمال کنترل بر خود محسوب می‌شود.

نظارت درون‌سازمانی قوه مجریه را برخی حقوقدانان از حیث مرجع ناظر به سه نوع تقسیم کرده‌اند: الف) نظارت بر خود که با اقدام و دادخواهی متضرر نسبت به عمل و رفتار اداره و مقام اداری متخلف صورت می‌گیرد و مقام اداری که تخلف کرده به‌منظور جبران، رفتار خود را اصلاح و از رویه غیرقانونی عدول می‌کند؛

ب) نظارت مافوق که خود به سه نوع نظارت پیش از انجام عمل، حین انجام عمل و پس از انجام عمل تقسیم می‌شود؛

ج) نظارت هیأت‌های اداری که طی آن گروهی از کارمندان عالی‌رتبه اداری که وظیفه آنها نظارت بر اعمال و اقدامات گوناگونی است بر سازمان‌های اداری نظارت می‌کنند (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۹).

اما به‌طور کلی نظارت درونی بر سازمان‌های متمرکز از طریق یک ساختار سلسله‌مراتبی اعمال

می‌شود که بیشتر قسم دوم تقسیم‌بندی مذکور را به ذهن متبادر می‌سازد. با در نظر گرفتن اینکه در نظارت سلسله‌مراتبی در دانش مدیریت صرف انطباق عمل با قانون نیست که در حوزه اختیارات ناظر قرار دارد و به عبارتی نظارت فراقانونی است نظارت سلسله‌مراتبی درونی را می‌توان در ابعاد زیر دانست:

الف) نظارت بر قانونی بودن اعمال: این نوع نظارت در واقع بیشتر بازرسی معنا می‌دهد و به صورت پسینی اعمال می‌شود. در این نوع نظارت عمل مجری یا عامل اداری نباید از حدود وظایف و اختیارات مصرح در قوانین و مقررات برای وی تجاوز کرده باشد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۵۲: ۱۹)؛

ب) نظارت بر مصالح سازمان: نظارت اداری فراتر از بررسی تخلفات قانونی است و ممکن است اقدامات، تصمیمات و دستورالعمل‌هایی را که با وجود قانونی بودن، با مصالح عمومی سازمان هماهنگ نیست نیز شامل شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۵۲: ۱۷)؛

ج) نظارت بر کارآمدی و بهره‌وری: این نظارت که همواره در علم مدیریت همراه با ارزیابی می‌آید، در واقع سنجش عمل سازمان و کارکنان در جهت شناخت میزان توانایی و بهره‌وری آنها برای سازمان است (الوانی، ۱۳۷۹: ۸۰).

۱۱. چالش‌های فراروی نظام پاسخگویی برون‌سازمانی

نوع پاسخگویی در سازمان‌ها که بعد بیرونی دارد و از راه رسیدگی به شکایت‌های افراد صورت می‌گیرد، پاسخگویی قانونی است. وجود پاسخگویی قانونی در سازمان‌ها به نوعی بازگوکننده اجبار در سازمان‌هاست؛ یعنی در صورتی که افراد پاسخگو، در سازمان و براساس اختیارات خودشان پاسخگویی نکنند، پاسخ‌گویی قانونی می‌تواند آنها را وادار به پاسخ کند. پاسخگویی برون‌سازمانی تابعی از نظارت برون‌سازمانی پارلمان و مراجع قضایی است. در زیر ضمن تفکیک نظارت برون‌سازمانی بر اعمال اداری دولت، ویژگی‌ها و ماهیت هر کدام بررسی می‌شود:

الف) نظارت سیاسی یا پارلمانی: یکی از حوزه‌های مطالعاتی مهم در بخش پژوهش قانونگذاری و پارلمان، بررسی نحوه نظارت پارلمانی و میزان اثربخشی و کارایی آن در پارلمان‌های مختلف است. هدف اساسی از نظارت، اعمال کنترل‌های لازم بر چگونگی مصرف بودجه، حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه است. اهمیت نظارت پارلمانی به حدی است که در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است. سیر عملکرد مجلس اول تا نهم نیز نشان می‌دهد با گذشت هر دوره، اهتمام نمایندگان و اعضای هیأت رئیسه مجلس برای رفع کاستی‌ها و تقویت جایگاه نظارت پارلمانی در چارچوب قوانین بالادستی کشور افزایش یافته است؛

ب) نظارت قضایی: نظارت قضایی بر اعمال قوای مقننه و مجریه از مهم‌ترین پیشرفت‌هایی است که

در حوزه حقوق عمومی در قرن گذشته صورت پذیرفته است (Ajoy, 2012: 16). کنترل قضایی اداره از اقسام کنترل بیرونی بوده و در واقع محصول تفکراتی است که در زمینه اصل تفکیک قوا شکل گرفته‌اند و در مجموع رسالت تحقق اصل حاکمیت قانون را اداره به‌عهده دارد و اغلب توسط آن بخش از قوه قضاییه اعمال می‌شود که به‌طور اختصاصی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را داراست. این نظارت در نظام حقوقی ایران شامل موارد ذیل است:

- نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین^۱؛
- نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات یا مصوبات مقامات و نهادهای اجرایی^۲؛
- نظارت موردی قضات بر مقررات دولتی مغایر شرع و قانون و عدم اجرای آنها^۳؛
- نظارت سازمان بازرسی کل کشور^۴.

اما باید اشاره کرد که دادرسی اداری در دیوان با این چالش همراه است که درحالی‌که باید از جنبه حضوری بودن یا برگزاری جلسات استماع برخوردار باشد و همچنین شعب دیوان باید در تمام کشور در دسترس مردم باشد، از این دو نقیصه به‌شدت رنج می‌برد و در اصلاحات اخیر قانون دیوان نیز به اصلاح آنها چندان توجهی نشده است.

به هر طریق در حال حاضر نحوه نظارت قضایی برون‌سازمانی به‌ویژه نظارت دیوان عدالت اداری بر اعمال اداری از ضعف‌هایی رنج می‌برد و این نقیصه‌ها مانع از تحقق واقعی حاکمیت قانون به‌ویژه در بعد ماهوی و در نتیجه فروکاسته شدن حقوق شهروندی در سایه یک دولت فراگیر شده است.

۱۲. نتیجه

در این پژوهش دریافتیم حقوق شهروندی در سایه حکمرانی خوب تحقق پیدا می‌کند. حکمرانی خوب در واقع یک ایده نو در اعمال حکمرانی به حساب می‌آید که با تلفیق مؤلفه‌های خاص، حکمرانی ایده‌آل را توصیف می‌کند. بررسی و گسترش اندیشه حکمرانی خوب را می‌توان به‌عنوان الگوی جدید برای اداره کشور محسوب کرد که به شکل‌گیری گفتمان و مدل جدیدی برای مملکت‌داری و شیوه درست اداره کشور می‌انجامد. در واقع حکمرانی خوب سه رکن اصلی یعنی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی دارد که فعالیت تعاملی و متقابل بین این سه بخش، نقش پیش‌برندگی و تسهیل‌کنندگی را ایفا و بسترهای

۱. موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی

۲. موضوع اصول ۱۷۱ و ۱۷۳ قانون اساسی

۳. موضوع اصل ۱۷۱ قانون اساسی

۴. موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی

لازم برای تحقق حکمرانی خوب را فراهم می‌کند. حکمرانی مطلوب فساد را به کمترین میزان می‌رساند و به نیازهای فعلی و آینده جامعه اهمیت داده و آنها را مورد توجه قرار می‌دهد.

مهم‌ترین الزامات حکمرانی خوب احترام به اصل حاکمیت قانون، ایجاد زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور کشور، پاسخگویی در برابر شهروندان و مسئولیت‌پذیری، و شفافیت عملکردی دولت و دستگاه‌ها و مقامات در یک نظام عادلانه و مردم‌سالار است.

اما همچنان که در این مقاله آشکار شد، چالش‌هایی جدی فراروی تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب در نظام اداری ما وجود دارد که این امر، حقوق شهروندان را در مواجهه با قدرت عمومی در ساحت نظام اداری با مشکلات جدی مواجه می‌سازد. شکل‌گیری حاکمیت قانون، با توجه به تعدد هنجارهای حقوقی و ابهام در جایگاه و مرتبه حقوقی برخی از آنها و همچنین سردرگمی در مفاهیم والای عدالت، حقوق و آزادی و ...، چه در سطح صوری آن و چه در سطح ماهوی، با چالش‌هایی جدی مواجه است که حقوق شهروندان را در عرصه حقوق اداری به‌طور جدی آسیب‌پذیر می‌سازد. در عرصه مشارکت نیز همچنان شهروندان، شهروندانی منفعل انگاشته می‌شوند که قدرت تحلیل سیاسی آنها، فقط در زمان انتخابات شکوفا می‌شود و از این‌رو، از سطوح پایین تا بالای اداری، تصمیم‌گیری‌ها به‌طور عمودی و بدون جلب نظر شهروندان اتخاذ می‌شود و عدم تمرکز، آنچنان که باید و شاید تحقق نیافته است. در نتیجه، شهروندان با تصمیماتی مواجه‌اند که یکسویه و از بالا اتخاذ شده و مقتضیات آنها در این باره در نظر گرفته نشده است. شفافیت هم با این چالش جدی مواجه است که همچنان برخی دستگاه‌ها در ارائه اطلاعات دریغ می‌ورزند و ارائه اطلاعات وجه امنیتی به خود می‌گیرد و بدین ترتیب، ارائه آنها با محدودیت جدی مواجه می‌شود. در نتیجه رانتهای اطلاعاتی در اختیار گروهی محدود قرار می‌گیرد و عامه مردم با این گروه در برخورداری از حقوق شهروندی برابر انگاشته نمی‌شوند. از سوی دیگر، با حاکمیتی قلمداد کردن اقدامات، اداره از قبول هرگونه مسئولیت ناشی از اعمال خود شانه خالی می‌کند و شهروند را در پیگیری حقوق قانونی خود با دوراهی دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی، سردرگم می‌سازد. پاسخگویی هم چندان صورت خوشایندی ندارد و اداره با تعدد و تکرر سازمان‌های نظارتی مواجه است که در عمل، با کمیت فراوان، کیفیت قابل قبول را از خود بروز نمی‌دهند و شهروندان را با پدیده‌های نجومی و کهکشانی مواجه می‌سازند که حقوق آنها را بی‌شک پایمال می‌سازند. بدین ترتیب تحقق هر یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب در نظام اداری در زمینه رعایت حقوق شهروندان با چالش‌هایی جدی مواجه است که نیازمند اصلاحاتی جدی و عمیق است که به برخی از آنها اشاره شد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اداره کل حقوقی و دعاوی معاونت حقوقی و امور مجلس سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۶). آشنایی با مسئولیت‌های قانونی مدیران و کارکنان سازمان تأمین اجتماعی: مسئولیت مدنی، کیفری و اداری. مؤسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه.
۲. الوانی، مهدی (۱۳۷۹). مدیریت عمومی. تهران: نی.
۳. پای دلبیو، لوسین؛ بایندر، لئونارد؛ گلمن اس، جیمز؛ لپلمبارا، جوزف؛ وربا، سیدنی و وینر، میرون (۱۳۸۰). توالی‌ها و بحران‌ها در توسعه سیاسی. ترجمه غلامرضا خواجه سروی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳. خلفخانی، مهدی (۱۳۹۱). بررسی الگوهای موفق و ناموفق حکمرانی. مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری. ج ۳، تهران: تیسرا.
۴. دنهارت، رابرت بی (۱۳۸۸). تئوری‌های سازمان دولتی. ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی فرد. تهران: صفار.
۵. دوورژه، موريس (۱۳۵۸). جامعه‌شناسی سیاسی. ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: سازمان کتاب‌های جیبی.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۸). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری. دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. لوفان بومر، فرانکلین (۱۳۸۵). جریان‌های بزرگ در تاریخ اندیشه غرب. ترجمه حسن بشیریه، تهران: مرکز بازشناسی ایران و اسلام.

ب) مقالات

۸. ابوتراب، فرزانه؛ رحیمی، مصطفی (۱۳۹۶). اصل شفافیت در قوانین و مقررات ایران. اولین کنفرانس ملی کاربرد پژوهش‌های نوین در علوم انسانی.
۹. اصغرزاده، سمیه؛ شایگان، فریبا (۱۳۹۴). رویکردی چند عاملی به قانون‌گریزی. فصلنامه پژوهش‌های دانش انتظامی. ۱۷(۶۹)، ۱-۱۶.
۱۰. امامی، محمد؛ زرگوش، مشتاق. (۱۳۸۷). جنبه‌های درونی نظریه حاکمیت قانون در پرتو دکترین حکمرانی خوب. پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی. ۳(۹)، ۵۳-۷۲.
۱۱. احقر، سیده مهسا، و محمدی، محمدعلی (۱۳۹۴). شهروندان، حقوق شهروندی و مشارکت. کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری. <https://sid.ir/paper/826526/fa>. SID.
۱۲. جهان‌بین، عبدالله؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۸). چپستی هنجار در ساحت نظم اجتماعی و نظم حقوقی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۳(۳)، ۷۷۷-۸۰۰.

۱۳. دیلم صالحی، بهروز (۱۳۹۳). تحول مفهوم شهروندی در فرایند جهانی شدن. فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، ۱۰(۲۹)، ۹۱-۱۱۴.
۱۴. رضایور، داریوش؛ گلستانی، علیرضا؛ غلامی، محمد؛ سعادت‌پور، حسن (۱۳۹۸). عوامل مؤثر بر آگاهی شهروندان از مفهوم حقوق شهروندی. فصلنامه تخصصی پژوهش در آموزش مطالعات اجتماعی، ۱(۲)، ۴۷-۶۷.
۱۵. رفیعی، مهسا؛ برزگر، عبدالرضا؛ حسینی صدرآبادی، ایرج (۱۴۰۱). اولویت‌های ساختاری و هنجارهای فرایندی قانونگذاری در ایران. فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۶(۵۸)، ۸۷-۱۱۰.
۱۶. ضیائی، رضوان؛ نوروزی، قدرت‌الله؛ جهان‌بین، عبدالله (۱۳۹۴). تأملی بر حق مکتسب در پرتو آرای دیوان عدالت اداری. فصلنامه حقوق اداری، ۲(۲)، ۱۴۳-۱۶۲.
۱۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۵۲). مسئله کنترل و نظارت در دستگاه اداری. مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۸. مولائی، آیت؛ لطفی، حسن (۱۳۹۷). تحلیل انتقادی نحوه اثبات ارکان مسئولیت مدنی اداره در چارچوب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری. فصلنامه مطالعات حقوقی، ۱۰(۴)، ۱۸۹-۲۱۸.
۱۹. میدری، احمد (۱۳۸۳). تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب. مجله نامه مفید، ۹۳-۱۱۸، (۴۲).
۲۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی. فصلنامه راهبرد، ۱۸(۵۰)، ۱۰۱-۱۳۰.
۲۱. ویژه، محمدرضا؛ منصوریان، ناصر علی؛ مهدوی میمند، فهیمه (۱۳۹۲). امنیت حقوقی شهروندان در رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حق‌های مکتسبه. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۲۲. ویژه، محمدرضا؛ حجتی، محمدشریف (۱۴۰۰). تضمین و حمایت از حق‌های مکتسب در حقوق اداری ایران و رویه قضایی دیوان عدالت اداری. فصلنامه حقوق اداری، ۸(۲۶)، ۲۶۳-۲۸۹.
۲۳. هاشمی، محمد؛ غفاری، هدی (۱۳۹۰). نگاهی دوباره به برداشت‌های شکلی و ماهوی از حاکمیت قانون. نشریه تحقیقات حقوقی، ۱۴(۱۰۷)، ۳۳۵-۳۶۶.
۲۴. هوشیدری فراهانی، فاطمه؛ حسن‌زاده، محمد؛ زندیان، فاطمه (۱۳۹۷). تبیین بسترهای پیاده‌سازی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران. فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۷(۲۶)، ۳۹-۶۶.

۲. انگلیسی

1. GBP. (1992). *Political Participation*. The Blackwell encyclopedia of political science, edited by Vernon bogdanov, Blackwell.
2. Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publication. London. Thousand Oaks California and New Delhi.