

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۰، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۸

صفحات ۱۹۵ تا ۲۱۶

حق بر اداره مطلوب از منظر منشور حقوق بنیادین اتحادیه

اروپا و منشور حقوق شهروندی ایران

حجت سلیمی ترکمانی*

استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید مدنی آذربایجان

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۷/۲۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۱/۱۲)

چکیده

اداره مطلوب به‌عنوان یکی از شاخص‌های حاکمیت قانون در نهادهای اداری به‌دنبال حمایت از حقوق اشخاص در قبال دولت است. این حق در سطح بین‌المللی برای اولین بار در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا تصریح و در رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا تثبیت شده است. در نظام حقوقی ایران نیز اخیراً این حق در منشور حقوق شهروندی با عنوان اداره شایسته تصریح شده است. قطعاً استفاده از تجارب و پیشرفت‌های هنجار اتحادیه اروپا می‌تواند در تبیین و تضمین هرچه بیشتر این حق در نهادهای اداری مؤثر باشد. ضمن درک اهمیت شناسایی اخیر این حق در منشور حقوق شهروندی، پرسش این است که تا چه میزان این حق و مؤلفه‌های آن با استانداردهای بین‌المللی مندرج در منشور حقوق بنیادین قرابت دارد و نکات قوت و ضعف این سند در چارچوب حق بر اداره مطلوب نسبت به منشور حقوق بنیادین چیست؟ بررسی نشان می‌دهد به‌طور کلی منشور حقوق شهروندی در معرفی مؤلفه‌های حق بر اداره مطلوب قرابت قابل توجهی با منشور حقوق بنیادین دارد، ولی در بیشتر موارد به لحاظ عینیت و شفافیت مفاهیم و گستره حق مورد شناسایی از معیارهای مطرح‌شده در آن فاصله دارد و تنها در خصوص ارائه روش‌های جبران خسارت، نسبت به منشور حقوق بنیادین از رویکرد بهتری برخوردار است.

واژگان کلیدی

حق بر اداره مطلوب، منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، منشور حقوق شهروندی.

مقدمه

تضمین حقوق بنیادین اشخاص و حمایت از حقوق شهروندی از کارکردهای مهم نظام‌های حقوقی است. در این میان حقوق اداری به‌عنوان مجموعه‌ای از اصول و قواعد حاکم بر عملکرد نهادهای اداری، نقش مهمی در حمایت از اشخاص در قبال دولت و مجموعه نهادهای اداری دارد (Batalli and Fejzullahu 2018, p. 26). این شاخه حقوقی با ابتنا بر حاکمیت قانون، دولت و مؤسسات اداری را ملزم می‌کند تا حقوق بنیادین شهروندان را رعایت کرده، از تعرض به حقوق آنان اجتناب نمایند. در واقع حقوق اداری حقوق شهروندی را صیانت و در مقابل، تکالیف مشخصی را بر دولت بار می‌کند (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵، ص ۳۵).

در این راستا، اتحادیه اروپا با ابتنا بر حاکمیت قانون حقوق اداری مدرنی طراحی نموده که حاوی اصول مهمی برای مدیریت عمومی و ارتقای حقوق شهروندی است. امروزه حقوق اداری اتحادیه اروپا از یک سو به دنبال افزایش کارایی اداری و از سوی دیگر به دنبال حمایت از شهروندان در قبال اقدامات و تصمیمات اداری دولت‌های عضو است. یکی از جلوه‌های حمایت از حقوق شهروندان در امور اداری در چارچوب اتحادیه اروپا، شناسایی «حق بر اداره مطلوب» (Right to Good Administration) به‌عنوان یک حق بنیادین است. حق شهروندان در برخورداری از مدیریت مطلوب، یک حق جدید و شاید انقلابی است که در سال ۲۰۰۰م، برای اولین بار از سوی «منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا»^۱ (به اختصار، منشور حقوق بنیادین) به‌صراحت به‌عنوان یک حق بنیادین بشری به رسمیت شناخته شده است (Stupak, 2011, p. 1). به موجب حق بر اداره مطلوب، شهروندان حق دارند در رسیدگی به امور اداری خود از سوی نهادهای اداری از حق رسیدگی بی‌طرفانه و منصفانه توأم با شناسایی حق دفاع، حق دسترسی به اطلاعات و سایر حقوق برخوردار باشند و در مقابل، دولت و نهادهای اداری متعهدند تا زمینه‌ها و تضمین‌های لازم را برای تحقق این حقوق برای شهروندان فراهم سازند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز از آغاز انقلاب، اسناد متعددی به مصادیق و جلوه‌های متعدد حق بر اداره مطلوب اشاره کرده‌اند، ولی همگی به صورت ضمنی و موردی ابعادی از این حق را به رسمیت شناخته‌اند. آخرین تحول مثبتی که در این زمینه شکل گرفته، ارائه منشور حقوق شهروندی از سوی رئیس‌جمهور در آذر ۱۳۹۵ است.^۲ این سند مستقیماً و

۱. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, (2000/C 364/01), 18. 12. 2000.

۲. در ۲۰ فروردین ۱۳۸۳ رئیس‌جمهور قوه قضائیه بخشنامه‌ای در مورد رعایت حقوق شهروندان صادر کرد که در پی آن، این بخشنامه با عنوان «قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» در تاریخ ۱۵ اردیبهشت ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. به دنبال آن، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

به صراحت از عبارت «اداره شایسته و حسن تدبیر» استفاده کرده است. اگرچه در خصوص قدرت الزام آور بودن این سند تردیدها و ابهام‌های زیادی وجود دارد (سلیمی ترکمانی و حاضر وظیفه، ۱۳۹۷، ص ۲۰۵)، اما مفاد آن به موجب مصوبه «حقوق شهروندی در نظام اداری» که در تاریخ ۲۸ اسفند ۱۳۹۵ به تصویب شورای عالی اداری رسیده، برای تمامی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، استانداری‌ها و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، لازم‌الاجراست.

پرسش‌های متعددی در خصوص جایگاه حق بر اداره شایسته در منشور حقوق شهروندی در مقایسه با حق بر اداره مطلوب در منشور حقوق بنیادین مطرح است؛ از جمله اینکه میزان انطباق این دو سند حقوقی در زمینه مؤلفه‌های اداره مطلوب چقدر است؟ نکات قوت و ضعف منشور حقوق شهروندی در تبیین و تضمین تحقق اداره مطلوب در مقایسه با منشور حقوق بنیادین چیست؟ مقایسه تطبیقی مفاد منشور حقوق شهروندی به عنوان یک سند غیرالزام آور اما راهبردی، با منشور حقوق بنیادین به عنوان یک سند الزام آور و پیشرو در زمینه حق بر اداره مطلوب می‌تواند میزان انطباق نظام حقوق اداری ایران با استانداردهای بین‌المللی را نشان دهد. قطعاً توجه به پیشرفت‌های حقوقی در نظام حقوق اداری اتحادیه اروپا و استفاده از تجارب آن سازمان می‌تواند در توسعه نظام حقوق اداری کشور ما مؤثر واقع شود. از این رو در این مقاله در بخش اول، به مفهوم و جایگاه اداره مطلوب در هر دو سند پرداخته خواهد شد. در بخش دوم، دارندگان حق و تکلیف در خصوص حق اداره مطلوب شناسایی خواهند شد. در بخش سوم، مؤلفه‌های حق بر اداره مطلوب در دو سند بررسی خواهند شد و در انتها جمع‌بندی از مطالب مطرح شده صورت خواهد گرفت.

مفهوم و جایگاه حق بر اداره مطلوب

کیفیت مطلوب خدمات اداری یکی از ویژگی‌های برجسته حکمرانی مطلوب قلمداد می‌شود (دباغ و نفری، ۱۳۸۸، ص ۶). حق بر اداره مطلوب، حق نوینی است که در بستر توسعه جایگاه حقوق شهروندی در مقابل دولت ایجاد شده است. این مفهوم در ادبیات حقوقی خیلی روشن نبوده و شناخت آن مستلزم شناخت جایگاه این مفهوم در نظام حقوقی اتحادیه اروپا و نظام حقوقی ایران است.

۱. مفهوم حق بر اداره مطلوب

مراجع عمومی و ادارات دولتی به تدریج افزون بر وظایف سنتی خود مبنی بر برقراری نظم و اجرای قانون، به طور فزاینده‌ای متولی ارائه طیف گسترده‌ای از خدماتی شده‌اند که هدف آن تضمین رفاه شهروندان و بهبود شرایط اجتماعی جامعه است (Peter, 2008, p. 3). این مسئله باعث شد که افراد انسانی بیش از پیش تحت تأثیر روندهای اداری قرار گیرند. این در حالی است که اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی، در رسیدگی‌های اداری در مقابل نهادها و ادارات دولتی طرف ضعیفی هستند و ادارات، قدرت اداری خود را که برگرفته از حاکمیت دولت است بر آن‌ها تحمیل می‌کنند. برای جبران این عدم تناسب، لازم است تا به اشخاص تضمینات خاصی داده شود تا از منافع و حقوقشان حمایت کافی صورت گیرد. برای دستیابی به این هدف، ایده حق بر اداره مطلوب در نظام‌های حقوقی مطرح شده است (Milecka, 2011, p. 43).

اداره مطلوب، مفهوم پیچیده و چندبعدی است و تعاریف متفاوت و مبهمی از آن ارائه شده است (Mendes, 2009, p. 4). در یک تعریف ساده، حق بر اداره مطلوب، مجموعه الزاماتی است که هدف آن حمایت از شهروندان جامعه در روابطشان با ادارات و کارمندان دولتی است (Streho, 2014, p. 72). هدف اداره مطلوب، ارائه خدمات کارآمدتر از سوی نهادهای اداری به شهروندان جامعه از کانال حمایت و احترام به منافع عمومی جامعه و تحقق حقوق شهروندی است. از آنجایی که اداره مطلوب تأثیر مستقیمی بر توسعه استانداردهای زندگی شهروندان دارد، در ایجاد و حفظ اعتماد شهروندان به نهادهای اداری مؤثر است (Batalli and 2018, p. 27) Fejzullahu. بر اساس حق بر مدیریت مطلوب، شهروندان حق اعمال کنترل بر قدرت و مدیریت دولت خواهند داشت.

اداره مطلوب بایستی مبتنی بر اصولی باشد که به‌عنوان مبنایی برای فعالیت‌های نهادهای اداری بوده، حقوق و منافع شهروندان را در رویارویی با نهادهای اداری تضمین کند. اداره مطلوب مستلزم احترام دولت به حقوق بشر، اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵، ص ۲۹). حق بر اداره مطلوب مبتنی بر اصل حاکمیت قانون بوده و بدون وجود و رعایت این اصل، امکان تحقق آن وجود ندارد. اداره مطلوب در مقابل ایده صلاح‌دید اداری ایجاد شده و مبتنی بر احترام به حقوق شهروندی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری در مؤسسات عمومی است. رعایت حق بر اداره مطلوب، حاکمیت قانون را تقویت کرده، احتمال استفاده از صلاح‌دید دولت را به شکل خودسرانه کاهش می‌دهد.

البته محاکم اروپایی نسبت به مستقل بودن این حق تردید دارند و آن را در قالب سایر اصول کلی حقوقی قابل طرح و بررسی می‌دانند (Mendes, 2009, p. 3). در رویه قضایی، حق مدیریت مطلوب به رسمیت شناخته نشده، اما برخی از ابعاد خاص آن به‌عنوان حقوق مستقل لازم‌الاجرا

بدون لزوم اشاره صریح به حق بر مدیریت مطلوب پذیرفته شده است. دقیقاً مثل اصل حاکمیت قانون که از زمانی که عناصر این اصل از سوی محاکم به رسمیت شناخته شده‌اند، دیگر نیازی به استناد مستقیم به اصل یادشده به‌عنوان مبنای حقوقی برای طرح دعاوی نیست. دیوان دادگستری اتحادیه اروپا (the Court of Justice of the European Union) حق بر اداره مطلوب را به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوقی قلمداد کرده است. به باور دیوان، این اصل مستقیماً حقی برای اشخاص ایجاد نمی‌کند؛ مگر اینکه حاوی حقوق مشخصی مثل حق دسترسی به پرونده، حق استماع، حق رسیدگی در بازه زمانی مقرر و... باشد (Cuculoska, 2018, p. 25).

۲. جایگاه حق بر اداره مطلوب

در نظام حقوقی اتحادیه اروپا، حق بر اداره مطلوب به‌صراحت در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا آمده است. این سند در ۷ دسامبر ۲۰۰۰ در طول اجلاس اتحادیه اروپا در شهر نیس به‌عنوان یک سند غیرالزام‌آور تصویب شد. تا اینکه با لازم‌الاجرا شدن معاهده لیسبون در سال ۲۰۰۷ تغییر در وضعیت حقوقی منشور در نظم حقوقی اتحادیه اروپا صورت گرفت و بر اساس پاراگراف ۱ ماده ۶ آن، منشور به‌عنوان یک سند الزام‌آور قلمداد شد. این سند به متن قانون اساسی اروپا ضمیمه گردید و بر اساس اصل ۷ قانون اساسی، اتحادیه اروپا حقوق، آزادی‌ها و اصول مندرج در منشور را به رسمیت می‌شناسد (دشاب، ۱۳۸۳، ص ۱۷۲).

منشور دارای ۵۴ ماده است که در قالب هفت فصل کرامت، آزادی‌ها، برابری، همبستگی، حقوق شهروندی، عدالت و مقررات کلی آمده است. در ماده ۴۱ از فصل ۵ منشور، با عنوان حقوق شهروندان، «حق بر اداره مطلوب» به‌صراحت به رسمیت شناخته شده است. هدف از درج ماده ۴۱ در منشور، تدوین برخی از مهم‌ترین شاخص‌های اداره مطلوب و تثبیت وضعیت حق اساسی و بنیادین به آن‌ها است (European Parliament, 2015, p. 11). سپس حق بر اداره مطلوب در دو سند غیرالزام‌آور دیگر اتحادیه اروپا، کد رفتار مطلوب اداری اتحادیه اروپا (۲۰۰۱م) و اصول خدمت‌رسانی عمومی برای کارکنان اداری اتحادیه اروپا (۲۰۱۲م) نیز مطرح شد، ولی هیچ‌کدام جایگاه رفیع منشور حقوق بنیادین را ندارند. از آنجایی که هر کدام از

1. The European Code of Good Administrative Behaviour

در ۶ سپتامبر سال ۲۰۰۱ پارلمان اروپا قطعنامه‌ای را با عنوان کد اروپایی رفتار حقوق شهروندی به تصویب رساند. این کد رفتاری ۲۷ ماده دارد که با مفاد ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین هم‌پوشانی دارد. این سند، یک سند قانوناً الزام‌آور نیست و صرفاً جنبه توصیه‌ای دارد (Sterho, 2014, p. 74).

2. Public Service Principles for the EU Civil Servants

این سند در سال ۲۰۱۲ تهیه شده است و جنبه الزام‌آور ندارد. اصول پنج‌گانه در این سند عبارت‌اند از: ۱. تعهد در قبال اتحادیه اروپا و شهروندان؛ ۲. یکپارچگی؛ ۳. بی‌طرفی و واقعیت‌بینی؛ ۴. احترام به دیگران؛ ۵. شفافیت.

دولت‌های عضو اتحادیه قوانین ملی متفاوتی دارند، منشور به‌عنوان مبنایی برای ایجاد نظم اداری مشترک در چارچوب اتحادیه اروپا قلمداد می‌شود و در اجرای هماهنگ حقوق اتحادیه در کشورهای عضو مؤثر است (Kristjánssdóttir, 2013, p. 247).

در ساختار حقوقی اتحادیه اروپا، منشور حقوق بنیادین از یک وضعیت هنجار برتر نسبت به سایر قوانین اتحادیه و قوانین ملی دولت‌های عضو برخوردار است (ECRE, 2017, p. 1). ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین با عنوان «حق بر اداره مطلوب» مقرر می‌دارد:

«۱. هر شخصی حق دارد آموزش بی‌طرفانه و منصفانه و در مدت معقول از سوی نهادها و ارکان اتحادیه اروپا رسیدگی شود.

۲. این حق شامل موارد زیر است:

- حق هر شخص در دفاع از خود پیش از اتخاذ تصمیمی که می‌تواند تأثیر منفی بر وی داشته باشد.
- حق هر شخص در دسترسی به پرونده خود در عین رعایت منافع مشروع نسبت به محرمانه بودن (یا محرمانگی) و اسرار تجاری و شغلی.
- تعهد اداره به ارائه دلایل اتخاذ تصمیمات خود.

۳. هر شخصی حق دارد تا کلیه خسارات وارده به وی از سوی نهادهای اتحادیه اروپا یا از جانب کارکنانش به سبب انجام وظایف قانونی‌شان مطابق با اصول کلی مشترک در قوانین کشورهای عضو از طرف اتحادیه جبران شود

۴. هر شخصی حق دارد با مؤسسات اتحادیه به یکی از زبان‌های معاهدات یادشده مکاتبه کند و جوابی به همان زبان دریافت نماید».

اصل اداره مطلوب که در ماده ۴۱ منشور آمده است از رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا نشئت می‌گیرد و از ویژگی و اهمیت خاص در آئین‌های اداری برخوردار است (Trimarchi, 2012, p. 18). در خصوص این ماده چند نکته شایان ذکر است: نخست اینکه لیست حقوق مندرج در این ماده حصری نیست و صرفاً جنبه احصایی دارد (Trimarchi, 2012, p. 12)؛ دوم، همه حقوق مندرج در این ماده جنبه شکلی دارند و مربوط به آئین‌های اداری هستند (Potasch, 2012, p. 4)؛ سوم، تمامی حقوق مندرج در این منشور از ماهیت یکسانی برخوردار نیست، برخی از آن‌ها صرفاً جنبه آرمانی دارند و برخی الزام‌آور هستند (Stupak, 2011, p. 2) در نظام حقوقی ایران نیز مفهوم حق بر اداره مطلوب به صورت پراکنده در اصول متعدد قانون اساسی نظیر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی با عنوان ایجاد «نظام اداری صحیح»^۱، قانون مدیریت

۱. اصل سوم قانون اساسی: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:.....۱۰؛ ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ش، سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب^۱ ۱۳۸۹ و سایر قوانین^۲ آمده است. اما این حق به عنوان یک حق مستقل برای اولین بار در منشور حقوق شهروندی تصریح شده است. قسمت «ث» منشور حقوق شهروندی در قالب ۶ ماده از ماده ۱۹ تا ۲۴ به «حق اداره شایسته و حسن تدبیر» اختصاص یافته است. در این خصوص چند نکته شایان ذکر است که نخست، برخلاف منشور حقوق بنیادین که یک سند الزام‌آور است، منشور حقوق شهروندی هنوز یک سند غیرالزام‌آور شمرده می‌شود و به عنوان یک سند راهنما حاوی نکات مترقیانه‌ای است و انتظار می‌رود در آینده در ترسیم خطوط اصلی نظام حقوقی کشور دارای اهمیت بیشتر باشد. دوم، برخلاف منشور حقوق بنیادین که یک ماده به حق اداره مطلوب اختصاص داده، منشور حقوق شهروندی در ۶ ماده به این حق پرداخته است. سوم، در منشور حقوق شهروندی، به‌ویژه در ماده ۲۴ از مواردی مثل رعایت اخلاق حسنه، راستگویی، درستکاری، توجه به وجدان، پرهیز از تندروی و... نام برده شده است که عمدتاً جنبه اخلاقی دارند تا حقوقی. از آنجایی که مفهوم حق بر اداره مطلوب مبتنی بر اصل حاکمیت قانون است و بایستی مبتنی بر معیارهای عینی باشد، ذکر موارد مطرح‌شده چندان منطبق با منطق حقوق نیست.

طرفین حق و تکلیف اداره مطلوب

هر حقی صاحب حق و متعهد حق دارد. در واقع این‌ها دو روی سکه هستند که شناسایی آن دارای اهمیت زیادی در تحقق حق مطرح‌شده است. در زمینه طرفین حق بر اداره مطلوب، تفاوت قابل توجهی میان منشور حقوق بنیادین و منشور حقوق شهروندی وجود دارد.

۱. سیاست‌های کلی نظام اداری از سوی رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت در سال ۱۳۸۹ش به رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ گردید. این سند حاوی ۲۶ بند در خصوص ارتقای نظام اداری ایران است. برخی از بندهای آن به‌طور ضمنی ناظر بر مفهوم اداره مطلوب است، از جمله بند ۱۲: توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری...؛ بند ۲۰: قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها...؛ بند ۲۳: حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.
۲. سایر قوانینی که در آن‌ها به مصادیق و جلوه‌های متفاوت حق اداره شایسته اشاره شده و در تهیه مفاد این قسمت از آن‌ها استفاده شده است، عبارت‌اند از: قانون تشکیل سازمان بازرسی کشور (۱۳۶۰)، قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲)، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۸)، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، و قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲).

۱. صاحبان حق اداره مطلوب

ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین به صراحت صاحب حق اداره مطلوب را «هر شخص» (Every Person) معرفی کرده است. در واقع صاحب حق، اشخاص قلمداد شده‌اند، اما این عبارت‌پردازی نیاز به توضیح دارد.

نخست اینکه دلیل استفاده از واژه شخص به جای فرد این بوده است که هم شامل اشخاص حقیقی و هم حقوقی شود؛ به‌ویژه در حوزه اروپا بیشتر، شرکت‌ها و مؤسسات هستند که با نهادهای اداری اتحادیه اروپا سروکار دارند. با این اوصاف، حق بر اداره مطلوب در اتحادیه اروپا هم به افراد انسانی و هم به اشخاص حقوقی همچون شرکت‌های تجاری تعلق دارد. بنابراین، مفاد این منشور از اشخاص حقیقی و حقوقی در قبال اقدامات ادارات اتحادیه اروپا که ناقض حقوق بنیادینشان هست حمایت می‌کند (Potasch, 2012, p. 1).

دوم اینکه در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین برخلاف سایر مواد منشور که از عنوان «هر شهروند اتحادیه اروپا» (Every (Any) Citizen of the Union) استفاده شده، عنوان «هر شخص» صرف نظر از تابعیت آن آمده است. این امر نشان می‌دهد تابعیت یکی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا پیش شرط اعمال و اجرای این حق نیست. بسیاری از مواد منشور مثل مواد ۳۹ و ۴۰ آن که در خصوص شرکت در انتخابات و انتخاب شدن است یا ماده ۴۶ که درباره حمایت دیپلماتیک و کنسولی می‌باشد، دارای شرط تابعیت بوده و صرفاً ناظر بر اتباع دولت‌های عضو اتحادیه اروپا است. اما مفاد ماده ۴۱ به «هر شخص»، اعم از تبعه و غیر تبعه تعلق دارد (Guild, 2010, p. 5). هر شخص در هر کجای دنیا که با نهادهای اتحادیه اروپا سروکار دارد، از حق بر اداره مطلوب در قبال این ادارات برخوردار است. بنابراین یک پناهنده ساکن در قلمرو یکی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا مستحق برخورداری از حق بر اداره مطلوب طبق ماده ۴۱ این منشور می‌باشد به این دلیل که درخواست پناهندگی وی باید از سوی نهادهای اداری اتحادیه اروپا مطابق با قوانین این اتحادیه رسیدگی شود (Guild, 2010, p. 5). هر چند صاحبان حق اداره مطلوب، همه، شهروندان اروپا و ساکنان آن هستند، ولی به‌ویژه برای اشخاصی دارای اهمیت است که با نهادهای اتحادیه ارتباط مستقیم دارند^۱.

سوم اینکه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و نهادهای اداری آن‌ها از گستره مفهوم «هر شخص» در ماده ۴۱ خارج‌اند (Milecka, 2011, p. 48). با این اوصاف، واژه «هر شخص» در صدر این ماده صرفاً ناظر بر اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی بخش خصوصی است. به‌طور کلی، صاحبان

۱. تحقیقات نشان می‌دهد ۷۲ درصد از شهروندان اروپایی از وجود منشور حقوق بنیادین بشری بی‌اطلاع هستند. البته در برخی کشورها شهروندان از وجود این سند آگاه هستند ولی از محتوای آن خبر ندارند (Sterho, 2014, p. 74).

حق بر اداره مطلوب در منشور حقوق بنیادین، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی اعم از تبعه یا بیگانه هستند که قادر به پیگیری روندهای اداری خود در ادارات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (در مواقع انجام امور اتحادیه) و یا ارکان و نهادهای خود اتحادیه اروپا هستند. در منشور حقوق شهروندی ایران به تصریح مواد ۱۹ تا ۲۴، «حق اداره شایسته و حسن تدبیر» متعلق به شهروندان است؛ لذا پرسش اساسی این است که شهروند کیست؟ آیا صرفاً اتباع ایرانی شهروند قلمداد می‌شوند؟ که در این صورت غیر اتباع از جمله بیگانگان مقیم که سال‌هاست در ایران ساکن هستند از حقوق شهروندی محروم، و در عوض ایرانیان مقیم خارج از کشور از این حق برخوردار خواهند بود. آیا شهروند کسی است که در قلمرو ایران اقامت دارد، اعم از اینکه تبعه یا بیگانه باشد؟ یا شهروند کسی است که در قلمرو ایران ساکن است؛ اعم از اینکه تبعه، بیگانه مقیم یا بیگانه غیرمقیم باشد؟ با توجه به اینکه در بند «ت» منشور حقوق شهروندی، مواد ۱۵ تا ۱۸، «حق مشارکت در تعیین سرنوشت» بدون تفکیک بین شهروندان، به همه داده شده است، به نظر می‌رسد منظور منشور از واژه شهروند صرفاً تبعه ایران است.^۱ به هر حال بایستی به صراحت در خصوص این واژه تعیین تکلیف می‌شد. هر چند بهتر بود که همچون منشور حقوق بنیادین، حق بر اداره مطلوب به کلیه کسانی که حق و امکان پیگیری امور اداری خود در نهادهای اداری ایران را دارند، اعم از بیگانه یا تبعه داده شود. همچنین در منشور حقوق شهروندی اشاره مستقیمی به اینکه آیا شهروند شامل اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌شود، نشده است. گرچه فحوی عبارات منشور به سمت و سویی است که صرفاً اشخاص حقیقی را به ذهن متبادر می‌سازد، ولی دلیل قانع‌کننده‌ای برای خروج اشخاص حقوقی از مفهوم شهروند وجود ندارد. البته به‌طور کلی به نظر می‌رسد برای رفع این ابهام‌ها، شایسته بود همچون منشور بنیادین از واژه شخص به جای شهروند در این فصل از منشور حقوق شهروندی استفاده می‌شد.

۲. صاحبان تکلیف اداره مطلوب

برابر ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین صاحب تکلیف اداره مطلوب، ادارات، ارگان‌ها و کارکنان اتحادیه اروپا هستند.^۲ اصطلاح ارگان‌ها، ادارات و آژانس‌های اتحادیه اروپا به همه مراجع ایجادشده بر اساس معاهدات اتحادیه اروپا اشاره دارد. البته در بند ۱ ماده ۵۱ منشور پیش‌بینی

۱. در لایحه قانون حقوق شهروندی دفتر پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری نیز شهروندان ایران، کلیه اتباع ایران قلمداد شده‌اند (ر.ک. کاظمی، ۱۳۸۶، ص. ۱۳۲).

۲. ماده ۱۳ معاهده اتحادیه اروپا هفت نهاد را به‌عنوان سازمان‌ها و ارگان‌های اساسی اتحادیه اروپا لیست می‌کند: پارلمان اروپا، شورای اروپا، شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، بانک مرکزی و دیوان محاسبات اروپا.

شده است که «مقررات منشور... همچنین در خصوص دولت‌های عضو زمانی که آن‌ها حقوق اتحادیه را اجرا می‌کنند قابل اعمال است». پرسش اینجاست که آیا مفاد ماده ۴۱ در خصوص حق بر اداره مطلوب در خصوص ارگان‌های دولت‌های عضو نیز زمانی که حقوق اتحادیه اروپا را اجرا می‌کنند اعمال می‌شود یا نه؟ در این خصوص اتفاق نظر وجود ندارد. ظاهراً به نظر می‌رسد قلمرو ماده ۴۱ منشور محدودتر از قلمرو ماده ۵۱ آن تعریف شده است. اما با توجه به اینکه حق بر اداره مطلوب یک حق بنیادین بوده، رعایت آن باید در همه سطوح صورت گیرد. پاراگراف‌های ۱ و ۲ ماده ۴۱، همه دولت‌های عضو اتحادیه را ملزم به رعایت قوانین اتحادیه می‌کند؛ هرچند پاراگراف ۳ و ۴ به صراحت صرفاً ناظر بر نهادهای اتحادیه اروپا است. 2013, p. (Kristjánssdóttir 243). بنابراین صاحب تکلیف اداره مطلوب، نهادها، ادارات، و ارگان‌های اتحادیه اروپا و همچنین ادارات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا تا زمانی که حقوق اتحادیه اروپا را اجرا می‌کنند، می‌باشند (Cuculoska, 2018, p. 26).

برابر ماده ۱۹ منشور حقوق شهروندی رعایت حق بر اداره مطلوب از جانب کلیه مسئولان و کارکنان الزامی است؛ لذا صاحبان تکلیف، «کلیه مسئولان و کارکنان» قلمداد شده‌اند. این در حالی است که طبق بند ۱ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، نهادهای اتحادیه اروپا در مقابل حق بر اداره مطلوب، مسئولیت دارند. البته بر اساس بند ۳ این ماده، خسارت‌های وارده از سوی نهادها یا کارکنان اتحادیه اروپا موجب مسئولیت اتحادیه برای جبران خسارت است. لذا نخست اینکه بهتر بود منشور حقوق شهروندی نیز همچون منشور حقوق بنیادین، خود نهادها و ادارات دولتی را نیز متعهد به اجرای حق بر اداره مطلوب می‌دانست؛ به این دلیل که قابل تصور است که در برخی موارد، ادارات صرف نظر از مسئولان و کارکنانش، متولی اجرای اداره مطلوب باشند. دوم، آیا قوه مجریه به‌عنوان بخشی از ساختار حاکمیت می‌تواند برای مسئولان و کارکنان سایر قوا (مقننه و قضائیه) و نهادهای حکومتی در خصوص نحوه تعامل با شهروندان در محیط‌های اداری ضوابطی تعیین کند؟ مگر این استدلال ارائه شود که مبنای قانونی ارائه این منشور از سوی رئیس‌جمهور، مسئولیت ایشان در اجرا و پاسداری از قانون اساسی بر اساس اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ است (سلیمی ترکمانی و حاضر وظیفه، ۱۳۹۷، ص ۲۰۵) و منشور حقوق شهروندی را شخص رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول اجرای قانونی اساسی ارائه نموده است و نه در مقام ریاست قوه مجریه (داداندیش و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۲۷۷). این در حالی است که بند ۱ ماده ۱ مصوبه «حقوق شهروندی در نظام اداری» به‌درستی مقرر داشته است: «اداره شایسته امور کشور... توسط همه مسئولین و کارکنان دستگاههای اجرایی الزامی است». این سند به‌درستی از عنوان مسئولین و کارکنان دستگاههای اجرایی نام برده و به منطبق تفکیک قوا پایبند بوده است. لذا تا زمانی که منشور حقوق شهروندی در قالب یک قانون مصوب مجلس

به تصویب نرسیده باشد، در خوشبینانه‌ترین حالت ویژگی یک آیین‌نامه دولتی را خواهد داشت و در آن صورت صرفاً برای وزارتخانه‌ها و کارکنان دستگاه‌های اجرایی لازم‌الرعایه خواهد بود (سلیمی ترکمانی و حاضر وظیفه، ۱۳۹۷، ص ۲۰۵). بنابراین متعهدان اجرای اداره مطلوب در منشور حقوق شهروندی، دایره محدودی نسبت به متعهدان اجرای این تعهد در منشور حقوق بنیادین دارند؛ چراکه در منشور حقوق شهروندی صرفاً اشخاص انسانی مسئول اجرا هستند و خود ادارات فی‌نفسه تعهدی در این زمینه ندارند.

مؤلفه‌های حق بر اداره مطلوب

ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین به‌عنوان مهم‌ترین سند بین‌المللی که حق بر اداره شایسته را به رسمیت شناخته، در قالب ۴ پاراگراف چندین مؤلفه و معیار را به‌عنوان اجزای این حق بیان نموده است. در واقع ماده ۴۱ یک مقررۀ چتری است که شامل حقوق متعددی می‌شود، 2013, (Kristjánsdóttir p. 241). منشور حقوق شهروندی نیز در قالب ۶ ماده برخی از ابعاد این حق را تشریح کرده است. برای مقایسه تطبیقی این دو سند، معیارهای منشور حقوق بنیادین به‌عنوان استانداردهای برتر بین‌المللی مبنا قرار می‌گیرد تا میزان انطباق مفاد منشور حقوق شهروندی با منشور حقوق بنیادین در چارچوب حق بر اداره مطلوب مشخص شود.

۱. حق رسیدگی بی‌طرفانه و منصفانه به امور اداری

برابر ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین: «هر شخصی حق دارد آموزش به‌طور بی‌طرفانه و منصفانه... توسط نهادها و ارکان اتحادیه اروپا رسیدگی شود». رسیدگی‌های بی‌طرفانه و منصفانه از ویژگی‌های برجسته رسیدگی‌های اداری است که بر روابط میان اشخاص و ادارات تأثیر گذاشته، به اعتماد افراد به ادارات می‌انجامد. بی‌طرفی در متداول‌ترین مفهوم خود به این معنی است که اداراتی که پرونده‌ها را در دستور کار دارند جانب‌دارانه عمل نکرده، بین متقاضیان تبعیض قائل نشوند.^۱ به عبارت دیگر، بی‌طرفی عبارت است از اینکه اقدامات و تصمیمات اداری غیر جانب‌دارانه و بدون اعمال فشار یا تبعیض و فارغ از تأثیرات و نفوذهای سیاسی باشند. اقدامات و تصمیمات اداری نبایستی تحت تأثیر منافع شخصی، خانوادگی، مالی و... باشد. به هر صورت برای حفظ اعتماد شهروندان به بی‌طرفی نهادهای اداری، نبایستی هیچ‌گونه شکی در خصوص بی‌طرفی مأموران و کارمندانی که در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت

۱. اصل عدم تبعیض در ماده ۱۴ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۲۱ منشور بنیادین حقوق بشر و ماده ۵ کد رفتاری مورد تصریح واقع شده است.

دارند وجود داشته باشد. در غیر این صورت، مأمور نباید در رسیدگی شرکت نماید و در صورت ذی نفع بودن، ضمن اطلاع رسانی، نباید در تصمیم‌گیری مشارکت کند. کارمندان دولت می‌توانند صاحب هرگونه عقیده و نظری باشند، ولی نباید در موقع ارائه خدمات عمومی آن‌ها را ابزاری برای جانب‌داری قلمداد کنند (فلاح‌زاده و رکابدار، ۱۳۹۶، ص ۴۲). همچنین کارکنان ادارات نبایستی هدایایی را قبول کنند که پاداش مشخصی برای انجام یک سری اقدامات یا پاداشی برای خودداری از ایفای کارکردهای خودشان است (Batalli and Fejzullahu, 2018, p. 33). افزون بر بی‌طرفی، تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات اداری باید عادلانه باشد. اداره مطلوب مفهومی فارغ از نظام عادلانه اداری نیست و این دو، مفاهیم درهم‌تنیده‌ای هستند (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵، ص ۳۵). تعریف رفتار منصفانه سخت است، ولی می‌توان گفت به این معنی است که اداره بایستی همه اطلاعات موجود در زمان اتخاذ تصمیم را حتی اگر به نفع شخص مقابل باشد به بهترین شکل ممکن لحاظ کند؛ باید بر مبنای اطلاعاتی تصمیمات خود را بگیرد که قرار است در تصمیم نهایی بیاورد؛ باید قوانین مربوطه را به‌طور کامل اجرایی کند؛ و در صورت اجرا، صلاحدید خود را به عینی‌ترین و عادلانه‌ترین روش اعمال کند.

در نظام حقوقی ایران، حق بر رسیدگی منصفانه و بی‌طرفانه در مواد مختلف قانونی آمده است.^۱ ماده ۱۹ منشور حقوق شهروندی مقرر می‌دارد: «شهروندان از حق اداره شایسته امور کشور بر پایه... عدالت و انصاف برخوردارند»^۲. در این ماده در کنار رسیدگی منصفانه از رسیدگی عادلانه نیز استفاده شده است که به نظر می‌رسد قرابت معنایی بالایی دارند. ماده ۲۰ منشور حقوق شهروندی نیز بیان می‌دارد: «حق شهروندان است که امور اداری آن‌ها بی‌طرفانه و به دور از هرگونه منفعت‌جویی یا غرض‌ورزی شخصی، رابطه خویشاوندی، گرایش‌های سیاسی و پیش‌داوری... رسیدگی و انجام شود». در این ماده نیز رسیدگی بی‌طرفانه با کلیه شاخص‌های آن لحاظ شده است. به نظر می‌رسد منشور حقوق شهروندی همچون منشور حقوق بنیادین البته با تفصیل بیشتر، حق رسیدگی بی‌طرفانه و منصفانه را به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حق بر اداره مطلوب به رسمیت شناخته است؛ هرچند در مورد رسیدگی بی‌طرفانه، در راستای تبیین بیشتر، برخی مصادیق را نیز برای نمونه به‌صراحت آورده است.

۱. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تبعیض یا اعمال غرض در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص جز تخلفات اداری محسوب شده است. همچنین بند ۲۰ قانون سیاست‌های کلی نظام اداری «اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها» را از مصادیق سیاست‌های کلی نظام اداری دانسته است. به‌علاوه ماده ۲۷ فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری با عنوان حقوق مردم مقرر می‌دارد: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرائی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند».

۲. در بند ۲ ماده ۱ «حقوق شهروندی در نظام اداری» این حق مجدداً تصریح شده است.

۲. حق رسیدگی به امور اداری در بازه زمانی معقول

پاراگراف ۱ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین مقرر می‌دارد: «هر شخصی حق دارد آموزش... در بازه زمانی معقول رسیدگی شود». به موجب این ماده، تصمیمات اداری باید در زمان معقول و متعارف گرفته شود. اهمال کاری، تعویق و اطاله انجام امور ارباب رجوع به معنای تضییع و نقض این حق خواهد بود (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵، ص ۴۱). بازه زمانی معقول، زمانی است که امور اشخاص بدون تأخیر و هرچه سریع‌تر مورد رسیدگی واقع شود. بازه زمانی معقول را نمی‌توان به طور کلی مشخص کرد و بایستی مورد به مورد بررسی شود. این امر معمولاً بر اساس وقایع پرونده، پیچیدگی موضوع، ماهیت حقوقی موضوع، میزان همکاری طرف و سایر عوامل تعیین می‌شود (Potasch, 2012, p. 2). دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در رویه قضایی خود مقرر داشته است که افراد باید از دلایل رد درخواست خود در بازه زمانی دوماهه مطلع شوند؛ بنابراین در حوزه اتحادیه اروپا، فرصت دوماهه، بازه زمانی معقول قلمداد شده است (Ward, 2016, p. 5). در صورتی که قانون‌گذار برای اخذ تصمیم بازه زمانی مشخصی را تعیین کرده باشد، حتماً باید این زمان رعایت شود، در غیر این صورت باید در بازه زمانی معقول تصمیم اتخاذ شود. همچنین در صورتی که قوانین حداکثر زمان لازم، مثلاً شش ماه را برای اتخاذ تصمیم تعیین کرده باشند، چنانچه ادارات هیچ‌گونه دلیل موجهی برای تعویق تصمیم‌گیری نداشته باشند، باید در حداقل زمان ممکن اتخاذ تصمیم کنند. تأخیر غیرموجه و تطویل رسیدگی، نقض حق رسیدگی در بازه زمانی متعارف را موجب شده، می‌تواند به ابطال تصمیمات اتخاذی منجر شود (Milecka, 2011, p. 50).

ماده ۲۰ منشور حقوق شهروندی بیان می‌دارد: «حق شهروندان است که امور اداری آن‌ها... در زمان معین و متناسب رسیدگی و انجام شود». در این ماده به جای واژه معقول در منشور حقوق بنیادین، از دو واژه «معین» و «متناسب» نام برده شده است. به نظر می‌رسد در زمانی که بازه زمانی از قبل تعیین شده باشد بایستی در آن بازه، رسیدگی صورت گیرد و در صورتی که معین نشده باشد، باید در بازه زمانی متناسب رسیدگی شود. به نظر می‌رسد واژه «متناسب» در منشور حقوق شهروندی، معادل واژه «معقول» منشور حقوق بنیادین بوده، وافی مقصود باشد. اضافه کردن واژه «معین» مبین این است که در مواردی که بازه زمانی مشخص باشد، رعایت آن بر بازه زمانی متناسب اولویت دارد.^۲

1. See: C-186/04 Housieaux, Opinion of 27 January 2005

۲. در بند ۶ ماده ۲ آئین‌نامه «حقوق شهروندی در نظام اداری» این حق دوباره تصریح شده است. همچنین در قانون رسیدگی به تخلفات اداری «تأخیر بدون دلیل در انجام امور قانونی شهروندان» تخلف اداری شمرده شده است.

۳. حق استماع

حق استماع یک اصل کلی و یک حق بنیادین در گستره نظم حقوقی اتحادیه اروپا قلمداد می‌شود (Beqiraj, 2016, p. 268). قسمت اول بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین یکی از جلوه‌های حق بر اداره مطلوب را «حق هر شخص به استماع قبل از اتخاذ هرگونه اقدام فردی که بتواند تأثیر منفی بر وی داشته باشد» قلمداد می‌کند. حق استماع یکی از مهم‌ترین حقوق شکلی است که به اشخاص در رسیدگی‌های اداری نیز تعلق می‌یابد. تحقق حق استماع مستلزم این است که شخص قبل از شروع رسیدگی به‌طور مؤثر و به‌موقع از همه اطلاعات و وقایعی که ممکن است در تصمیم اداری مؤثر باشد مطلع شود، به نحو مناسب نظریات و ادعاهای خود را بسته به شرایط مطرح کند، و فرصت طرح درخواست و ادعای خود یا دفاع از مواضع خود را داشته باشد (Beqiraj, 2016, p. 265). حق استماع باید بدون محدودیت یا استثنا در همه رسیدگی‌های اداری که علیه شخصی در جریان است تحقق یابد. در مقابل، اداره باید به‌روشنی و با دقت موضوع اداری را تبیین کند، به این علت که اگر شخص ذی‌نفع چیزی درباره موضوع دعوی خود نداند و اطلاعی در آن خصوص نداشته باشد، قادر به دفاع از پرونده خود نخواهد بود. به هر صورت برای اجرای درست این حق، اداره باید دسترسی اشخاص به همه اسناد و مدارک جمع‌آوری‌شده در طول رسیدگی را تضمین کند. زمانی که دعاوی افراد در رسیدگی‌های اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد، اداره باید دیدگاه‌های آنان را در طول فرایند تصمیم‌گیری ملاحظه کند. ادارات باید به‌جز در مواد فوری، به اشخاص فرصت دهند در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات اداری که بر حقوق و تعهدات آن‌ها مؤثرند، شرکت کنند. به هر صورت اگر شخص مربوطه قادر به حضور و دفاع از پرونده خود باشد، اما مایل به استفاده از این حق خود نباشد، رسیدگی اداری می‌تواند بدون حضور او ادامه یافته، تصمیم نهایی صادر شود. در تصمیم صادره از سوی اداره، در صورتی که شخص نامبرده نتوانسته باشد از شرایط پرونده مطلع شود، نقض حق استماع تلقی شده، تصمیم گرفته‌شده می‌تواند غیر معتبر قلمداد شود. به هر صورت برای اینکه چنین امری به ابطال تصمیم منجر گردد، لازم است ثابت شود که اگر چنین اتفاقی نمی‌افتاد نتیجه رسیدگی می‌توانست متفاوت باشد^۱ (Milecka, 2011, p. 52). ماده ۴۱ شکل مناسب اعمال حق استماع را مشخص نکرده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که شخص مجاز است این حق را به شکل کتبی یا شفاهی اعمال کند، مگر اینکه قانون به نحو دیگری مقرر داشته باشد (Bojarski and others, 2014, p. 70). البته در ماده ۴۱، حق استماع تنها در مواردی داده شده است که تصمیم اداری یادشده روی متقاضی تأثیر منفی داشته باشد؛

1. See: Case 301/87, French Republic v Commission of the EC, ECR 1990, p. I-307, para 31.

درحالی که به صورت منطقی باید در همه موارد محقق شود (Potasch, 2012, p. 3). تأثیر منفی عبارت است از اینکه تصمیم اتخاذی آثار منفی بر شخص داشته باشد؛ مثل تعهد به پرداخت مالی (Milecka, 2011, p. 47).

ماده ۲۲ منشور حقوق شهروندی اظهار می‌دارد: «حق شهروندان است که از تصمیمات و اقدامات اداری که به نوعی حقوق و منافع مشروع آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند، آگاه شوند». در این ماده، برخلاف ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، حق استماع در خصوص کلیه رفتارها، چه آن‌هایی که تأثیر مثبت و چه آن‌هایی که تأثیر منفی روی شخص دارند به رسمیت شناخته شده است. این ماده برخلاف جزء «الف» از بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین که صرفاً در خصوص اقدامات (Measures) این حق را به رسمیت شناخته، در مورد تصمیم‌های اداری نیز این حق پذیرفته شده است. لذا از این دو حیث، دامنه این حق در منشور حقوق شهروندی گسترده‌تر از منشور حقوق بنیادین است. اما این حق بر رسیدگی صرفاً به کسب آگاهی محدود شده است؛ درحالی که حق استماع فراتر از آگاهی بوده، مستلزم ایجاد فرصت برای متقاضی برای شرکت فعالانه در رسیدگی‌های اداری نیز می‌باشد. به این ترتیب، از این حیث در مقایسه با منشور حقوق بنیادین دامنه محدودتری دارد.

۴. حق هر شخص در دسترسی به اطلاعات پرونده خود

قسمت دوم بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، جلوه دیگر حق بر اداره مطلوب را «حق هر شخص در دسترسی به پرونده خود در عین رعایت منافع مشروع نسبت به محرمانه بودن (یا محرمانگی) و اسرار تجاری و شغلی» دانسته است. برابر این ماده، اتحادیه اروپا متعهد به مدیریت صحیح پرونده‌ها است (European Parliament, 2015, p. 10). حق دفاع در رسیدگی‌های اداری تنها زمانی محقق خواهد شد که به اشخاص مربوطه حق دسترسی به پرونده‌هایشان داده شود. اصطلاح پرونده به همه اسناد و مدارکی اشاره دارد که در طول رسیدگی‌های اداری به دست آمده است. لذا حق دسترسی به پرونده شخصی، حق دسترسی به کلیه اسناد و مدارکی است که ممکن است روی وضعیت شخص در روندهای اداری تأثیرگذار باشد. شخص مربوطه باید از همه مواردی که در خصوص دعوی از سوی اداره جمع‌آوری شده است، به همان اندازه‌ای که اداره می‌داند و بر اساس آن تصمیم می‌گیرد، مطلع شود. بنابراین اداره نمی‌تواند در خصوص میزان دسترسی شخص به اسناد پرونده خود خودسرانه تصمیم گرفته، محدودیت ایجاد کند. اداره باید همه اسناد و مدارکی را که در طول رسیدگی جمع‌آوری کرده است و می‌تواند بر نتیجه رسیدگی تأثیرگذار باشد، در دسترس شخص قرار دهد (عطریان، ۱۳۹۵، ص ۲۸۶). این حق شکلی با حق استماع در رسیدگی‌های اداری همبستگی دارد، زیرا

اگر محتوای پرونده برای شخص ذی‌نفع نامعلوم باشد، دفاع از آن پرونده نیز برایش غیرممکن خواهد بود. البته حق دسترسی به پرونده ویژگی مطلق ندارد، چراکه بایستی توأم با احترام به منافع مشروع نسبت به محرمانگی و رازداری حرفه‌ای و تجاری باشد. اصطلاح «منافع مشروع نسبت به محرمانگی»، به محرمانه بودن اطلاعات منتقل شده میان نهادها و ادارات اشاره دارد؛ درحالی که احترام به رازداری حرفه‌ای و تجاری عمدتاً متضمن حمایت از منافع سایر اشخاص است. البته در هر مورد لازم است این مسئله اثبات شود و مستدل باشد (عطریان، ۱۳۹۵، ص ۲۸۳)؛ این به آن معنی است که دسترسی به برخی از اسناد ممکن است بنابه ملاحظات برتر دولتی یا منافع اشخاص ثالث، برای شرکت‌کنندگان در رسیدگی غیرممکن باشد. در چنین مواردی مرجع اداری به اعتبار جایگاه رسمی برتر (Ex Officio) خود، تصمیم می‌گیرد^۱. اصولاً نقض حق دسترسی به پرونده شخصی در طول رسیدگی‌های اداری به نقض حق دفاع منتهی شده، موجب ابطال تصمیم اتخاذی خواهد شد (Bojarsk and others 2014, p. 70).

در بند «ث» منشور حقوق شهروندی که شاخص‌های حق بر اداره شایسته معرفی شده، حق دسترسی به اطلاعات پرونده شخصی به صراحت نیامده است. اما ماده ۳۱ بند «ج» منشور با عنوان «حق دسترسی به اطلاعات» مقرر می‌دارد: «حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات عمومی جمع‌آوری و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشند... اطلاعات خصوصی مربوط به افراد را نمی‌توان در اختیار دیگران قرار داد، مگر به موجب قانون یا با رضایت خود افراد». اطلاق این ماده حاکی از این است که منشور حقوق شهروندی نیز همچون منشور حقوق بنیادین، اصل دسترسی به پرونده شخصی در مؤسسات عمومی از جمله ادارات دولتی را به رسمیت شناخته است. ماده ۳۱ منشور حقوق شهروندی و ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، از دو بعد مختلف رعایت حریم خصوصی اشخاص را مطرح می‌سازند. به موجب قسمت اخیر ماده ۳۱ منشور حقوق شهروندی، حریم خصوصی اشخاص باید محترم شمرده شود و اطلاعات خصوصی آن‌ها مندرج در پرونده‌هایشان نباید در اختیار دیگران قرار گیرد. برابر بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین نیز حریم اطلاعات محرمانه و اسرار تجاری و شغلی دیگران، نه خود شخص متقاضی دسترسی به اطلاعات، لازم است رعایت شود. بنابراین به نظر نمی‌رسد میان دو سند از لحاظ رعایت حریم خصوصی و اسرار تجاری و شغلی اختلافی وجود داشته باشد^۲.

۱. بنابراین اشخاص ممکن است دسترسی محدودی به اسنادی مثل اسناد داخلی کمیسیون اروپا، مکاتبات میان کمیسیون و دولت‌های عضو، مکاتبات میان شرکت‌ها و وکلای آن‌ها و مکاتبات میان کمیسیون و شرکت‌های همکار آن‌ها داشته باشند.

۲. به موجب ماده ۲۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند اطلاعات لازم را به نحو مطلوب

۵. تعهد اداره به ارائه دلایل تصمیمات خود

قسمت سوم بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، «تعهد مؤسسه به ارائه دلایل تصمیمات خود» را جلوه دیگری از حق بر اداره مطلوب می‌داند. به موجب این ماده، تصمیمات مراجع اداری باید مستدل باشد. عبارت پردازی این بند، از ماده (۲) ۲۹۶ معاهده کارکردهای اتحادیه اروپا نشئت می‌گیرد. برابر این ماده: «دلایلی که بر اساس آن‌ها اقدامات حقوقی صورت می‌گیرد باید ارائه شود»^۱. به هر صورت، مقررۀ اخیر قلمرو متفاوتی نسبت به منشور حقوق بنیادین دارد؛ چراکه به موجب این ماده، اقدامات حقوقی ادارات اتحادیه اروپا لازم است مستدل باشد، درحالی که منشور صرفاً به مستدل بودن تصمیمات اکتفا می‌کند.

تعهد به ارائه دلیل شامل ارائه دلایل لزوم اتخاذ تصمیم، اهداف اتخاذ تصمیم و مستندات قانونی تصمیم نهایی اتخاذی است. ارائه دلیل هم برای شخص ذی‌نفع، هم برای اداره و هم برای مرجع قضایی دارای اهمیت است. ارائه دلیل، شخص ذی‌نفع را در خصوص قانونی بودن و منصفانه بودن تصمیمات اتخاذی متقاعد می‌سازد و همچنین فرایند دفاع اشخاص از حقوق و منافعشان را تسهیل می‌کند (Bojarsk amd others, 2014, p. 71). لذا اگر شخص مخاطب با دلایل تصمیمات گرفته شده قانع نشود یا آن‌ها را غیر قانونی ببیند، می‌تواند در خصوص آن تصمیم درخواست تجدیدنظر کند. ارائه دلیل تصمیم نه تنها استدلال‌ها و تصمیمات مراجع اداری را در هر پرونده توجیه می‌کند، بلکه اثر مثبتی بر موضوعات آتی با همان وضعیت یا وضعیت مشابه آن دارد (Potasch, 2012, p. 4). همچنین ارائه دلیل، خودکنترلی اداره را تضمین می‌کند؛ به این علت که با الزام به ارائه دلیل، اداره از دلایل و انگیزه‌هایی که به صدور حکم منجر شده است آگاه می‌شود و بیش از پیش اختیار صلاح‌دیدی خود را کنترل می‌کند. در نهایت ارائه دلیل تصمیم به نهادهای قضایی نیز کمک می‌کند تا مشروعیت تصمیمات ادارات را مورد تجدیدنظر قانونی قرار دهند. همچنین باید مرجع نظارتی و قضایی وجود داشته باشد تا عملکرد ادارات را ارزیابی قانونی کند (جمشیدی و پتفت، ۱۳۹۵، ص ۳۶).

نقض تعهد به ارائه دلیل تصمیمات نه تنها زمانی اتفاق می‌افتد که اتخاذ تصمیمات همراه با ارائه دلیل نیستند، بلکه در وضعیت‌هایی رخ می‌دهد که آن تصمیم مستدل است، ولی دلایل مطروحه به لحاظ کمی و کیفی کافی نیستند. ارائه دلیل زمانی به لحاظ کمی ناکافی است که واضح نبوده، به طور کامل واقعیات و مبنای قانونی برای تصمیم اتخاذ شده را لحاظ نمی‌کند. در عوض، ارائه دلیل موقعی به لحاظ کیفی ناکافی است که به همه دلایلی که تصمیم بر اساس آن

و مناسب در اختیار مردم قرار دهند و به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، خودداری کارمندان اداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند، تخلف اداری محسوب می‌شود.

1. Legal acts shall state the reasons on which they are based

گرفته شده است، اشاره نداشته باشد. ارائه دلایل ناکافی، مساوی با عدم ارائه دلیل بوده، می‌تواند به ابطال تصمیم منجر شود (Milecka, 2011, p. 54).

در نظام حقوقی ایران، به لزوم ارائه دلیل در خصوص اتخاذ تصمیمات اداری اشاره نشده است و در این باره خلأ وجود دارد (فلاح‌زاده و رکابدار، ۱۳۹۶، ص ۴۶). ماده ۲۳ منشور حقوق شهروندی مقرر می‌دارد: «مقامات و مأموران اداری باید در روابط خود با شهروندان پاسخگو و قابل دسترس باشند و چنانچه درخواستی را رد کنند باید حسب تقاضا، به صورت مکتوب پاسخ داده و حداکثر راهنمایی را در چارچوب صلاحیت‌های خود ارائه نمایند». در این ماده به تعهد اداره و کارکنان آن برای ارائه دلیل تصریح نشده و از عنوان کلی پاسخگو بودن در قبال شهروندان استفاده شده است. به علاوه، دادن پاسخ را موکول به دو شرط تقاضای متقاضی و رد شدن درخواست دانسته است. لذا در صورت موافقت با درخواست یا عدم تقاضای متقاضی، اداره به ارائه دلیل برای تصمیم خود متعهد نیست؛ درحالی که این مغایر با استاندارد مطرح شده در ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین است که در همه شرایط مؤسسه را به ارائه دلیل برای تصمیمات اتخاذی خود ملزم دانسته است. به طور کلی بر طبق این ماده از منشور حقوق شهروندی، نمی‌توان تعهد اداره به مستند نمودن تصمیمات اتخاذی خود را استخراج کرد.

۶. حق بر جبران خسارت

بند ۳ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین مقرر می‌دارد: «هر شخصی حق دارد تا کلیه خسارات وارده به وی از جانب نهادهای اتحادیه اروپا یا از سوی کارکنانش به سبب انجام وظایف قانونی‌شان توسط اتحادیه مطابق با اصول کلی مشترک در قوانین کشورهای عضو جبران شود». به موجب این بند، اداره باید هرگونه خسارت، اعم از مادی یا معنوی را که از سوی اداره به‌طور کلی یا از جانب کارمند در موقع اجرای تکالیف رسمی به اشخاص وارد می‌شود، جبران سازد. به موجب مفاد این ماده، اتحادیه اروپا در قبال اقدامات خسارت‌بار ادارات و کارکنان خود مسئول بوده، هدف از این ماده حمایت از اشخاص در قبال این‌گونه رفتارها است. در این ماده صرف ورود خسارت، حتی بدون نقض قوانین و مقررات، برای طرح دعوی جبران خسارت کافی دانسته شده است. زمانی بحث جبران خسارت مطرح می‌شود که خواهان با استناد به اسناد و مدارک مربوطه ورود زیان به خود را ثابت کند. لذا خسارت بایستی عملاً اتفاق افتاده باشد یا با قطعیت کافی قابل پیش‌بینی باشد. به علاوه بایستی رابطه سببیت کافی میان رفتار اداره و خسارت ادعایی وجود داشته باشد (Milecka, 2011, p. 56).

اشخاص بایستی حق توسل به جبران خسارت را در قبال تصمیمات اداری که مستقیماً بر منافع و حقوقشان تأثیر می‌گذارد، داشته باشند. در این راستا ادارات لازم است برای اشخاص

یادشده، شیوه و مکانیزم جبران خسارت را تدارک ببینند. اشخاص در آغاز به ارائه دعوی جبران خسارت خود نزد مراجع اداری ملزم می‌شوند و مرحله بعدی توسل به مراجع قضایی است (Péter, 2008, p. 7). لذا اگر مرجع اداری ادعای یادشده را وارد بداند، رأی برای جبران خسارت به نفع وی و به ضرر اداره صادر خواهد کرد. در مراجع اداری نباید هیچ‌گونه تبعیضی بین اشخاص در زمینه تجدیدنظر از تصمیمات اداری صورت گیرد. همچنین آرای این مراجع اداری مبنی بر جبران خسارت وارده باید در بازه زمانی معقول از سوی ادارات مربوطه اجرا شود (Peter, 2008, p. 7). در این راستا تا به امروز تعداد ۵۲ قضیه در دیوان دادگستری اروپا و ۳۴ قضیه در مراجع ملی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در خصوص حق بر اداره مطلوب و جبران خسارت متناظر رسیدگی شده است.^۱

ماده ۲۱ منشور حقوق شهروندی بیان می‌دارد:^۲ «حق شهروندان است که چنانچه تصمیمات نهادهای اداری و یا کارکنان را خلاف قوانین و مقررات بدانند، از طریق مراجعه به مراجع اداری و قضائی صالح، تقاضای احقاق حق کنند»^۳. در این ماده، نخست، مبنای احقاق حق، صرف نقض قوانین و مقررات قلمداد شده است، بدون اینکه نیاز به اثبات ورود خسارت باشد؛ درحالی که در منشور حقوق بنیادین، صرف ورود خسارت، حتی بدون نقض قوانین و مقررات، برای طرح دعوی جبران خسارت کافی دانسته شده است. دوم، این ماده برخلاف ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین، توسل هم به مراجع اداری و هم به مراجع قضایی را تصریح کرده که البته با توجه به ترتیب نگارش آن، ترجیح با رجوع به مراجع اداری است. با این اوصاف، به نظر می‌رسد از منظر جبران خسارت، منشور حقوق شهروندی ضمن شناسایی حق جبران خسارت، در مبنای جبران خسارت و تصریح مراجع مورد توسل با منشور حقوق بنیادین تفاوت دارد.

نتیجه

امروزه در بستر توسعه جایگاه حقوق بشر، ترتیبات حقوقی سنتی متحول شده‌اند. یکی از این حوزه‌ها که تحت تأثیر این تحولات، حقوق متفاوت و نوظهوری برای اشخاص پیش‌بینی کرده،

1. Available at: <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/41-right-good-administration> (Last visited:2018/10/02)

۲. سیاست‌های کلی نظام اداری در بند ۲۳ «حفظ حقوق مردم و جبران خسارتهای وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری» را یکی از سیاست‌های کلان اداری دانسته است. همچنین به موجب ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاههای اجرایی مسؤولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به‌عهده خواهند داشت».

۳. در بند ۱۱ ماده ۲ «حقوق شهروندی در نظام اداری» این حق مجدداً تصریح شده است.

حقوق اداری است. پیش‌گام این تحول مثبت اتحادیه اروپا بوده که توانسته است الگوها و استانداردهایی برای حمایت از اشخاص در قبال ادارات دولتی و کارکنان دولت فراهم سازد. نظام حقوقی اتحادیه اروپا در پرتو توسعه هنجاری مطلوب در اسنادی مثل کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و در پرتو رویه قضایی پیشرفته در حمایت از حقوق بشر توانسته است مفهوم اداره مطلوب را وارد ادبیات حقوقی کند. این حق که در منشور بنیادین اتحادیه اروپا تصریح شده است، می‌تواند مبنایی برای برخی از آرای قضایی در محاکم ملی دولت‌های عضو و ارگان‌های اتحادیه اروپا قرار گیرد.

در نظام حقوقی ایران نیز منشور حقوق شهروندی، به تاسی از پیشرفت‌های حاصل در زمینه حقوق شهروندی، مبین و متضمن حقوق عدیده‌ای است که پیش‌تر به صورت پراکنده و موردی در سایر قوانین ملی آمده است. حق بر اداره شایسته به‌عنوان حق شهروندان ایرانی در قبال نهادهای اداری در این سند به رسمیت شناخته شده و به‌طور مفصل تبیین گردیده است. به‌رحال منشور حقوق شهروندی به‌عنوان یک سند فعلاً غیرالزام‌آور اما راهبردی، اهمیت قابل‌توجهی در ترسیم آینده نظام حقوقی ایران به‌ویژه در زمینه حقوق اداری دارد. توجه به پیشرفت‌ها و تجاربی که سایر کشورها و نهادهای بین‌المللی در ارتقای کارایی نظام حقوق اداری از یک سو و تضمین حقوق شهروندی در قبال حاکمیت دولتی از سویی دیگر کسب کرده‌اند، می‌تواند به هدف شکل‌گیری یک «نظام اداری صحیح» که در قانون اساسی آمده است کمک شایانی کند.

مقایسه تطبیقی این دو سند حاکی از این واقعیت است که هرچند جایگاه منشور حقوق بنیادین در اتحادیه اروپا و نظام حقوقی کشورهای عضو بسیار رفیع‌تر از جایگاه منشور حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران است، ولی نبایستی منکر این واقعیت شد که نفس شناسایی و تبیین حق اداره شایسته در این منشور و سپس درج مفاد آن در آئین‌نامه «حقوق شهروندی در نظام اداری ایران» مؤید تحول مثبت نظام حقوق اداری ایران در انطباق با استانداردهای بین‌المللی است. مؤلفه‌هایی که برای شناسایی حق بر اداره شایسته در منشور حقوق شهروندی ارائه شده است تقریباً با مؤلفه‌های مندرج در منشور حقوق بنیادین قرابت دارد. با وجود این، بررسی‌ها نشان می‌دهد در برخی موارد منشور حقوق شهروندی در شناسایی این حق هنوز با استانداردهای بین‌المللی فاصله دارد. گنجاندن برخی معیارهای اخلاقی به جای هنجارهای عینی حقوقی در شناسایی حق بر اداره مطلوب، تخصیص عنوان شهروند به اتباع ایرانی، عدم تصریح به تعهد اداره به ارائه دلایل تصمیمات خود و عدم تصریح به حق ذی‌نفع در دسترسی به مفاد پرونده شخصی خود از مواردی است که نشان می‌دهد مفاد منشور حقوق شهروندی با استانداردهای مندرج در منشور حقوق بنیادین فاصله دارد. البته برخی از موارد نیز از جمله شناسایی حق استماع در خصوص اقدامات و تصمیمات اداری واجد آثار مثبت و منفی بر شخص مؤید برتری مفاد منشور حقوق شهروندی بر منشور حقوق بنیادین در تضمین تحقق

حق بر اداره مطلوب است. به طور کلی، منشور حقوق شهروندی در زمینه حق بر اداره مطلوب هم‌راستا با منشور حقوق بنیادین است، ولی به اقتضای مورد، حاوی نکات ضعف یا قوت در تحقق و تضمین این حق می‌باشد.

منابع و مأخذ

۱. فارسی

۱. جمشیدی، علیرضا و پتفت، آریب (۱۳۹۵)، «حقوق شهروندی در پرتو آئین‌های نوین اداری»، فصلنامه اخلاق زیستی، سال ششم، ش ۲۱.
۲. داداندیش، پروین؛ امینی احمدآباد، علی؛ کنعانیان، شهرزاد (۱۳۹۳)، «چالش‌های تدوین منشور حقوق شهروندی در ایران»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و دوم، ش ۶۸.
۳. داشاب، مهریار (۱۳۸۳)، «منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی (۷ دسامبر ۲۰۰۰)»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۳.
۴. دباغ، سروش و نفری، ندا (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، ش ۳.
۵. سلیمی ترکمانی، حجت و حاضر وظیفه، جلیل (۱۳۹۷)، «مطالعه تطبیقی جایگاه حقوق اقلیت‌ها در منشور حقوق شهروندی ایران و اعلامیه حقوق اقلیت‌های سازمان ملل متحد»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، ش ۱.
۶. عطریان، فرامرز (۱۳۹۵)، «تحقق حق دفاع در پرتو مفهوم اداره خوب؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، ش ۱.
۷. فلاح‌زاده، علی‌محمد و رکابدار، سید جمال (۱۳۹۶)، «نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال چهارم، ش ۱۲.
۸. کاظمی، سید علی (۱۳۸۶)، «موانع و چالش‌های تدوین لایحه حمایت از حقوق شهروندی در ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۵۸.

۲. خارجی

9. Batalli, Mirlinda and Artan Fejzullahu (2018), «Principles of Good Administration under the European, Code of Good Administrative Behavior», Pécs Journal of International and European Law, No. 1, p. 26-35.
10. Beqiraj, Pranvera (2016), «The Right to Be Heard in the European Union: Case Law», European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol. 1, No. 1, p. 264-269.
11. Bojarski, Łukasz, Dieter Schindlauer and Katrin Wladasch (2014), «the

- European Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument». p. 1-146. available at: https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/cfreu_manual_0.pdf
12. Cuculoska, Irena (2018), «The Scope of Application of the Charter's Right To Good Administration of the European Union», *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 3, No. 3, p. 20-28.
 13. European Parliament (2015), *the General Principles of EU Administrative Procedural Law*, Directorate General for Internal Policies Policy, Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, p. 1-26.
 14. ECRE (European Council on Refugees and Exiles), (2017), *The EU Charter of Fundamental Rights; an Indispensable instrument In the Field of Asylum*, p. 1-6.
 15. Guild, Elspeth, (2010) «The European Union after the Treaty of Lisbon, Fundamental Rights and EU Citizenship», *Global Jean Monnet, European Community Studies Association World Conference*, p. 1-9.
 16. Kristjánisdóttir, Margrét Vala (2013), «Good Administration as a Fundamental Right», *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 1, p. 237-255.
 17. Mendes, Joana (2009), «good administration in EU law and the european code of good administrativ behavior», *EUI working paper Law, European Unversity Institute*, No. 9, p. 1-13.
 18. Milecka, Kamila (2011), «The Right to Good Administration In The Light Of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the EU», *Contemporary Legal & Economic Issues*, Vol. 3, p. 43-60.
 19. Péter, Váczi and Sze Df Ájk (2008), *The Institution Of Good Administration In The Council Of Europe*, p. 1-9. available at: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf (Last visited:2018/10/02)
 20. Potasch, Peter (2011) «Introducing the Right to Good Administration in the Law of the European Union and Selected Features of Good Public Administration», *Magister Officorum*, No. 1, p. 1-6.
 21. Strehö, Imola (2014), «Good Administration in the European Union Moving towards a Culture of Service for the European Institutions», *Revue de l'OFCE / Debates and policies*, No 134. p. 71-84.
 22. Stupak, Marcin (2011), «The Fundamental Right to Good Administration in its New Attire», p. 1-8. Available at: <http://en.zpc.wpia.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2011/01/Marcin-Stupak.doc> (Last visited: 2018/10/02)
 23. Trimarchi, Michele (2012), «The Impact of Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights on Italian Administrative Law: Some Observations», *IUS Publicum network Review*, p. 1-25.
 24. Ward, Angela and Birkbeck (2016), «The EU Charter, Environmental Protection, and Judicial Remedies»,. p. 1-9. available at: <https://www.eufje.org/images/docConf/buc2016/Pres3AngelaWard1buc2016.pdf> (Last visited:2018/10/02)