

تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)

مهدی هداوند*
داود کاظمی**

چکیده

اصول مدرن حقوق اداری، هنجارهای ارزشمندی هستند که در حقوق اداری اکثر کشورهای پیشرفته و توسعه یافته شناسایی شده و در جهت توسعه حقوق اداری و به منظور نیل به یک اداره کارآمد و تضمین کننده حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان به کار بسته می‌شوند. در این مقاله اصول فوق از منظر قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی می‌شوند. این قانون در استفاده از بسیاری از اصول گفته شده موفقیت‌های قابل تحسینی داشته و نویسندگان آن با الهام از اصول یادشده، اصولی مانند حاکمیت قانون، برابری، بی‌طرفی، پاسخگویی، شفافیت، دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری، رفتار مؤدبانه، تکلیف به راهنمایی، سرعت در پاسخگویی و ... را به خوبی در قانون فوق گنجانده‌اند. از آنجا که مهم‌ترین ماده در بیان این اصول، ماده ۹۰ قانون می‌باشد، در این نوشتار این ماده، در کنار تحلیل سایر مواد قانون مدیریت خدمات کشوری و دیگر قوانین و مقررات و با یک نگاه تطبیقی بررسی شده است. اصول حقوقی به صراحت در ماده ۹۰ گنجانده شده و اصول اخلاقی به‌طور غیرمستقیم و با امعان نظر به مفاهیم بسیار نزدیک، مشابه و معادل آنها در حقوق خارجی قابل شناسایی هستند، در این ماده پیوند بسیار معنادار حقوق و اخلاق که امروزه در اکثر نظام‌های مدرن حقوق اداری تحقق یافته، به خوبی مشهود است.

واژگان کلیدی

قانون مدیریت خدمات کشوری، اصول حقوق اداری، مقامات و مأمورین اداری، ماده ۹۰

Email: mehdihadavand@gmail.com

* استادیار دانشگاه ارشاد

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات تهران

Email: kazemidavood55@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۹۲/۲/۲

تاریخ ارسال: ۹۱/۸/۲۰

فصلنامه راهبرد/سال بیست و دوم/شماره ۶۷/ تابستان ۱۳۹۲/ صص ۹۳-۶۳

جستار گشایی

حقوق اداری در سال‌های اخیر با مفاهیم بدیعی پیوند خورده است. این شاخه از حقوق دیگر مانند گذشته تنها نقش بازدارنده و محدودکننده ندارد، بلکه با موضوعات جدیدی چون حکمرانی خوب، اثربخشی، کارآمدی، نتیجه‌گرایی، هدفمندی و نظایر آن ارتباط می‌یابد که به نوبه خود در جست‌وجوی اداره خوب و مطلوب، اثربخش، کارآمد، نتیجه‌گرا و هدفمند تلاش می‌کند. دیگر مانند گذشته، حقوق اداری نمی‌تواند صرفاً با نقش محدودکنندگی و با دیواره‌های سفت و سخت نظارت، فعالیت نماید، بلکه برای حصول به اهداف گفته‌شده نیازمند توانمندسازی اداره و مقامات اداری از طریق اعطای صلاحیت‌های اختیاری است. از دیگر سو، اگر این صلاحیت‌ها حدود و چارچوب مشخصی نداشته باشند، پیامد ناخوشایند حقوق اداری با آن همه ویژگی‌های شایسته و بدیع، نقض حقوق و آزادی بنیادین شهروندان خواهد بود؛ چرا که صلاحیت‌های مذکور بدون چارچوب‌ها و معیارهای مشخص منجر به خودکامگی، خودرأیی، و تلون در تصمیمات اداری خواهد شد.

به همین منظور، در حقوق اداری کشورهای توسعه‌یافته، سازوکارهایی برای

نظارت بر صلاحیت‌ها تعبیه شده است. نظارت قضایی بر اداره، مهم‌ترین نوع این سازوکارهاست که عمدتاً به دو روش تصویب آیین‌های اداری و شناسایی اصول کلی حقوق اداری اعمال می‌شود. اکثر کشورها روش اول را برگزیده و قوانینی برای ترسیم حدود و دامنه اقدامات و تصمیمات مقامات اداری به تصویب رسانده‌اند. برعکس، در کشورهایی که چنین قوانینی به تصویب نرسیده، اصول کلی حقوق اداری توسط قضات و در جریان رویه قضایی شکل گرفته است. هر دو روش گفته‌شده دارای معیارها و ارزش‌های هنجاری متنوعی هستند که تمام ویژگی‌های گفته‌شده در آغاز سخن را - برای اداره - تضمین می‌کنند؛ اصولی چون قانون‌مداری، شفافیت، پاسخگویی، کارآمدی، برابری، بی‌طرفی و نظایر آن اجزای تفکیک‌ناپذیر حقوق اداری مدرن به حساب می‌آیند.

متأسفانه در کشور ما قانون اداری نظیر آنچه که با عنوان قوانین عام اداری یا آیین‌های اداری در اکثر کشورها به تصویب رسیده است، وجود ندارد. لذا برای توسعه حقوق اداری که توسعه و تحول نظام اداری را به دنبال خواهد داشت، نیازمند دستیابی به ارزش‌ها و هنجارهای حقوق اداری هستیم که البته در نظام حقوقی موجود نیز می‌توان به

ارزشمندی آنها محسوب می‌شود و بدون وجود اصول حقوق اداری، نظم حقوق اداری استحکام لازم را به مثابه یک نظام پویا و پیشرفته نخواهد داشت. این موضوع در نظام‌های حقوقی پیشرفته بسیار مورد توجه بوده و از این‌روست که دائماً در حال بسط و گسترش اصول حقوق اداری بوده و بسیاری از مفاهیم اخلاقی، جامه حقوقی بر تن می‌کنند؛ گنجاندن اصولی نظیر رفتار مؤدبانه، حسن نیت، انصاف، رازداری و نظایر آن در نظم حقوقی بسیاری از کشورها پیوند مستحکم حقوق و اخلاق را نشان می‌دهد که در متن مقاله به آنها اشاره خواهد شد. فرضیه نوشتار بر این است که اصطلاحات به‌کار رفته در ماده ۹۰ تنها مفاهیم ساده اخلاقی نبوده، بلکه هر کدام یک هنجار و اصل ارزشمند حقوق اداری به حساب می‌آیند، چرا که با تحلیل سایر قوانین و مقررات می‌توان ضمانت‌اجراهای آنها را نیز تبیین کرد.

برای درک بهتر موضوع، شناخت ویژگی‌ها، زمینه‌های تصویب و چارچوب‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری ضروری است. بنابراین نوشتار حاضر در دو مبحث بررسی خواهد شد. مبحث اول با عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری و مفاهیم کلان حکمرانی و مدیریتی و مبحث

آنها دست یافت؛ قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان، آرای دیوان عدالت اداری و قوانین و مقررات عادی در حوزه حقوق اداری منبع مفید و ارزشمندی برای شناسایی بسیاری از اصول حقوق اداری به شمار می‌روند، هر چند ضرورت تصویب قانون عام اداری همیشه وجود دارد.

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، دارای مفاهیم بدیعی از این دست می‌باشد. ماده ۹۰ قانون مذکور به همراه مواد دیگری از آن، دارای مفاهیمی است که بعید به نظر می‌نماید قانونگذار آنها را به‌صورت اتفاقی و بدون توجه به اصول و مفاهیم حقوق اداری گنجانده باشد. در این نوشتار مفاهیم فوق، با توجه به سایر قوانین و مقررات بررسی شده و در صدد پاسخگویی به این سؤال هستیم که آیا اصطلاحات به‌کار رفته در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً مفاهیمی اخلاقی هستند، یا می‌توانند به مثابه اصول و هنجارهای حقوق اداری به حساب آیند؟ تبیین این موضوع از منظر ضمانت اجرا دارای اهمیت به‌سزایی است؛ مفاهیم اخلاقی صرف فاقد ضمانت اجرای لازم در چارچوب مطالعات حقوقی هستند، در حالی که اصول و هنجارها از چنان جایگاهی برخوردارند که ضمانت اجرا شرط بقای

دوم با عنوان اصول و مفاهیم حقوق اداری در قانون فوق بررسی و مطالعه خواهد شد.

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری و مفاهیم کلان حکمرانی و مدیریتی

قانون مدیریت خدمات کشوری، در برگیرنده مفاهیم و هنجارهای ارزشمندی در حوزه حقوق اداری است. بسیاری از مفاهیمی که در این قانون استفاده شده، قبلاً سابقه چندانی در قانونگذاری‌ها نداشته است. ابتکارهایی در این قانون به کار رفته که در تاریخ تقنین کشور کم‌وبیش نوآوری محسوب شده و قابل ستایش است؛ از جمله آنکه فصل مستقلی را به حقوق مردم در دستگاه‌های دولتی اختصاص داده و بسیاری از مواد ضروری را که پیش‌تر در دکترین حقوق عمومی و حقوق اداری مطرح بوده، وارد ادبیات قانونی کشور نموده است. به‌طور کلی قانون مذکور تحولی در حقوق اداری محسوب شده و سنت حقوقی کشور را که اصولاً در فرایندی تاریخی به اصول حقوق عمومی بی‌توجه یا کم‌توجه بود، دگرگون کرده است (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۰، ص ۵). سیر تحولات مفهومی و ابتکارهای قابل تحسین این قانون را می‌توان در چند بند مورد بررسی قرار داد.

۱-۱. قانون مدیریت خدمات کشوری و نظریات مربوط به حکمرانی خوب^۱ و اداره خوب^۲

یکی از مفاهیمی که پیوند بسیار وثیقی با حقوق اداری و کارکردهای آن پیدا کرده است، حکمرانی خوب می‌باشد. مفهومی که علی‌رغم استفاده زیاد از آن، تعریف واحدی از آن ارائه نشده است. عموماً حکمرانی خوب در برابر «حکومت کردن»^۳ به کار برده می‌شود و گفته شده است که صفت «خوب» صرفاً برای تأکید به کار می‌رود، چرا که حکومت کردن ممکن است خوب یا بد باشد، اما «حکمرانی» که یک زبان مدرن توسعه صنعتی است، به مدیریت مبتنی بر دانش و آگاهی ساختارهای حکومت از منظر افزایش مشروعیت حوزه عمومی اشاره داشته و به مثابه یک پیش‌شرط لازم برای توسعه پایدار به حساب می‌آید (Hatchard, 2004, pp. 3-4). از جمله مهم‌ترین الزامات این مفهوم می‌توان به مواردی مانند ارائه خدمات عمومی کارآمد به شهروندان، وجود نظام قضایی مستقل، اداره پاسخگو، منابع عمومی کافی، حسابرس مسئول و پاسخگو، وجود یک نظام قانونگذاری، احترام به قانون (حاکمیت قانون)

1. Good Governance
2. Good Administration
3. Government

حکمرانی خوب عبارت از حاکمیت قانون^۴، شفافیت^۵، پاسخگویی^۶ و مسئولیت‌پذیری^۷، کارایی^۸ و اثربخشی^۹، مشارکت‌جویی^{۱۰}، اجماع^{۱۱} محوری و عدالت‌جویی^{۱۲} می‌باشد (نقیبی‌فرد، ۱۳۸۹، صص ۱۳۸-۱۳۵).

«اداره خوب» نیز مفهوم دیگری است که در دکترین حقوق اداری، در جهت سنجش دستگاه‌های اداری و اجرایی، از آن یاد شده است. مقتضیات و ضرورت‌های اداره خوب عبارت از مجموعه‌ای از فرایندهایی چون نظارت بر تصمیمات اداری با تکیه بر اصول حاکم بر رسیدگی‌های قضایی و شبه قضایی، سرعت در رسیدگی‌ها به‌ویژه تصمیماتی که در زمینه‌های مالی گرفته می‌شود، توجه شایسته به منافع عمومی، توجه شایسته به منافع و انتظارات مشروع شهروندان و قطعیت می‌باشد (Allen, 2005, pp. 673-672).

شاخصه‌های مورد نظر حکمرانی خوب از جمله مواردی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. از جمله می‌توان به ماده ۱۱۴ اشاره کرد که

4. Rule of law
5. Transparency
6. Accountability
7. Responsiveness
8. Effectiveness
9. Efficiency
10. Participation
11. Consensus
12. Justice

و حقوق بشر در همه سطوح حکومت، وجود یک ساختار چندگانه سازمانی و نهادی و مطبوعات آزاد اشاره کرد (Harllow, 2006, p.199).

در حوزه قانونگذاری و مقررات گذاری، قاعده‌سازی و تصمیم‌سازی‌های شفاف، خردمندانه و مبتنی بر مشارکت مردم از اجزای جدایی‌ناپذیر حکمرانی محسوب می‌شوند، بنابراین حکمرانی خوب یک کارکرد ارزشمند به منظور ارزیابی مشروعیت حقوق داخلی و ابزارهای آن می‌باشد (Sharif, 2007, p.18).

بانک جهانی در گزارشی در سال ۱۹۸۹ حکمرانی خوب را مشتمل بر معیارهایی مانند ارائه خدمات عمومی کارآمد و اثربخش، وجود یک نظام قضایی قابل اعتماد و یک اداره پاسخگو به عموم مردم می‌داند (Hatchard, 2004, pp.4-3). در نهایت، مفهوم بنیادین «نظارت قضایی» که هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی به تضمین پاسخگویی تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند، در صدر شاخصه‌های حکمرانی خوب قرار می‌گیرد (Sharif, 2007, p.149).

از مجموع مطالب گفته‌شده و با توجه به اسناد و مدارک دیگر، مهم‌ترین اصول

قانونگذار در بیان اهداف و انگیزه‌های تشکیل شورای عالی اداری از شاخصه‌های «ارتقاء و حفظ کرامت مردم»، «نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا»، «بهره‌ور و ارزش‌افزا»، «پاسخگو»، «شفاف و عاری از فساد و تبعیض»، «اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار» استفاده می‌کند. در این راستا ماده ۱۱۵ از جمله وظایف و اختیارات شورای عالی اداری را اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور، تجدید نظر در ساختار دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری، اصلاح و مهندسی سیستم‌ها با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، افزایش رضایت مراجعان، تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء بهره‌وری، کارآیی نیروی انسانی و ... عنوان می‌کند. می‌توان گفت که شورای عالی اداری در تعیین ضوابط برای اصلاح ساختار اداری کشور و ضوابط متحدالشکل برای هماهنگی امور کشور می‌تواند مفید و مؤثر باشد (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۰).

۱-۲. قانون مدیریت خدمات کشوری و رویکردهای نوین مدیریتی

ساختار اولیه قانون که در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ توسط سازمان مدیریت و

برنامه‌ریزی وقت تنظیم شده بود، بر دو الگوی نظری حکمرانی خوب و مدیریت دولتی نوین استوار بود. حکمرانی خوب بر عدالت‌محوری و الگوی مدیریت نوین دولتی بر کوچک شدن اندازه دولت تأکید دارد، در نهایت کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه و کارگروه تخصصی ضمن بررسی دقیق مواد لایحه و مطرح کردن عواملی مانند ملاحظات ارزشی و انقلابی، بومی، فرهنگی و مبانی قانون اساسی بر این نکته تأکید کرد که برای ایجاد تحول در نظام اداری باید یک مدل بومی طراحی شود که ضمن توجه به تجارب روز دنیا مقتضیات فرهنگی و اجتماعی کشور را نیز مد نظر گرفته باشد. مبانی تنظیم لایحه، تحقق دولتی با اندازه متناسب و توجه به رویکرد مدیریت دولتی با محوریت اصل عدالت، سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت دولت بود که الگوی انتخاب‌شده با بهره‌گیری از الگوهای مختلف مدیریتی و توسعه‌ای بیشترین تناسب را با جامعه ایران دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶، ص ۳).

در این الگو، رویکردهای نوین مدیریتی مانند عدم تمرکز امور اداری، دولت کارآ و منطقی، استقرار نظام شایسته‌سالاری، کرامت و تکریم مردم، استفاده از فناوری مناسب، مدیریت بهینه منابع انسانی و صدور احکام

مدیریت مورد توجه قرار گرفته و در طی فرایند بررسی، براساس مدل‌های نوین مدیریت دنیا مانند حکمرانی خوب و دولت نوین، با نگاهی به تجارب مفید سایر کشورها، اصول قانون اساسی و رویکرد اسلامی-ایرانی بررسی، تدوین و تصویب شد (فروزنده دهکردی، ۱۳۸۷، ص ۲۱).

در زمینه استخدام نیز که قسمت اعظمی از مواد به آن اختصاص دارد، از جمله نقاط قوت و رویکردهای مثبت قانون می‌توان به استخدام مبتنی بر کارایی و عدالت، شفافیت، حمایت قضایی از کارمندان، برداشتن اولین گام‌های مثبت در جهت عدم تمرکز اداری و نظایر آن اشاره نمود (منصوریان، ۱۳۸۷، ص ۲۳۹).

۱-۳. قانون مدیریت خدمات کشوری و اصول مدرن حقوق اداری

همان‌طور که اشاره شد، پایه‌های تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای حقوق اداری، اصول بسیاری شکل گرفته و تمام ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. «اصول حقوق اداری»^{۱۳} از جمله کارآمدترین، مؤثرترین و مهم‌ترین هنجارهای موجود در حوزه حقوق

مدیریت است. این اصول می‌توانند راه‌حل‌های مطلوب و مناسبی را ارائه کنند تا از یک سو در ارتباط با توازن قدرت عمومی و مقتضیات اداری راهگشا بوده و از دیگر سو، آزادی‌های افراد را تضمین نمایند (کاظمی، ۱۳۹۰، ص ۴). اصولی که به مثابه ایده‌آل‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شوند، از جمله این اصول می‌توان به شفافیت، بی‌طرفی، مشارکت، پاسخگویی، تداوم، معقول بودن، دسترسی به رویه‌های محاکم قضایی و غیرقضایی، مشروعیت و غیره اشاره کرد (Harlow, 2006, p. 208). از جمله مهم‌ترین کارکردهای اصول حقوق اداری می‌توان به ابزاری در جهت دفاع از حقوق شهروندان و کنترل خودسری‌های مقامات عمومی و اداری، به ویژه در حوزه صلاحیت‌های تخییری، ابزار مکمل حقوق موضوعه و کمک به تفسیر قانون توسط قضات و ابزاری در جهت ارزیابی حقوق موضوعه اشاره کرد (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۲۴۲).

در قانون مذکور بسیاری از اصول مهم حقوق اداری گنجانده شده است؛ اصولی مانند دسترسی به اطلاعات و اطلاع‌رسانی الکترونیکی، برابری، شفافیت، پاسخگویی، شایسته‌سالاری و شایستگی در استخدام، بی‌طرفی و ... به صراحت در مواد قانونی آمده

۱-۳. قانون مدیریت خدمات کشوری و اصول مدرن حقوق اداری

همان‌طور که اشاره شد، پایه‌های تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای حقوق اداری، اصول بسیاری شکل گرفته و تمام ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. «اصول حقوق اداری»^{۱۳} از جمله کارآمدترین، مؤثرترین و مهم‌ترین هنجارهای موجود در حوزه حقوق

13. Principles of Administrative Law

و برخی (مانند اصل برابری در برابر خدمات عمومی) برای نخستین بار در تاریخ قانونگذاری کشور بیان شده‌اند. همچنین ماده ۹۰ قانون، مهم‌ترین و شاخص‌ترین ماده در بیان اصول کلی حقوق اداری است، «بیان این اصول [از جمله] مهم‌ترین دستاورد [های] این قانون در ارتباط با حقوق شهروندان در برابر اداره است، که به گونه‌ای ماهرانه، در یک ماده گنجانده شده است، این ماده به نوبه خود ابتکاری در حقوق اداری ایران محسوب می‌شود» (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۲۴۲).

ذی‌ربط پاسخگو باشند- هرگونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد، ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند». برای سهولت بررسی و ارائه یک چارچوب مشخص و منظم، اصول به‌کاررفته در این ماده را می‌توان در دو بند بررسی کرد: در بند اول اصول حقوقی و فنی و در بند دوم اصول اخلاقی بررسی می‌شود.

۲. اصول مدرن^(۱) حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری

مهم‌ترین ماده که در قانون فوق به مباحث حقوق اداری پرداخته و به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان در انشای آنها به اصول مدرن حقوق اداری نظر داشته‌اند، ماده ۹۰ می‌باشد که در آن به اصول و مفاهیمی در قالب تکالیف و وظایف کارمندان دستگاه‌های اجرایی اشاره شده است. مطابق این ماده «کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه

۱-۲. بررسی اصول حقوقی و فنی

برخی از اصول حقوق اداری مبنای خود را در قوانین کشورها، اسناد بین‌المللی و حقوق بشری می‌یابند، از جمله این اصول قانونی بودن، برابری و شفافیت می‌باشد.^(۲) اصول دیگری نیز مانند سلسله‌مراتب اداری، تمرکززدایی و هماهنگی تصمیمات اداری در حقوق اداری قابل مطالعه هستند که به منزله اصول فنی و سازمانی محسوب می‌شوند (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۷۴). اصول دقت و سرعت به مثابه اصول فنی و سازمانی محسوب می‌شوند، هر چند اصل سرعت با اصل «سرعت در پاسخگویی» نیز قرابت مفهومی بسیاری داشته و می‌توان به منزله یک اصل حقوقی نیز بررسی نمود. به هر حال

در این بند اصول، قانونی بودن، پاسخگویی، برابری و بی‌طرفی به‌عنوان اصول حقوقی و اصل دقت و سرعت به مثابه اصول فنی و سازمانی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۲-۱-۱. اصل سرعت

مفهوم سرعت در حقوق اداری به صورت اصل «سرعت در پاسخگویی» یا «ممنوعیت تأخیر»^{۱۴} متجلی می‌شود. مطابق این اصل هر کس حق خواهد داشت تا تقاضایش در فرایند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و کافی و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۱۸۸).

این اصل را می‌توان در حقوق اداری بسیاری از کشورها با عناوین و عبارات مختلف مشاهده کرد. در قوانین اداری بعضی از کشورها علاوه بر اینکه کارمند موظف است رسیدگی اداری را در زمان معقول و تعیین شده اجرا نماید، مواعد و زمان‌های خاصی نیز برای انجام آن در نظر گرفته شده است. از جمله این عناوین و عبارات می‌توان به انجام وظایف در یک زمان معقول (ماده ۷ توصیه‌نامه کمیته وزیران اتحادیه اروپا)، مدت معقول یا تعیین شده توسط قانون (ماده ۶ قانون فرایندهای اداری چک) و محدوده زمانی خاص (ماده ۸ قانون فرایندهای اداری

ایسلند) اشاره کرد. برای مثال مطابق ماده ۸۰ قانون فرایندهای اداری چک: «مقام اداری باید پرونده‌ها را بدون هرگونه تأخیر نامعقول به انجام رساند، هرگاه مقام اداری نتواند در زمان تعیین شده توسط قانون یا در یک مدت زمانی معقول به انجام رساند، مقررات مربوط به حمایت و قصور اعمال خواهد گردید» (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۳۷۶).

آیا می‌توان مفهوم سرعت به‌کاررفته در ماده ۹۰ را همسان با اصل سرعت در پاسخگویی و اصل ممنوعیت تأخیر دانست؟ برای پاسخ به این سؤال باید اصول، قوانین و رویه‌های مرتبط از جمله دیگر مواد قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون اساسی و رویه دیوان عدالت اداری را بررسی کرد.

یکی از اصولی که با مفهوم سرعت ارتباط دارد، «اصل تداوم و استمرار» است. تأمین تداوم دولت، هدف اولیه حقوق عمومی است و حقوق اساسی حقوق تداوم دولت می‌باشد (گرچی، ۱۳۸۸، ص ۱۲۵). در حقوق اداری خدمات عمومی باید به شکل مستمر ارائه شوند، برای مثال بیمارستان‌ها نمی‌توانند از پذیرش بیمار در ساعاتی مانند شب خودداری کنند؛ چرا که این‌گونه خدمات بایستی به شکل مستمر ارائه شوند

(امامی، ۱۳۸۹، ص ۳۸). به این ترتیب، این اصل اجرای برخی از نظریه‌ها و قواعد مربوط به حقوق اداری را توجیه می‌نماید و تخلف از آن می‌تواند منجر به اقامه دعوی علیه مقامات دستگاه‌های اداری گردد و در حوزه استخدامی ایشان را تابع الزامات و محدودیت‌های خاصی نماید (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۱۷۱).

قانون مدیریت خدمات کشوری با اشاره به اصل «سرعت در انجام وظایف اداری» در ماده فوق، در مواد ۳۶ و ۳۸ نیز به این موضوع اشاره کرده است. طبق ماده ۳۶ «دستگاه‌های اجرایی موظفاند فرایندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها مانند سرعت، [...] به مورد اجرا گذارند» و مطابق قسمتی از ماده ۳۸، «به منظور تسریع و سهولت در ارائه خدمات به مردم، واحدهای خدمت‌رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد...»

مقدمه قانون اساسی نیز ذیل عنوان قوه مجریه اشعار می‌دارد «...نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با

کارآیی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به‌وجود آید»

قانون رسیدگی به تخلفات اداری از مصادیق تخلفات اداری را «...انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی بدون دلیل» (بند ۳ ماده ۸)، «تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری» (بند ۱۹ ماده ۸) و «شُرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی» (بند ۲۳ ماده ۸) عنوان می‌کند. دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی «تأخیر» و «تعطل» مقام اداری در صدور احکام یا انجام وظایف مربوطه را مخالف با «حقوق مکتسبه» افراد معرفی کرده و در موارد متعددی نیز صراحتاً از «سرعت در رسیدگی» و نظایر آن در آرای خود سود جست است. برای مثال هیئت عمومی دیوان در قضیه ابطال بند (ب) ماده ۲ و ماده ۵ آیین‌نامه حضور و غیاب کارکنان دولت موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۱۴۵۰ مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۷ هیئت وزیران، از عبارات «تأخیر در ورود به محل خدمت و یا تعجیل در خروج از آن» استفاده کرده است (دادنامه شماره ۷۲۶ کلاسه ۳۳۰/۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۲۳). در قضیه دیگری (ابطال آیین‌نامه اجرائی ماده ۵۴ قانون تعزیرات حکومتی)، به عبارت «تسریع در تحقق اهداف مقنن» (دادنامه شماره ۴۶۵ کلاسه ۳۰۴/۸۱

مورخ (۱۳۸۴/۹/۲۰) اشاره کرده و در آن یکی از اهداف تصویب قانون تعزیرات حکومتی را سرعت بخشیدن به اهداف قانونگذار دانسته است.

با توجه به مطالب گفته شده، آنچه که به عنوان مفهوم سرعت در ماده یاد شده گنجانده شده، اصل سرعت در پاسخگویی و ممنوعیت تأخیر است که ضمانت اجرای لازم را نیز در قوانین و رویه دادگاه اداری (دیوان عدالت اداری) دارد. این اصل در کنار مفهوم دیگری با عنوان «دقت» از جمله مکانیسم‌های رسیدن به یک اداره مطلوب، اثربخش و مردم‌سالار می‌باشد.

۲-۱-۲. اصل دقت

یکی دیگر از مفاهیم به کار رفته در قانون مدیریت خدمات کشوری «دقت» می‌باشد. به نظر می‌رسد که اصل دقت را بتوان به منزله یک مفهوم فنی، سازمانی و مدیریتی بررسی و تحلیل نمود. در بیان مفهوم لغوی اصطلاح «دقت» و به تبع آن صفت «دقیق» گفته شده است: تمرکز حواس و فکر بر روی موضوعی معین و توجه کامل به آن، توجه و ظرافتی که در کاری صورت می‌گیرد، حساسیت کارآیی یک وسیله، دارا بودن نکته‌های ظریف و دقیق، دارای کارکرد کاملاً درست و مطابق با معیارهای مورد نظر،

دارای نظم بسیار در کارها و دقت در جزئیات امور و دارای ظرافت و دشواری؛ به گونه‌ای که فهم آن نیازمند باریک بینی و نکته‌یابی باشد (انوری، ۱۳۸۱، ص ۳۲۳۵).

در علم مدیریت و سازمان، دقت عبارت است از تمرکز نیروی ذهنی انسان بر امری معین به طوری که سایر امور به طور موقت وضوح خود را از دست می‌دهند و هدف از این تمرکز، دریافت ذهنی و شناخت بیشتر پدیده‌هاست (معینی، ۱۳۸۰، ص ۹۵).

مفهوم دقت و سرعت از مفاهیمی هستند که بیشترین ارتباط را با اصل کارآمدی، کارایی و اثربخشی دارند؛ چرا که مهم‌ترین عواملی که بر میزان کارآیی و اثربخشی دولت تأثیرگذار می‌باشند، عبارت از میزان استفاده از مهارت‌های فنی و کاری مدیران رده‌های میانی و بالایی، میزان کارآیی دیوان‌سالاری دولت، تدوین به موقع و سریع بودجه‌های سالانه، چگونگی سیستم‌های نهادی حاکم، کیفیت خدمات مدنی و نظایر آن دانسته شده است (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹، ص ۱۲۸).

بدیهی است که اصل دقت مقرر در ماده ۹۰ قانون با مفاهیمی چون نظم و انضباط، تخصص و هدفمندی امور و کارها ارتباط تنگاتنگی دارد و نظر به اینکه وظایف و

صلاحیت‌های مقامات مأمورین، و کارمندان دولتی با ملاحظه رسته، پست، گروه و سمت‌های واگذار شده به دقت تعیین می‌گردد، انجام وظایف محوله باید با نهایت دقت انجام گردد. مواد دیگری که در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان یاد کرد، مواد ۳۶، تبصره ۲ ماده ۴۲ و بند الف ماده ۴۶ می‌باشد. مطابق ماده ۳۶ «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند فرایندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها مانند سرعت، دقت، هزینه [...] بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا گذارند...»، در ماده ۴۲ استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می‌باشد و در ماده ۴۶، شرایط تبدیل مستخدمان رسمی آزمایشی به رسمی دائمی، «کاردانی، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم و انضباط اداری» است. در نهایت در ماده ۵۸ ارتقاء سطح کارآیی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی با متناسب‌ساختن دانش و مهارت کارمندان با شغل مورد نظر تأکید شده است. همه مفاهیم درج‌شده در مواد فوق نشان از اهمیت بالای

اصولی چون دقت، سرعت و مانند آن است که با مفاهیمی مانند «بهره‌وری»، «کارآمدی»، «کارآیی» و «اثربخشی» پیوند خورده است.

۲-۱-۳. اصل قانونی بودن^{۱۵}

اصل حاکمیت قانون که در حقوق اداری، مبنای تشکیل، اقدام و فعالیت اداره می‌باشد، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است، زیرا که در چارچوب آن، قدرت نامحدود دولت کنترل می‌شود و حقوق اداری با پایبند ساختن مقامات اداری به حاکمیت قانون صلاحیت، و حوزه عملکردشان را در چارچوب سازمان‌های اداری توصیف و تشریح می‌نماید، اداره باید در چارچوب اختیاراتش عمل نماید، این اصل در حقوق اداری مبنای تشکیل اصول دیگری است که بدنه حقوق اداری را تشکیل می‌دهند (Harlow, 2006, p.190).

مهم‌ترین اصلی که با اصل قانونی بودن ارتباط پیدا می‌کند، اصل برابری است، برابری در برابر قانون؛ برابری همه طبقات اجتماعی در برابر قوانین و دیوان‌ها و دادگاه‌ها که در این معنا اصل حاکمیت قانون هرگونه استثنا و معافیتی در مورد مقامات یا سایر افراد حکومت را رد می‌کند (Allen, 2005, p.199)؛

15. Principle of law – Rule of law – Sovereignty of law – Legality

روز سیاه حاکمیت قانون وقتی است که دادگاه‌ها قانون را علیه مقامات رده بالای حکومتی (وزراء، مستخدمان دولت و...) غیرقابل اجرا بدانند، در اصل همه مقامات عمومی باید تابع تمام تکالیف و مسئولیت‌های قانونی باشند (H.W.R Wade, 2004, p23).

همچنین مقامات اداری نمی‌توانند از طرف خود مواردی را به قانون افزوده یا از مواردی چشم‌پوشی نمایند، آنها نمی‌توانند مقرراتی را در جهت اعمال محدودیت‌های اجرایی یا توسعه شرایط قانونی وضع نمایند که مخالف «هدف و حکم مقنن» می‌باشد (ویژه، ۱۳۹۰، صص ۲۸۰-۲۷۹).

مهم‌ترین معیارها و شاخصه‌های اصل حاکمیت قانون وجود منابع حقوقی مشخص، سلسله‌مراتب میان منابع، سازوکارهای تضمین سلسله‌مراتب، عمومیت، انتشار، صراحت، هم‌سویی با وجدان عمومی، برابری در برابر قانون، در دسترس بودن دادگاه‌ها، استقلال قضایی و نظارت قضایی می‌باشد (هداوند و همکاران، ۱۳۹۰، صص ۶۳-۵۶). شاخصه‌ها و تضمیناتی که در اصول متعدد قانون اساسی بیان شده است؛ در اصول ۲۰ (برابری در برابر قانون)، ۳۲ (قانونی بودن دستگیری) ۳۵ (حق بر دادخواهی، دسترسی به محاکم و حق گرفتن

وکیل)، ۳۶، ۳۷ و ۱۶۹ (قانونی بودن جرایم، مجازات و دادرسی‌ها)، ۵۱ و ۵۲ (قانونی بودن مالیات)، ۵۳ (قانونی بودن پرداخت‌های دولت)، ۱۳۸ (قانونی بودن حدود اختیارات وزیران)، ۱۵۶ (استقلال قوه قضاییه و دادگاه‌ها و پشتیبانی از حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی) و ۱۶۶ (مستدل و مستند بودن احکام دادگاه‌ها) از جمله مهم‌ترین شاخصه‌های اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی به حساب می‌آیند.

در قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان و مقامات دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند که در چارچوب قوانین و مقررات عمومی به انجام وظایف خود بپردازند و «تخلف از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی» را ممنوع دانسته است. قانون، اصل قانونی بودن را در دو وجه مقرر کرده است:

الف) تبعیت از قوانین و مقررات عمومی که شامل قوانین عمومی کشور از قبیل قانون اساسی، قوانین و مقررات عادی، آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و نظام‌های آن است و جنبه عمومی و کلی دارد.

ب) تبعیت از قوانین و مقررات اختصاصی دستگاه مربوطه که مشتمل بر آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌های

ویژه هر دستگاه اجرایی است که جنبه اختصاصی داشته و در حوزه فعالیت مربوط به هر کارمند قابلیت اجرایی دارد. ضمانت اجرای تخلف از قوانین و مقررات، مسئولیت مقامات و مأمورین اداری در برابر نهادها و مراجعی است که در قانون پیش‌بینی شده است. به طور کلی در قوانین و مقررات کشور سه نوع ضمانت اجرا برای تخلف از اصل حاکمیت قانون پیش‌بینی شده است: ضمانت اجرای اداری از طریق نظارت از درون و بیرون سازمان اداری دولت (سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل ۹۰)، ضمانت اجرای قضایی (از طریق دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی) و ضمانت اجرایی شبه قضایی (از طریق رسیدگی در دادگاه‌های اختصاصی اداری و از جمله هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری)، بنابراین مقامات و مأمورین اداری در صورت ارتکاب اعمال خلاف مقررات انضباطی و خدمتی و ارتکاب اعمال خارج از حدود اختیارات و تکالیف از طریق مراجع انتظامی قابل تعقیب و پیگیری هستند (هداوند و آقایی، ۱۳۸۹، صص ۷۱-۷۰).

ماده ۹۶ قانون نیز به بیان اصل قانونی بودن می‌پردازد، مطابق این ماده «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفاند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد» و طبق ماده ۹۷ «رسیدگی به مواردی که در این قانون ممنوع و یا تکلیف شده است و سایر تخلفات اداری کارمندان دستگاه‌های اجرایی و تعیین مجازات آنها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ می‌باشد...» در قانون مذکور، «نقض قوانین و مقررات مربوط» (بند ۲، ماده ۸) از جمله موارد تخلفات اداری محسوب گردیده است.

نکته مهمی که در این رابطه وجود دارد، این است که تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی مستلزم این است که کارمندان علاوه بر آگاهی از قوانین عمومی کشور، از روش‌ها و دستورالعمل‌های مربوط در حوزه کاری مربوط آگاهی داشته باشند و لازمه این امر آموزش کافی به کارمندان

اصل برابری در سه جلوه متمایز آن در حقوق اداری کشورها متبلور گردیده است؛ نخست اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی، دوم اصل برابری در برابر خدمات عمومی و اداری و سوم اصل برابری در رفتار.

قسم اول مربوط به برابری شهروندان در پرداخت مالیات‌ها و نظایر آن می‌شود. در رابطه بین اداره و شهروند قسم دوم و سوم از اهمیت خاصی برخوردار است؛ «اصل برابری شهروندان در استفاده از خدمات عمومی در حقوق اداری به عنوان اصلی عمومی پذیرفته شده و دامنه عملکرد آن به مأموران دولتی در ارائه این خدمات نیز تسری یافته است. در تحلیل این نوع از برابری باید گفت که در واقع این اصل در برگزیده بی‌طرفی مقام‌های عمومی در ارائه خدمات عمومی است» (ویژه، ۱۳۸۳، ص ۲۴۴). اداره باید در رسیدگی‌ها و تصمیمات خود تابع اصل بی‌طرفی باشد، بنابراین تصمیمی که حقوق و منافع اشخاص را تحت تأثیر قرار می‌دهد، در صورت نقض اصل بی‌طرفی می‌تواند کان لم یکن یا باطل تلقی شود، این اصل مشابه اصل انگلیسی freedom from bias می‌باشد (L.neville, 1998, pp.231-232).

مطابق این اصل، مستخدم یا کارمند باید بدون اعمال نظر و با کمال بی‌طرفی و وظایف

می‌باشد. در این باره در فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری مقررات جامعی گنجانده شده است؛ به موجب قسمتی از ماده ۵۸ «سازمان^(۳) موظف است به منظور ارتقاء کارآیی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را [...] طراحی نماید...» و ماده ۵۹ مقرر می‌کند «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند با رعایت مقررات این قانون و نظام آموزش کارمندان دولت برنامه‌های آموزشی کارمندان خود را تدوین نمایند».

۲-۱-۴. اصل برابری^{۱۶} و بی‌طرفی^{۱۷}

ژان ژاک روسو اصل برابری را غایت قانونگذاری می‌داند، چرا که بدون این اصل هیچ آزادی تحقق نمی‌یابد. در عین حال این اصل آزادی‌های دیگر را نیز به ارمان می‌آورد و بر اساس همین تفسیر می‌توان برابری را بنیان آزادی‌ها محسوب نمود. این مفهوم یکی از مبانی حقوق عمومی و یکی از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق شهروندان به شمار می‌رود (ویژه، ۱۳۸۳، ص ۲۳۱).

گستره و اقسام برابری در حقوق متعدد می‌باشد، اما در رابطه بین شهروند و اداره

16. Equality
17. Impartiality

محوه را انجام دهد و هرگونه اعمال نفوذ برخلاف قوانین کیفری است (موسی‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۲۴۶). برابری در این معنا یک برابری کارکردی است و به معنای بی‌طرفی مصادر امور و عدم تبعیض و دخالت ندادن دوستی‌ها و دشمنی‌ها از سوی متصدیان مشاغل اجرایی و قضایی است که کلید تقسیم و توزیع مواهب و خیرات را به دست دارند (نقیبی‌مفرد، ۱۳۸۹، ص ۵۸). این اصل نیز همانند اصل قانونی بودن با عبارات مشابهی در اکثر قوانین اداری گنجانده شده است.

اصول برابری و بی‌طرفی نه تنها در قوانین و مقررات عادی، بلکه در قانون اساسی نیز از جایگاه بسیار برجسته‌ای برخوردار بوده و همان‌گونه که اشاره شد، یکی از مبانی مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود. مطابق بند ۹ از 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: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی...» و طبق اصل ۱۹ «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند، از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.»

ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌کند: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف می‌باشند که [...] در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه‌ذی‌ربط پاسخگو باشند...» مشاهده می‌شود که اصل برابری شهروندان در استفاده از خدمات عمومی به خوبی در این ماده بیان شده است. ماده ۲۷ نیز مقرر می‌کند: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...». همان‌طور که از نص صریح مواد گفته‌شده بر می‌آید، در ماده ۲۷ اصل برابری در برابر خدمات عمومی و در ماده ۹۰ اصل بی‌طرفی کارمندان گنجانده شده است. در ماده ۱۱۴ قانون مذکور نیز یکی از اهداف تشکیل شورای عالی اداری «... نیل به نظام اداری عاری از فساد و تبعیض و مردم‌سالار...» عنوان گردیده است.

در میان قوانین مرتبط دیگر، می‌توان به قانون «مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی» مصوب ۱۳۱۵ اشاره کرد: «مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأمورین به خدمات عمومی که نفوذ اشخاص را در اقدامات یا تصمیمات اداری خود تأثیر دهند، به محرومیت از شغل دولتی از دو الی پنج سال محکوم می‌شوند و در

از منظر حقوقی، پاسخگویی در ساده‌ترین مفهوم آن عبارت از این است که مأمور یا نماینده دولت (شخص آ) در برابر دیگری (شخص ب یا شهروند) جوابگو باشد، در این مفهوم شخص (آ) یک وظیفه اخلاقی یا حقوقی در برابر شخص (ب) دارد، این اصل با مفاهیم و اصول دیگری مانند مشارکت عمومی، نظارت و شفافیت کامل می‌شود (Fuentes,2008).

در حقوق اداری پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری عبارت از این است که کارکنان دولت (اعم از کارکنان و مقامات عالی رتبه، انتخابی و انتصابی) موظف شوند که درباره تصمیمات و اقداماتشان به شهروندان توضیح دهند، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت با استفاده از مکانیسم‌های مختلفی حاصل می‌شود (نقیبی‌مفرد، ۱۳۸۹، ص ۱۲۵). به طوری که اکنون یک شبکه گسترده پاسخگویی در کشورهای در حال توسعه ایجاد شده است؛ از یک سو طیف روش‌های مختلف پاسخگویی مانند سیاسی، مالی، حقوقی و اداری در حال گسترش است و در دیگر سو، در گستره شبکه وسیع پاسخگویی اطلاع‌دادن، توضیح دادن، توجیه کردن امور و فعالیت‌های انجام‌شده توسط دستگاه‌ها و ادارات، تکلیف

صورتی که اقدام یا تصمیم مزبور مستلزم تفویض حقی از اشخاص یا دولت باشد، محکوم به انفصال ابد از خدمات دولتی خواهند شد، مگر آنکه این عمل مشمول قوانین جزایی دیگری باشد». طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز «تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص» (بند ۷ ماده ۸) از جمله تخلفات اداری کارمندان محسوب شده است.

۲-۱-۵. اصل پاسخگویی^{۱۸}

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری^{۱۹} نهادها و دستگاه‌های اجرایی در برابر ارباب رجوع از مهم‌ترین ابزارهای تضمین‌کننده حقوق شهروندی محسوب می‌شود. این اصل هم از بعد مدیریتی و هم از بعد حقوقی از اهمیت فراوانی برخوردار است. در مدیریت، پاسخگویی یعنی جوابگویی، مسئولیت، مسئولیت محاسباتی، قدرت مسئولیت، قبول مسئولیت نسبت به نتیجه‌های مورد انتظار و آن فرایندی است که در ضمن آن همه اعضای سازمان در برابر اختیارات و وظایف محوله باید پاسخگو باشند (فرهنگی، ۱۳۸۷، ص ۱۳).

18. Accountability

19. Responsibility

به حساب پس دادن، قبول پیامدها، تحمل سرزنش‌ها و جبران اشتباهات کارگزاران و دست‌اندرکاران اجرایی حکومت‌ها تا جزئی‌ترین امور مورد تأکید قرار می‌گیرند (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۳۰۶).

اصل پاسخگویی بیش از سایر اصول حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد اشاره قرار گرفته است. در مواد ۹۰، ۲۷، ۱۸، ۱۶، ۹۶، ۹۲ و ۱۱۴ الفاظ «پاسخگو» و «پاسخگویی» نشان از توجه ویژه و کافی نویسندگان این قانون بوده است. مطابق قسمتی از بند ۲، ماده ۲۷، «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت»؛ ملاحظه می‌شود که چهار اصل بنیادین حقوق اداری در کنار هم گنجانده شده‌اند: برابری، شفافیت و اطلاع‌رسانی، مستند بودن و پاسخگویی.

در ماده ۹۰، دو نوع پاسخگویی برای کارکنان و مقامات اداری در نظر گرفته شده است:

الف) پاسخگویی در برابر عموم مراجعین و شهروندان که مربوط به انجام وظایف و تکالیف قانونی کارمندان در برابر شهروندان در جهت ارائه خدمات عمومی و سایر اموری است که هدف از تشکیل ادارات یا سازمان‌ها را توجیه می‌کند.

ب) پاسخگویی در برابر دستگاه مربوطه که مهم‌ترین نهاد مرتبط در این رابطه هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت است که در آن به دقت، وظایف و تکالیف کارکنان مشخص شده است؛ این هیئت‌ها از جمله واحدهایی هستند که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری به وجود آمده و کارمندان در موارد تخلف باید پاسخگوی این هیئت‌ها باشند. طبق ماده ۱۸ قانون مذکور، «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی، شهرداری‌ها، بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان

مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول این قانون هستند».

سرانجام طبق قسمتی از ماده ۱۱۴ «به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخگو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری تشکیل می‌شود»، در این ماده نیز در کنار اصل پاسخگویی، اصول دیگری همانند شفافیت، اثربخشی، و مردم‌سالاری در کنار اصل پاسخگویی آورده شده است.

۲-۲. اصول اخلاقی

به دلیل اهمیتی که امروزه اداره به عنوان بخش مهمی از زندگی روزمره اشخاص پیدا نموده، لزوم پایبندی به برخی از اصول اخلاقی پایه، منجر به طرح اصولی با محتوای اخلاقی گردیده است. برخی از این اصول یا ماهیتاً و ذاتاً اخلاقی هستند یا لااقل می‌توان رگه‌هایی از اخلاق را در آنها مشاهده کرد. اخلاق اداری به این ایده اشاره می‌کند که دولت یک شخص صادق و شریف است و باید به عنوان یک مدیر رفتار مناسبی داشته باشد

(هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، صص ۲۷۸ و ۵۰). در این بند اصول اخلاقی در قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی شده و به نزدیک‌ترین اصول و مفاهیم مرتبط که در حقوق اداری کشورهای خارجی به صورت یک اصل حقوق اداری گنجانده شده است، اشاره خواهد شد.

الف) اصل صداقت: این مفهوم را می‌توان با «اصل حسن نیت»^{۲۰} که در قوانین اداری بعضی از کشورها به آن پرداخته شده است، مرتبط دانست. اصل حسن نیت از نظر مبنا و مفهوم ریشه در اخلاق دارد و در کنار اصول دیگری چون وفای به عهد، ممنوعیت دارا شدن بلا جهت و نظایر آن ریشه‌های خود را در آموزه‌های اخلاقی باز می‌یابد، این اصل در حقوق اداری نیز مدون گردیده و دست در دست اصول دیگری چون شفافیت، قابلیت پیش‌بینی و قطعیت حقوقی و قانونی بودن در قوانین اداری برخی از کشورها از جمله آلمان و سوئیس گنجانده شده است. برای نمونه مواد ۳۸ و ۴۸ قانون آیین اداری آلمان (۱۹۷۶) به صراحت به اصل حسن نیت اشاره دارند. مطابق این اصل در فضای حقوق اداری و در فرایند اتخاذ تصمیمات اداری و در کلیه روابطی که میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان مطرح است، اصل تبعیت روابط

از حسن نیت حاکم است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، صص ۳۰۵ و ۳۱۵) بنابراین مقام اداری باید در فرایند اتخاذ تصمیمات به اصل حسن نیت پایبند باشد.

در تضاد و تقابل با اصل صداقت عنوان شده در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد که کارمندان موظف شده‌اند مطابق آن به وظایف خویش عمل کنند.

به نظر می‌رسد نویسندگان قانون مدیریت خدمات کشوری به هنگام تدوین قانون فوق و در بیان صداقت کارمندان دستگاه‌های اجرایی به اصل حسن نیت نظر داشته و با الهام از این اصل اقدام به درج مفهوم فوق در ماده ۹۰ نموده‌اند، ماده ۲۵ قانون فوق با عنوان «رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری» و «انجام وظایف به نحو احسن» و بند الف ماده ۴۶ در مقام بیان احراز شرایط کارمندان آزمایشی به رسمی با عنوان صفاتی از قبیل لیاقت (علمی، اقتصادی و اخلاقی)، روحیه خدمت به مردم و... مؤید این نکته است.

ب) اصل امانت: اصل امانت در گستره قوانین و مقررات اداری موجود در کشورها با عنوان مشابه و نزدیک «اصل رازداری» بیان گردیده است. طبق ماده ۸۴ قانون اقدامات اداری آلمان: «شخصی که در یک مقام افتخاری مشغول به کار است، باید رازداری مربوط به شغل رسمی محوله به وی را حتی پس از اتمام فعالیتش مراعات کند، تعهد به رازداری در خصوص همکاری‌های رسمی یا اموری که جزو اطلاعات همگانی بوده و یا حقایقی که محتوای آنها تعهد به رازداری را الزام نمی‌کند، اعمال نمی‌شود» (نقل از هداوند و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۲۰۳).

همچنین طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری یکی از تخلفات اداری کارمندان دولت «ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری» (بند ۱۶ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) می‌باشد. ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری مفهوم وسیعی است که می‌تواند شامل مصادیق متعددی از قبیل فریب‌کاری و تقلب، دروغ و نظایر آن گردد که همه این مفاهیم

همانند اصل حسن نیت و صداقت، این اصل نیز ریشه در مبانی اخلاقی و مذهبی داشته و از این طریق جلوه حقوقی پیدا کرده است. در تعالیم مذهبی و در متون اسلامی نیز به این خصیصه تأکید فراوان شده است؛ از جمله می‌توان به نهج‌البلاغه اشاره کرد که در آن نامه‌های ۵۳ و ۵۹ به اصول رفتار حکومت‌کنندگان بر حکومت‌شوندگان اشاره می‌کند و از جمله این اصول رازداری است:

زمامداران باید اسرار مردم را پوشیده نگه دارند و افشاکنندگان عیوب مردم را از خود دور کنند.^(۴)

مفهوم امانت در قانون اساسی نیز مورد تأکید قرار گرفته است: «من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که [...] در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوا را رعایت نمایم...» (اصل ۶۷ قانون اساسی، متن سوگند نمایندگان مجلس) و «من به عنوان رئیس جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کنم که [...] قدرتی را که ملت به عنوان امانتی مقدس به من سپرده است، همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم...» (اصل ۱۲۱ قانون اساسی، متن سوگند رئیس جمهور).

اصل امانت در ارتباط با برخی مشاغل از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. برای مثال در مشاغلی که اسرار مردم یا اسناد محرمانه‌ای در دست مقامات و کارمندان دستگاه‌های اداری و اجرایی است، رعایت حداکثر امانت‌داری مورد انتظار است و تخلف از آن مستوجب مجازات خواهد بود. مشاغلی مانند پزشکی، ثبت احوال، ادارات امنیتی و اطلاعاتی، دادگستری و به‌طور کلی هر نوع

شغلی که به‌واسطه آن اسناد و مدارک هویتی و امنیتی در دست کارمندان قرار می‌گیرد، نیاز به میزان بالایی از امانت‌داری است، در غیر این صورت مطابق بند ۱۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری از جمله مصادیق تخلفات اداری محسوب خواهد شد. در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۲۹ بهمن ۱۳۵۳ نیز انتشار و افشای اسناد دولتی جرم تلقی شده و برای مرتکب مجازات پیش‌بینی شده است.^(۵)

ذکر این موضوع خالی از فایده نخواهد بود که در راستای اجرای مؤثر قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱ تصویب‌نامه‌ای در خصوص ادای سوگند و امضاء منشور اخلاقی و اداری در بدو استخدام، به تصویب وزرای مربوط رسیده که با جزئیات بیشتری به اصول فوق پرداخته و در این تصویب‌نامه اصل امانت نیز در کنار اصل رازداری مورد تأکید قرار گرفته است. طبق بند ۵ این تصویب‌نامه «کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در بدو ورود به خدمات، سوگند زیر را ادا کرده و امضاء نمایند: «اکنون به عنوان کارمند دستگاه اجرایی [...] سوگند یاد می‌کنم که تمام تلاش خود را برای انجام وظایف شغلی و مسئولیت‌های قانونی به کار گیرم و [...]»

امانت‌داری، رازداری و خدمت به مردم را سرلوحه کار خود قرار داده» (نقل از روزنامه رسمی، ش ۱۸۹۲۲، مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۵).

ج) اصل گشاده‌رویی: یکی از موضوعاتی که به شدت در حال گسترش بوده و بسط و توسعه آن در نهادها و سازمان‌های اداری دولتی و خصوصی مد نظر صاحب‌نظران می‌باشد، بحث اخلاق اداری است. «اخلاق اکنون به صورت منشور(کد)های اخلاقی سازمان و قوانین رفتار حرفه‌ای مشاغل پا به درون سازمان‌ها نهاده است. در یک دهه اخیر توجه روزافزونی به این موضوع شده که باید علت آن را در وقایع دهه‌های اخیر مانند جهانی‌شدن، توسعه عدم تمرکز، مدیریت‌گرایی، افزایش روابط کاری تجاری سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی، رشد مطالبات اجتماعی و درخواست فزاینده برای پاسخگویی و مسئولیت اجتماعی از سوی مراجع قانونی و سیاسی دید. اخلاق اداری حالا به نهضتی اصلاح‌گرایانه در مدیریت دولتی تبدیل شده است که به مطالعه و شناسایی قواعد و ضوابط رفتار انسان اداری و موضوع‌هایی چون تدوین منشور اخلاقی، قوانین (استانداردهای) رفتاری، آموزش اخلاقیات، مدیریت اخلاقی، تصمیم‌گیری

اخلاقی، فرهنگ و جو اخلاقی و زیرساخت اخلاقی می‌پردازد، کدهای اخلاقی یک راهنمای عملی برای کلیه تصمیم‌گیران در سطوح گوناگون سازمان است و به آنان کمک می‌کند تا بدانند در موقعیت‌هایی که در آنها ارزش‌های متضاد، بروز می‌کنند، می‌بایست از خود چه عکس‌العملی نشان دهند» (فقیهی، ۱۳۸۴، ص ۲۹). گشاده‌رویی مقرر در این ماده نیز از جمله این منشورها و کدهای اخلاقی محسوب می‌شود. این ویژگی با مفهوم مشابه و بسیار نزدیک اصل «رفتار مؤدبانه» قرابت دارد، بند یک ماده ۲ قانون فرایندهای اداری چک، این اصل را به مثابه یکی از اصول حقوق اداری به رسمیت شناخته است.

در قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان موظف گردیده‌اند که با ارباب رجوع با گشاده‌رویی برخورد کرده و اخلاق اداری را رعایت نمایند. در منشور اخلاقی کارمندان دولت نیز که شرح آن در قسمت قبل گذشت، یکی از اصول حاکم بر منشور شهروندمداری (مردم‌مداری) می‌باشد که در بند ۲-۵ آن کارمندان موظف شده‌اند به ارباب رجوع احترام گذاشته و در استقبال و صحبت با آنان گشاده‌رو باشند.

د) اصل انصاف: انصاف از نظر لغوی مصدر باب افعال از ریشه نصف به معنای

عبارت از مجموعه راه‌حلهایی است که اصولاً در قرن ۱۵ و ۱۶ به وسیله دادگاه مهربرداری سلطنتی برای تکمیل و احیاناً اصلاح نظام کامن‌لا که در آن زمان ناقص بود، ارائه شد. از قرن ۱۸ به این طرف انصاف خود مجموعه‌ای از قواعد حقوقی مستقل شد که از آیین دادرسی و شرایط اجرای کامن‌لا دست کمی ندارد (هداوند، ۱۳۹۰، ج ۱، ص ۲۳۷).

انصاف به منزله یکی از اصول کلی

حقوق: هرگاه قاضی بین‌المللی عدالت طبیعی را در مقام عدالت قانونی به اجرا گذارد، در این صورت اصل عدالت و انصاف را رعایت کرده است (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۱۶). برای مثال بند ب، ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری (۱۹۵۴) از «رعایت عدل و انصاف» به شرط موافقت اصحاب دعوی یا رأساً و با اختیارات خود دیوان یاد می‌کند. به‌طور کلی دکترین و رویه قضایی بین‌المللی مفهوم روشن و واضحی از عدالت و انصاف به دست نمی‌دهد، و گاهی اوقات لفظ دیگری چون «صلاح و صوابدید»^{۲۲} به کار می‌رود (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۲۱۷).

دادگری کردن، داد دادن، به عدل رفتار کردن، به راستی عمل کردن و به نیمه رسیدن است. در فقه و حقوق انصاف عبارت از به خرج دادن وجدان شرعی در اعمال نظر میان متخاصمین به هنگام قضاوت درباره آنان در دادگاه است، انصاف، قسط و عدل از ارکان فقه اسلامی است (انصاری و طاهری، ۱۳۸۴، ص ۴۷۹). انصاف مفهوم ناشی از وجدان و فطرت است که در قوانین موضوعه دیده نمی‌شود و یا خلاف آن دیده می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص ۵۱۵). در عرف دادوستد و مشتری‌مداری به این روایت استناد شده که «انصاف یعنی آنچه به خود می‌پسندی، بر دیگران نیز بپسند و آنچه بر خود نمی‌پسندی، بر دیگران نیز نپسند»^{۲۳}، انصاف ارزان‌ترین وسیله پیشرفت و نزدیک‌ترین مسیر رضایت مشتری است» (محمدی، ۱۳۸۷، ص ۷۶).

اما مفهوم انصاف از منظر حقوقی و جایگاه آن در حقوق را می‌توان در چند عنوان زیر بیان نمود:

انصاف^{۲۱} به منزله یک نظام حقوقی:

این مفهوم، به یکی از شاخه‌های حقوق انگلیس اشاره دارد؛ نظامی که در نقطه مقابل کامن‌لا مطرح می‌شود. در این معنا انصاف

انصاف از منظر فقهی: در بیان انصاف به منزله یک قاعده فقهی گفته شده است: انصاف قاعده‌ای فوق عدل است و با لحاظ جوانب امر ممکن است حکم به انصاف حکم به عدل را نقض یا محدود کند و رجوع به انصاف زمانی است که اجرای قاعده‌ای عادلانه در موردی خاص نتایج نامطلوب به بار می‌آورد و وجدان اخلاقی این طور تشخیص می‌دهد که لزوم رعایت قواعدی فراتر از عدالت ضروری است (آل اسحق خوئینی، ۱۳۸۵).

انصاف^{۲۳} به منزله مجموعه‌ای از قواعد رویه‌ای (انصاف رویه‌ای): در این مفهوم انصاف (موضوع مرتبط در این مقاله) به موضوعات شکلی و آیینی تصمیم‌گیری مربوط می‌شود، در اینجا اصول عدالت طبیعی به عنوان مبنای انصاف محسوب می‌شوند (هداوند، ۱۳۹۰، ج ۲، ص ۵۷۵). این اصول عبارت از قواعدی مانند بی‌طرفی، نفی جانبداری، نفی غرض‌ورزی، دادن فرصت کافی برای طرفین، دادن حق دفاع به طرفین و نظایر آن می‌باشد.^(۷) علی‌رغم اینکه اصول فوق در اصل، حاکم بر دادگاه‌ها و قضات هستند، اما با توسعه حقوق اداری دادگاه‌ها تلاش کرده‌اند تا این اصول را بر سازمان‌های

اداری نیز اعمال کنند. مقامات اداری مکلف‌اند که در تصمیم‌گیری‌های خود از هرگونه غرض‌ورزی و جانبداری پرهیز کنند، این فرایند نتیجه انعطافی است که در مفهوم انصاف وجود دارد و آن را به مفهومی فراگیر تبدیل کرده است که ظرفیت و قابلیت اعمال بر همه نهادهای دولتی را دارد که تصمیمات آنها بر افراد و گروه‌ها تأثیر می‌گذارد، اعم از اینکه تصمیم آنها ماهیت قضایی داشته یا نداشته باشد (هداوند، ۱۳۹۰، ج ۲، ص ۵۷۸).

انصاف در این مفهوم در حقوق اداری از جایگاه ارزشمندی برخوردار است چه اینکه «مقام عمومی [و اداری] باید اختیارات قانونی خود را همسو و در جهت هدف مقنن و با رعایت عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای، یعنی در نهایت بی‌طرفی و بدون هرگونه جانبداری، پیش‌داوری و غرض‌ورزی و با دادن فرصت کافی به آنهایی که از تصمیم او متأثر خواهند شد، اعمال کند. در چنین فضایی امکان پیش‌بینی رفتار مقامات عمومی برای شهروندان فراهم می‌شود، به نحوی که بتوانند به مثابه انسان‌های خودسالار و آزاد برای زندگی خود در یک محیط ایمن، باثبات و پایدار برنامه‌ریزی کنند، به علاوه شهروندان هر زمان که کارگزاران عمومی از حدود صلاحیت خود خارج شوند و به حقوق،

آزادی، منافع و حتی انتظارات موجه آنها تجاوز کنند، حق شکایت و طرح دعوی علیه دولت و مأموران دولتی را در یک دادگاه قانونی ذیصلاح، مستقل و بیطرف خواهند داشت» (هداوند، ۱۳۹۰، ج ۱، ص ۱۷۲).

انصاف به عنوان یک اصل یا قاعده در حقوق ایران چندان شناخته شده نیست و برای شناخت این مفهوم باید از قوانین و مقررات مختلفی که در این زمینه وجود دارد، استمداد جست. قدیمی ترین قانون مرتبط به انصاف در ایران قانون تشکیل «خانه انصاف» مصوب ۱۳۴۴/۲/۱۸ بود، که مطابق ماده ۲۱ آن، شورایی به نام «خانه انصاف» مرکب از ۵ نفر از معتمدان محل، به منظور رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها تشکیل می شد. طبق ماده ۱۰ این قانون، «در کلیه اختلافات و دعاوی بین ساکنان ده، خانه انصاف سعی می کند که اختلافات را به صلح و سازش خاتمه دهد». حدود صلاحیتها و اختیارات خانههای انصاف نیز در امور مدنی و جزایی محدود بود. همچنین طبق ماده ۲۳، «در موقع صدور رأی خانه انصاف باید [...] با رعایت مقتضیات عدالت و انصاف و عرف و عادت محل به طور کدخدا منشی در حل و فصل دعوی و صدور رأی اقدام نماید».

قانون اساسی در اصل ۱۶۸ خود بیان می کند «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می گیرد، نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات منصفه و... قانون معین می کند». طبق ماده ۱۰ قانون هیئت منصفه مصوب ۱۳۸۲ «اعضای هیئت منصفه بعد از انتخاب در جلسه ای در برابر قرآن کریم به خداوند متعال سوگند یاد می کنند که بدون در نظر گرفتن گرایش های شخصی، گروهی و با رعایت صداقت، تقوی و امانت داری در راه احقاق حق و ابطال باطل انجام وظیفه کنند». آنچه از مطالب بالا استنباط می شود، این است که در مورد انصاف مفهوم و مبنای مشترکی وجود دارد و آن اینکه انصاف ارتباط تنگاتنگی با اخلاق و وجدان اخلاقی دارد و همان طور که گفته شد، در قضاوت، داوری، رسیدگی های اداری و به طور کلی هر نوع اقدام حقوقی بر مبنای انصاف، وجدان اخلاقی است که به تشخیص موضوع می پردازد. در مجموع می توان برای اصل انصاف ویژگی هایی چون بی طرفی و نفی جانب داری، نفی غرض ورزی، گوش دادن به حرف طرف مقابل (استماع منصفانه)، انجام وظیفه بدون در نظر گرفتن گرایش های شخصی و گروهی،

انجام وظیفه با رعایت صداقت، تقوی و امانت‌داری و ... را برشمرد.

قانون مدیریت خدمات کشوری با آوردن تعدادی از اصول مانند بی‌طرفی، نفی جانب‌داری، رعایت موازین اخلاقی و اداری، امانت‌داری و صداقت و در نهایت مفهوم انصاف به ویژگی‌های گفته‌شده در بالا اشاره کرده و می‌توان گفت به‌طور وسیعی از این اصل استفاده کرده است. بنابراین مقامات اداری و کارکنان دستگاه‌ها موظف‌اند با رعایت انصاف و موازین آن (وجدان اخلاقی و کاری، نفی جانب‌داری و رعایت بی‌طرفی و رعایت انصاف و امانت‌داری) به انجام وظایف و تکالیف خود بپردازند.

ه) اصل ممنوعیت بی‌اعتنایی: یکی از معضلاتی که دامنگیر ادارات و دستگاه‌های اجرایی است و ارتباط بسیار وثیقی با موضوع نقض حقوق شهروندان دارد، بلا تکلیفی و سرگردانی مراجعین در ادارات و نهادهای دولتی است. موضوعی که از یک سو معیارهای کارآمدی و کارایی را در دستگاه‌ها زیر سؤال می‌برد و از سوی دیگر با نقض مستقیم حقوق شهروندان ارتباط می‌یابد، از این‌رو در نظام‌های اداری مدرن اصلی با عنوان «تکلیف به راهنمایی» و «تکلیف به ارائه اطلاعات و مشورت» گنجانده شده است.

ماده ۷ قانون آیین‌های اداری دانمارک مقامات و سازمان‌های اداری را مکلف به راهنمایی و کمک کردن می‌کند. ماده ۲۵ قانون آیین اداری آلمان نیز مقام اداری را مکلف می‌کند که طرف‌های ذینفع را در رابطه اظهارات، اعلامات و درخواست‌ها یا هرگونه اصلاح نسبت به آنها راهنمایی کند، راهنمایی اداره باید صحیح و بدون ابهام باشد (نقل از هداوند، مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۳۱۸)

این اصل در قانون مدیریت خدمات کشوری در دو وجه ایجابی و سلبی نمود پیدا کرده است: نخست اینکه ماده ۹۰ در چارچوب یک ممنوعیت نسبت به کارمندان، به این موضوع اشاره کرده و کارمندان را از بی‌اعتنایی نسبت به مراجعین منع کرده است، و دوم اینکه در مواد ۲۶، ۲۷ و ۳۷ در یک قالب ایجابی و به صورت یک تکلیف دستگاه‌های اجرایی را مکلف نموده است که با روش‌های مختلفی نسبت به ارائه خدمات اطلاع‌رسانی نماید، که اطلاع‌رسانی خود یکی از مصادیق تکلیف به راهنمایی می‌باشد.

طبق ماده ۲۶ «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی به ویژه صدا و

سیمای جمهوری اسلامی ایران سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقاء داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند». در ماده ۲۷ دستگاه‌های اجرایی ملکف شده‌اند «مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند» و در نهایت وفق ماده ۳۷ «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند با هدف بهبود کیفیت و کمیت خدمات به مردم و با رعایت دستورالعمل‌های ذی‌ربط اقدامات زیر را به ترتیب انجام دهند: ۱. اطلاع‌رسانی الکترونیکی در خصوص شیوه ارائه خدمات همراه با زمان‌بندی انجام آن و مدارکی که متقاضی باید ارائه نماید. ۲. ارائه فرم‌های مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزار و رسانه‌های الکترونیکی ۳. ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی و حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه اجرایی برای دریافت خدمت...»

راهنمایی نموده و مشورت‌های لازم را به آنان بدهند، اطلاع‌رسانی اینترنتی از روش‌های مهم و مؤثر در این زمینه است، همچنین چاپ بولتن‌ها و کتابچه‌های راهنما از تکالیف مقامات عمومی است. این اسناد اداره را مکلف می‌کنند «هداوند و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۷۱). ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان و مقامات اداری را از هرگونه بی‌اعتنایی نسبت به امور مراجعین نهی کرده است، مفهوم مخالف آن این است که کارمندان و مقامات اداری موظف‌اند که به امور مراجعین اهمیت داده و آنها را راهنمایی نمایند. بدیهی است که هر کارمند و مقام اداری فقط در حوزه کاری خود موظف به ارائه اطلاعات و مشورت بوده و نسبت به صلاحیت‌های مربوط به غیر از حوزه تخصصی خویش، تکلیفی ندارد.

سرانجام اینکه «ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند»، به نظر می‌رسد که منظور از مراجع قانونی در این باره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و مراجع نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور باشد، به‌علاوه مراجعان دستگاه‌های اجرایی صرفاً می‌توانند از باب برخورد

به موجب اصل تکلیف به راهنمایی، مشورت و اطلاع‌رسانی «سازمان‌های عمومی مکلف‌اند به ساده‌ترین زبان ممکن و به صورتی قابل فهم و بدون هرگونه پیچیدگی، روش‌های انجام کار را منتشر و در اختیار شهروندان قرار دهند و به موقع آنها را

نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به مراجع قانونی شکایت کنند و به نظر می‌رسد با توجه به عبارات مندرج در این قانون صلاحیت‌های هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری افزایش یافته و در صورت شکایت ارباب رجوع هیئت‌ها موظف به بررسی موضوع می‌باشند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲).

فرجام

برخلاف برخی اظهارنظرها در زمان تهیه و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، مبنی بر اینکه توصیه‌های اخلاقی در قانون جایگاهی ندارد (فقیه لاریجانی، ۱۳۹۰، ص ۸۲)، پیوند تنگاتنگ حقوق و اخلاق در حقوق بسیاری از کشورها منجر به طرح اصولی با منشأ و مبنای کاملاً اخلاقی شده که در این میان نویسندگان قانون مدیریت خدمات کشوری نیز با الهام و تأثیرپذیری از آنها اصولی با محتوای اخلاقی را گنجانده‌اند. ماده ۹۰ قانون مهم‌ترین و شاخص‌ترین ماده در این باره است. در این مقاله پس از بررسی و تحلیل مفاهیم مطرح شده در ماده فوق و ارزیابی آنها در کنار سایر قوانین و مقررات کشور و بررسی تطبیقی با مفاهیم مشابه و بسیار نزدیک در حقوق خارجی به این نتیجه می‌رسیم که اولاً قانون مدیریت خدمات

کشوری در بیان اصول مدرن حقوق اداری از جایگاه خوبی در بین قوانین و مقررات اداری برخوردار است و هر کدام از اصول گنجانده شده در ماده ۹۰ دارای ضمانت اجرا می‌باشد و دوم اینکه از اصول حقوق اداری یاد شده می‌توان در جهت هنجارسازی و شناسایی اصول و مفاهیم نوین حقوق اداری که امروزه از ضرورت‌های انکارناپذیر حکمرانی مطلوب، اداره خوب، کارآمد و با رویکردهای انسانی و اخلاقی است، بهره جست.

پانوشت‌ها

۱. علت استفاده از واژه «مدرن» به جای واژه‌هایی چون «نوین»، «جدید»، «نو» و نظایر آن این است که واژه مدرن به بهترین شکل ممکن می‌تواند ضرورت شناسایی و استخراج اصول حقوق اداری را به ذهن متبادر کند؛ چرا که بسیاری از این اصول در جهت پاسخگویی حقوقی به ضرورت‌های زندگی مدرن و نیاز به تجدید ساختار نظام‌های حقوقی - از پیامدهای زندگی در دنیای مدرن و نظام مدرنیته به وجود آمده است.
۲. به عنوان نمونه ماده ۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده یک اعلامیه اسلامی حقوق بشر و ماده ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بر اصل برابری و منع تبعیض در برابر قانون اشاره دارند. همچنین از اصول قانون اساسی و مواد قانون عادی می‌توان به اصول ۳۴، ۳۷، ۱۳، ۲۱ و ۳۸ قانون اساسی فرانسه (۱۹۵۸)، اصول ۳ (بند ۹ و ۱۴) و ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی ایران و ماده ۲۷ (بند

کامن لای انگلستان است و به موجب آن هر کس که حق‌هایش تحت تأثیر یک تصمیم دولتی قرار گرفته، حق برخورداری از یک استماع (فرصت دفاع) منصفانه در حضور یک قاضی بی‌طرف را دارد. مهم‌ترین مبانی قواعد انصاف رویه‌ای در انگلستان دو قاعده لاتین زیر می‌باشد:

Nemo iudex in causa (هیچ کس نباید قاضی اعمال خود باشد)

Audi alteram partem (به حرف طرف مقابل گوش کن)

این مبانی در حقوق فرانسه و جامعه اروپا از دو قاعده مشابه دیگر گرفته شده است:

Droit de la defense (حق دفاع)

Impartialite' (بی‌طرفی)

نقل از: (شونبرگ، ۱۳۸۷، ص ۶۲)

۱) و ماده ۹۰ و ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد که می‌توان ریشه بسیاری از اصول حقوق اداری از قبیل برابری، پاسخگویی، حاکمیت قانون و... را در آنها یافت (کاظمی، ۱۳۹۰، ص ۵۷).

۳. طبق ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری «منظور از سازمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است» که اکنون به صورت دو معاونت رئیس جمهوری در آمده است: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور.

۴. ولیکن ابعدرعیتک منک، و اشناهم عندک، اطلبهیم لمعائب الناس. (علی(ع)، نهج البلاغه، نامه ۵۳: ۴۰۴ و ۴۰۵)

۵. طبق ماده ۲ قانون مذکور: «هر یک از کارکنان سازمان‌های مذکور [...] که حسب وظیفه مأمور حفظ اسناد سری و محرمانه دولتی بوده یا حسب وظیفه اسناد مزبور در اختیار او بوده و آنها را انتشار داده یا افشاء نماید یا خارج از حدود وظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهد یا به هر نحو، دیگران را از مفاد آنها مطلع سازد، در مورد اسناد سری به حبس جنایی درجه ۲ از دو تا ده سال و در مورد اسناد محرمانه به حبس جنجه‌ای از شش ماه تا سه سال محکوم می‌شود...».

۶. از این اصل «آنچه برای خود می‌پسندی...» با عنوان «اصل طلایی» یا «قاعده زرین» یاد شده و آن را یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های اصل انصاف و بی‌طرفی دانسته‌اند: (فرامرز قراملکی، ۸۹-۱۳۸۸، ص ۱۷) و (اسلامی، ۸۹-۱۳۸۸، ص ۲۷).

۷. انصاف در این معنا ایده‌های خود را از عدالت طبیعی می‌گیرد که دارای یک منشأ باستانی در

منابع فارسی

۱. آل اسحاق خوئینی، زهرا، **قاعده فقهی- حقوقی انصاف** قابل دسترس در تارنمای اینترنتی: http://www.isuw.ac.ir/downloads/ghaede_en_saf.pdf تاریخ مراجعه: (۱۳۹۱/۳/۱)
۲. اسلامی، سید حسن (۸۹-۱۳۸۸)، «مسئله ارجاع به معاصران در اخلاق پژوهش»، **فصلنامه راهبرد فرهنگ**، ش ۸، ۹ (پیاپی). ص ۲۷.
۳. امامی محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۸۹)، **حقوق اداری**، تهران: میزان، ج ۱۲.
۴. انصاری، مسعود و محمدعلی طاهری (۱۳۸۴)، **دانشنامه حقوق خصوصی**، تهران: محراب فکر، ج اول.
۵. انوری، حسن (۱۳۸۱)، **فرهنگ بزرگ سخن**، ج ۴، تهران: انتشارات سخن، چاپ اول.

۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، چ ۸.
۷. شونبرگ، سورن (۱۳۸۷)، *انتظارهای مشروع در حقوق اداری*، ترجمه احمد رنجبر، تهران: میزان.
۸. فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۸-۸۹)، «اخلاق داوری علمی»، *فصلنامه راهبرد فرهنگ*، ش ۸، ۹ (پیاپی)، ص ۱۷.
۹. فرهنگ، علی اکبر (۱۳۸۷)، *فرهنگ جامع مدیریت (انگلیسی به فارسی)*، تهران: پیام پویا.
۱۰. فروزنده دهکردی، لطفاله (۱۳۸۷)، «بررسی نقش تئوری‌های نوین مدیریت در قانون مدیریت خدمات کشوری»، *مجله مدیریت فردا*، ش ۱۹.
۱۱. فقیه لاریجانی، فرهنگ؛ محمد وارسته باز قلعه (۱۳۹۰)، *قانون مدیریت خدمات کشوری در نظم کنونی حقوقی*، تهران: مجمع علمی-فرهنگی مجد.
۱۲. فقیهی، ابوالفضل و بهروز رضایی‌منش (۱۳۸۴)، «اخلاق اداری»، *مجله مطالعات مدیریت*، ش ۴۷.
۱۳. کاظمی، داود (۱۳۹۰)، *بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکزی.
۱۴. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۸)، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: جنگل.
۱۵. محمدی، اسماعیل (۱۳۸۷)، *مشتری مداری - تکریم ارباب رجوع*، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، چ ۶.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی (۱۳۸۶)، *دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری*، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، چ اول.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴)، *اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه مدیریت خدمات کشوری*، تهران: دفتر مطالعات اجتماعی، ش ۷۹۵.
۱۸. معینی، صغری (۱۳۷۰)، *فرهنگ واژه‌ها و اصطلاحات مدیریت و سازمان*، تهران: انتشارات وزارت جهاد کشاورزی، دفتر تشکیلات و طبقه‌بندی مشاغل.
۱۹. منصوریان، ناصرعلی (۱۳۸۷)، «قانون مدیریت خدمات کشوری در آینه حقوق اداری»، *مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، شماره ۲۵۳ و ۲۵۴.
۲۰. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۸)، *حقوق اداری (۱ و ۲)*، تهران: میزان، چ ۱۱.
۲۱. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۰)، *بایسته های حقوق بین‌الملل عمومی*، تهران: میزان، چ ۱۸.
۲۲. نقیبی مفرد، حسام (۱۳۸۹)، *حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چ اول.
۲۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)*، تهران: خرسندی، چ اول.
۲۴. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹)، *دادگاه های اختصاصی اداری (در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه -*

34. John Hatchard , Muna Ndulu (2004), *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth – an Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, Fifth Edition.
35. L. Neville Brown and John S. Bell (1998), *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, Fifth Edition.
36. Sharif, Bhuiyan (2007), *National Law in WTO – Effectiveness and Good Governance in the World Trading System*, Cambridge University Press, Firth Edition.
37. World Bank, Sub-Saharan African (1989), *From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, DC, World Bank.
38. ویژه، محمد رضا (۱۳۹۰)، *مبانی ساختار دولت حقوقی*، تهران: جنگل.
39. ویژه، محمد رضا (۱۳۸۳)، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۲.
40. Allen Michel and Brian Thompson (2005), *Cases & Materials on Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Eighth Edition.
41. Harlow, Carol (2006), Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1.
42. H.W.R. Wade & C.F.Forsyth (2004), *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 9th Pub.
43. Ivan Fuentes, (2008), *Transparency as a Global Goal: Towards an Unity of Principles in Global Administrative*, www.irpa.eu

منابع لاتین