

رویکردهای حقوقی و مدیریتی در نظارت و بازرسی*

دکتر محمد وزین کریمیان**

چکیده

«توصیف»^۱ افراد از پدیده‌ها به دیدگاه‌های آنان بستگی دارد؛ به عبارتی دیگر، دیدگاه‌های گوناگون به توصیف‌های متفاوت از پدیده‌ای واحد منجر می‌شود. از دیدگاه حقوقی، رفتاری «صحیح» دانسته می‌شود که بر «قاعده حقوقی» منطبق باشد در حالی که از دیدگاه مدیریتی بر «کارایی»^۲ و «اثر بخشی»^۳ تأکید می‌گردد. هر چند قانون هم نباید شکسته شود، «سازمان غیررسمی»^۴ پدیده‌ای طبیعی تلقی می‌شود که جنبه‌ها و آثار مثبتی نیز دارد. این تمایز دیدگاه‌ها یکی از اساسی‌ترین مسائل نظری نظارت و بازرسی است. بروز عملی این مسئله نظری این است که گاهی ناظران و بازرسان با این مسئله علمی (که گاه به چالش و بحران تبدیل می‌گردد) روبه‌رو می‌شوند که سازمانها، واحدها یا کارگزارانی، فاقد کارایی لازم بوده و اهداف سازمانی را محقق نساخته‌اند. با وجود این نمی‌توان در هیچ یک از اقدامات، قانون شکنی‌هایی را به آنان نسبت داد یا اینکه مدیرانی، ظاهراً کارایی و اثربخشی را با نقض مقررات ولی بدون سوءنظر، ارتقا بخشیده‌اند. در این مقاله، تلاش شده است با «تبیین» این مسئله، مبنایی نظری برای حل آن بازتنظیم گردد.

واژگان کلیدی

حقوق، قاعده حقوقی، قانون، مدیریت، کارایی، اثربخشی، نظارت، بازرسی.



* این مقاله در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۲ دریافت شد و در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ تصویب گردید.

** استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

¹. Description

². Efficiency

³. Effectiveness

⁴. Informal Organization

مقدمه

پدیده‌ای واحد، ممکن است از دیدگاه‌های متفاوت، توصیف‌های گوناگون و گاه مغایر بیاید. این واقعیت، که حتی در مورد پدیده‌های فیزیکی و شیمیایی صادق است در مورد پدیده‌های انسانی و اجتماعی حساسیتی دو چندان دارد که ناشی از پیچیدگی نسبی و پویایی آنها و اهمیت «تجویز»^۵ در مسائل انسانی و اجتماعی است؛ به‌عنوان مثال، اینکه یک مقام دولتی «پارتی» هم‌ولایتی‌های خود در اداره‌ها شود، ممکن است از دیدگاه اخلاقی در بعضی از فرهنگها مطلوب تلقی گردد در حالی که از دیدگاه حقوقی، بی‌عدالتی و نامطلوب است. این‌گونه توصیف‌های متعارض از پدیده واحد، ناشی از تفاوت دیدگاه‌ها است. تجویز مبتنی بر توصیف اخلاقی ارائه‌شده، گسترش این اخلاق و روش است در حالی که توصیف حقوقی پدیده مورد نظر به منع این «فعل» منجر می‌گردد.

توجه به این واقعیت، اهمیت تمایز دیدگاه‌ها را، بویژه در مسائل اخلاقی و اجتماعی آشکار می‌سازد. هیچ دیدگاهی به تنهایی نمی‌تواند جنبه‌های گوناگون این پدیده را روشن سازد. از سوی دیگر، گوناگونی دیدگاه‌ها نیز نامحدود است. توجه به این واقعیت، ارزش اخلاقی - اخلاق علمی و اخلاق حرفه‌ای - نیز در بردارد. دست‌کم، توجه ما به این نکته جلب می‌شود که آنچه ما از مسائل فهمیده‌ایم، تنها جنبه‌هایی از واقعیت - نه کل آن - است.

حال، این پرسش مطرح می‌شود که کدام رویکرد (ها) اتخاذ گردد و در صورت تعارض توصیفها، کدام توصیف برتری دارد. این پرسش در نظارت و بازرسی نیز کاربرد دارد؛ ضمن اینکه سازمان باید به وظایف خود عمل کند و اهداف خود را با کارایی و اثربخشی محقق سازد، باید ساختار، رفتار و تعاملات محیطی آن کاملاً بر قانون منطبق باشد. به این ترتیب، پرسش کاربردی ناظران این خواهد بود که تحقق اهداف و بهره‌وری باید ملاک باشد یا عدم انحراف کارهای انجام‌شده از قوانین و مقررات یا هر دو^۶ پاسخ شعور متعارف یا عقل سلیم (Common Sense) این است: هر دو. این پاسخ موافق طبع شخصیتها و فرهنگها [جامع طلب] و [میانگزی] ای نیز هست؛ چندانکه وانمود دارد که تکلیف را معین نمی‌کند.

مطلوب‌بودن حالت جامع انجام‌دادن وظایف قانونی با روشهایی کاملاً قانونمند و تحقق اهداف سازمان همراه با کارایی و اثربخشی در عین حال کاملاً منطبق بر قانون، معمولاً برای افراد بدیهی به نظر می‌رسد؛ ولی مسئله به اینجا ختم نمی‌شود. گاهی ناظران و بازرسان با این مسئله عملی روبه‌رو می‌شوند که سازمان، واحد سازمانی یا کارگزاری که رفتار او مورد بازرسی است، ظاهراً اهداف سازمانی را همراه با بهره‌وری محقق ساخته و حتی رضایت خاطر عموم ارباب رجوع یا مردم را فراهم کرده است ولی در این راه تا حدودی مقررات را بدون سوءنظر و با این برداشت که برای پیشرفت کار ناچار است، «دور» زده است. حالت عکس آن نیز، گاه مطرح است. سازمانها، واحدها یا کارگزاری فاقد کارایی بایسته بوده و اهداف سازمانی را به‌طور کامل محقق نساخته‌اند در عین حال در گزارش بازرسی، هیچ‌گونه قانون‌شکنی به آنان نسبت داده نشده است.

اینک پیش از تلاش برای بازتنظیم مبنای نظری حل این مسئله، کوشش خواهد شد که دیدگاه‌های حقوقی و مدیریتی با اختصار و سادگی تبیین گردد.

دیدگاه حقوقی

حقوق (در اصطلاح علم حقوق) به‌معنای مجموعه قواعد حقوقی است. قاعده حقوقی، قاعده تنظیم عادلانه رفتار و

^۵. Prescription

^۶. اصل یکصد و هفتاد چهار قانون اساسی.

روابط اشخاص همراه با ضمانت اجرا است. بنابراین، قاعده حقوقی با قاعده اخلاقی^۷ دو وجه تمایز دارد: عدالت، نیکوکاری^۸ و ضمانت اجرا در مقابل وجدان فردی و افکار عمومی. البته، بخشی از قواعد حقوقی در عین حال، اخلاقی هم هست.^۹ برای مثال، وظیفه‌شناسی کارگزاران دولت، بایسته‌های حقوقی و اخلاقی است. قانون، قاعده‌ای حقوقی است که وضع - تصویب و ابلاغ - می‌گردد. ابلاغ قانون از طریق انتشار آن در روزنامه رسمی است.^{۱۰}

سلسله مراتب قوانین: «قانون» - قانون به معنای خاص، مصوب مجلس یا مجلسین^{۱۱} قانونگذاری - بر قانون اساسی متکی است. در مرتبه بعد، آیین‌نامه‌ها و پس از آن، دستورالعملها قرار دارد.^{۱۲}

از آنجایی که قوانین به ترتیب سلسله مراتب از اصول کلی به مواد تفصیلی تبدیل می‌شود، مجموعه آنها قاعدتاً به این صورت در شکل هرم قابل ترسیم و تصور است:

مسائل نظارت و بازرسی: از دیدگاه حقوقی، مجریان قانون بویژه، ناظران اجرای آن با مسائل گونه‌گونی روبرو هستند که از اینجا تنها چند مورد آن به صورت کاربردی مطرح می‌شود.

تفسیر عدالت: ممکن است قانونی - به معنای عام آن - عادلانه به نظر نرسد و حتی در این مورد، ناظر و مجری تحت نظارت او اتفاق نظر داشته باشند. حال، اگر مجری، آن گونه که عادلانه به نظر می‌رسد عمل کرده باشد - نه کاملاً منطبق بر قانون - تکلیف چیست؟



تفصیل نظری مسئله، مجالی ویژه می‌خواهد؛ اما نتیجه کاربردی مورد قبول آن، این است که معیار عدالت نیز، خود قانون - در مرتبه بالاتر - است.

روا دانستن به کار بردن برداشتهای شخصی یا گروهی - به جای برداشتهای ملی که از طریق قوه مقننه و در قوانین منعکس می‌گردد - هرچ و مرجع به دنبال خواهد داشت و حتی ممکن است تا نابودی ملت پیش رود.

اگر قانونی به نظر مجری یا ناظر یا هر کارگزار دیگر نظام حاکم، نیازمند اصلاح باشد، باید ضمن پایبندی کامل عملی به آن، هر گونه نظری دربارهٔ به اصلاح - به صورت مستدل - به مافوق ارائه شود تا این گونه نظرها با طی سلسله مراتب

۱. قاعده اخلاقی

۲. قرآن مجید سوره نحل آیه ۹۰

۳. نمودار قاعده حقوقی

۴. ماده ۳ قانون مدنی ایران

۵. نظام قانون گذاری

۶. اصل ۱۲۸ قانون اساسی

سازمانی، نزد مقامات تهیه پیشنهاد قانون^{۱۳} مطرح گردد.

۱. اجرای عادلانه: قانون باید عادلانه اجرا شود؛ برای مثال، همه متخلفین - نه منتخبی از آنها - باید تنبیه گردند. حال، این مسئله مطرح می‌گردد که گاه بعضی از تخلفها از دید ناظران پنهان می‌ماند با وجود این اگر این پنهان‌ماندن، ناشی از کوتاهی ناظران نباشد یا ناشی از روش نمونه‌برداری موجه علمی در نظارت باشد، نمی‌توان این نظارت را ناعادلانه دانست. بنابراین و در این صورت، اعتراض احتمالی فرد مشمول بازرسی، مبنی بر این که چون دیگرانی هم هستند که چنین اقدامی کرده‌اند، پس معرفی او به مرجع رسیدگی به تخلف عادلانه نیست و لذا نباید معرفی گردد، وارد نیست؛ هر چند باید از اطلاعاتی که او در اختیار می‌گذارد برای کشف سایر تخلفها بهره جست.

اصل بی‌طرفی مأموران و مستخدمان عمومی، فرع بر اصل بی‌طرفی عقیدتی و ایدئولوژیکی دولت در مقابل افراد است (اصل برابری افراد در مقابل قانون) (طباطبائی مؤتمنی، ص ۱۷۷).

مسئله دیگر این است که اگر کشف تخلف (یا جرم) با نیت محرز خصمانه صورت گرفته باشد، آیا می‌توان با استناد به تبعیض در اجرای قانون از تعقیب متخلف منصرف شد.

ممکن است برای پاسخ مثبت نیز دلایلی قابل ارائه باشد. احتمال دارد پاسخ مثبت بر این استدلال منطقی نظری محض استوار شود که بر هر اقدام باطل - نیت خصمانه و تبعیض در اجرای قانون - نمی‌توان اقدامی صحیح استوار ساخت یا با ملاحظه ابعاد عملی مسئله، این‌گونه استدلال کرد که در صورت ترتیب اثر دادن به چنین کشفی به ناظر (کاشف) خطا کار - خطای تبعیض در اجرای قانون - پاداش داده شده است یا به تبعیضی که او می‌خواسته تحقق عملی بخشیده شده است و لذا کسانی که چنین تخلفی را مورد پیگیری قرار دهند نیز شریک تبعیض در اجرای قانون شده‌اند.

با وجود این، باید توجه کرد که در چنین حالتی دو تخلف کشف شده است: تخلف کشف‌شده و تبعیض در اجرای قانون^{۱۴} و هر دو تخلف باید مورد پیگیری واقع شود.^{۱۵}

۲. عدم اعتبار رسم خلاف قانون: گاه بعضی کسان، عملی خلاف قانون را با این ادعا که مرسوم است، موجه و انمود می‌سازند و حتی این روش مرسوم را «عرف» یا «رویه» می‌نامند. در پاسخ می‌توان گفت، بدیهی است که رواج رفتاری نادرست آن را صحیح نمی‌گرداند. از دیدگاه حقوقی نیز، عرف از اقسام قاعده حقوقی است - قاعده‌ای حقوقی که به‌طور طبیعی در جامعه شکل یرد و قوام می‌یابد - بنابراین، نمی‌تواند ناعادلانه باشد و رسم خلاف قانون اعتبار ندارد. به‌عرف در نظام حاکمیت، رویه نیز می‌گویند؛ مثل «رویه قضایی» یا «رویه اداری».

۳. عدم اعتبار توسل به حجم کار یا بهره‌وری فراوان برای فرار از مسئولیت قانون‌شکنی: گاه برای فرار از مسئولیت قانون‌شکنی، حجم زیاد کار مطرح می‌شود یا چنین ادعا می‌شود که رعایت همه جزئیات قوانین و مقررات به‌کندی کار یا عدم دستیابی به مقصود منجر شده است. این مسأله، آن‌گاه حساسیتی دوچندان می‌یابد که کارگزار چنین بیندیشد یا اظهار دارد که اگر اصلاً اقدام مورد بازرسی را در کارنامه خود نمی‌داشت، کسی از او نمی‌پرسید که چرا؛ کارگزاران دیگر را مثال آورد که کاری نکرده‌اند و جوابی هم به کسی نمی‌دهند.

دیدگاه مدیریتی: مدیریت، نظام افکار و اقدامات برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری سازمانی، هماهنگ‌سازی و کنترل سازمان در جهت تحقق اهداف آن است.

۱. اصل ۷۴ قانون اساسی - اصل یکصد و دو قانون اساسی

۱. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی

۲. ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری

مدیریت در پی تحقق اهداف سازمان، همراه با کارایی مطلوب است. کارایی، نسبت بین کالا یا خدمتی است که سازمان، واحد سازمانی یا عضو سازمان تولید می‌کند و هزینه آن.

مسائل نظارت و بازرسی: از دیدگاه مدیریتی نیز مسائل گوناگونی مطرح است. تعریف هدف، تعریف هزینه، حدود سازمان غیررسمی و تشخیص اثربخشی آن مسائل است.

۱. تعریف هدف: از دیدگاه حقوقی، هدف سازمان، این است که در قانون تأسیس یا اساسنامه آن نوشته شده است. این تعریف از دیدگاه علم مدیریت، قانع‌کننده به‌نظر نمی‌رسد. پیش‌فرض نگرش تحقق هدف این است که سازمانها موجوداتی تعمدی و استدلالی، منطقی و در پی تحقق هدف هستند (Robbins, p.53). این نگرش با مسائلی همراه است که کاربرد منحصر به فرد آن را کاملاً زیر سؤال می‌برد. بسیاری از این مسائل با پیش‌فرضهای یادشده ارتباط مستقیمی دارد. (Robbins, p.53).

بررسی تفصیلی این مسئله نیز مجال ویژه می‌طلبد. در اینجا اجمالاً به نکاتی اشاره می‌شود: آیا همان اهداف (و وظایفی) که گاه، چندین ده سال پیش به تصویب رسیده است - بویژه در دنیای امروز با تغییرات محیطی و موقعیتی بسیار- پیگیری (و انجام) می‌شود؟ آیا سازمان برای بقای خود- حتی شاید به هر قیمت- تلاش نمی‌کند؟ آیا سازمان تا حدودی در خدمت تحقق اهداف رهبران خود- که حتی ممکن است با اهداف سازمان همراستا نباشد- نیست؟ آیا در اهداف سازمان دولتی، مصالح حاکمان مد نظر است یا مصالح ملت؟ ناظران امین، دانا و توانا به همه این پرسشها پاسخ می‌دهند.

۲. تعریف هزینه: قانون محاسبات عمومی کشور - ۱۳۶۶، هزینه را به این صورت تعریف کرده است: ماده ۲۳- هزینه عبارت از پرداختهایی است که به‌طور قطعی به ذی‌نفع در قبال تعهد یا تحت‌عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد.

این در حالی است که از دیدگاه مدیریت، هزینه، انواع و اقسام می‌دارد و «پرداخت»، تنها یکی از انواع هزینه است. زمان را شاید بتوان مهمترین رکن هزینه دانست. ناظران باید در مقایسه آنچه جامعه به سازمان داده است و آنچه سازمان به جامعه می‌دهد، انواع و اقسام هزینه را مد نظر داشته باشند و تجزیه و تحلیل کنند.

۳. سازمان غیر رسمی: سازمان غیر رسمی، مجموعه روابطی است که در کنار روابط رسمی (دارای ساختار مصوب) و گاه در تعارض با آن، میان اعضای سازمان برقرار است. چنین روابطی، حتی در صورت عدم تعارض با ساختار رسمی در دیدگاه حقوقی جایگاهی ندارد و اگر با ساختار رسمی در تعارض باشد، ممنوع است. این در حالی است که از دیدگاه علم مدیریت، سازمان غیررسمی پدیده‌ای طبیعی و اجتناب‌ناپذیر و تا حدودی همراه با آثار مثبت دانسته شده است. تبدیل فضای مکانیکی به فضایی انسانی و عاطفی، کمترین فایده سازمان غیررسمی است. فکر بعضی از تغییرات، بویژه تغییرات بنیادی سازمان در روابط غیررسمی شکل می‌گیرد و توسعه می‌یابد.

۴. تشخیص اثربخشی: واژه اثربخشی به معانی چندی اشاره دارد. ممکن است کارایی هر سازمان، واحد سازمانی یا عضو سازمان قابل قبول یا حتی عالی باشد. مسئله به اینجا ختم نمی‌شود؛ بلکه باید آثار فعالیت آن نیز سنجیده شود. آثار و فعالیت شرکتی که سیگار تولید می‌کند در جامعه با آثار فعالیت یک سازمان انتشار کتاب در سازمان - بویژه در تحقق اهداف آن- بررسی می‌گردد. علاوه بر این، ممکن است کارایی سازمانی خوب باشد ولی سازمان در جهت تحقق اهداف خود موفق نباشد یا توفیق مورد نظر را به دست نیاورد.

مسئله اثربخشی در مورد عملکرد مدیریت، حساسیتی مضاعف می‌یابد. مدیری ممکن است کارایی سازمان را بسیار

افزایش دهد، ولی به قیمت استهلاک شدید نیروی انسانی. با بی‌توجهی به مسئله اثربخشی، ممکن است چنین مدیری موفق دانسته شود ولی آثار منفی روش این مدیر به ظاهر موفق به مرور زمان ظاهر می‌گردد. حال اگر مدیر دیگری جای او قرار گرفته باشد با این استهلاک نیروی انسانی - اگر به حساب نیاید - ناموفق جلوه خواهد کرد.

حالت عکس آن نیز ممکن است؛ برای مثال، مدیری ممکن است به‌جای تأکید بر کارایی، بر شکوفاکردن استعدادها و توانمندسازی منابع انسانی سازمان تأکید ورزد و به این ترتیب هزینه سازمان را نیز افزایش دهد. آثار مثبت روش این مدیر، سالها بعد - که ممکن است مدیر دیگری جای او قرار گرفته باشد - ظاهر می‌شود. چنین به‌نظر می‌رسد که در نظارت و بازرسی، تأکید بیش از حد بر کارایی، نظارت شکلی را به قیمت کم‌شدن نظارت محتوایی رواج می‌دهد.

افراط در مراقبت شکلی حتی ممکن است در موقعیتهایی، باعث ایجاد سپر ایمنی برای خطاکاران شود. به‌طور کلی افراط در مراقبت بعضی از ابعاد هر پدیده یا بعضی از قسمت‌های آن، ممکن است باعث غفلت از سایر ابعاد یا بخشها شود. فردی با جلب توجه مرزبانان به کیسه پر از سنگ، که توسط او با دوچرخه حمل می‌شد، توانست هر روز یک دوچرخه از مرز عبور دهد. این مثال برای ناظران بسیار پندآموز است (کریمی‌ان، ص ۳۲۸).

در مسئله اثربخشی مدیریت، مهم‌ترین بخش تأثیر شیوه مدیریت، تأثیر بر منابع انسانی - رضایت، انگیزه و شکوفایی استعدادها است.

نتایج و بحث: نتایج مباحث یادشده را می‌توان به‌ترتیب زیر باز تنظیم کرد:

- دیدگاه‌های حقوقی و مدیریتی به توصیف‌های کم و بیش متمایز - نه الزاماً متعارض - از پدیده‌های سازمانی منجر می‌گردد.

- در نظارت و بازرسی با توجه به هر یک از دیدگاه‌های یادشده، در سطوح نظری و عملی، مسائل مطرح می‌شود.
- مهم‌ترین تمایز دیدگاه‌های حقوقی و مدیریتی در مفاهیم قانونی‌بودن رفتار سازمانی و تحقق اهداف سازمان ظاهر می‌گردد.

بحث در نتایج: آیا تمایز در توصیف‌های ناشی از دیدگاه‌های مورد بحث، الزاماً به‌معنای تعارض آنها است؟

در مورد آنچه مهمترین تمایز دانسته شده است با استناد به اینکه به موجب مفاد قانون تأسیس (و برحسب منظور واضح آن) اهداف سازمان باید محقق گردد، نه تنها نمی‌توان قانونی‌بودن رفتار سازمانی را با تحقق اهداف سازمان متعارض دانست، بلکه رفتار سازمان را تنها در صورتی باید کاملاً قانونی دانست که اهداف خود را به‌طور کامل محقق سازد. بنابراین، قسمت انجام‌نشده وظایف در نظارت بر رفتار و ارزیابی و قضاوت در مورد آن نباید مورد غفلت واقع شود.

در تجزیه و تحلیل حقوقی مسئله باید تمایز بین عبارتها و مفاهیم «مطابق قانون» «با اجازه قانون» و «به موجب قانون» را مد نظر داشت. بخشی از قوانین، متضمن الزام به عملی نیستند؛ ولی هرگاه عمل موضوع (مشمول) آنها صورت گیرد باید مطابق قاعده‌های آن قوانین باشد. بخشی از قوانین اجازه اقدامی را می‌دهد - نه تکلیف به اقدام. پس هرگاه اقدام مورد نظر صورت گیرد، باید در حدود آن اجازه باشد. بخشی از قوانین در بردارنده تکلیف به اقدام است. سازمان یا کارگزار مکلف باید به تکلیف عمل کند.

چنین به نظر می‌رسد که در نظارت و بازرسی و ارزیابی و قضاوت نسبت به رفتار هر کارگزار، واحد سازمانی یا سازمان، نظارت بر عمل به تکلیف اهمیت دارد و باید مورد تأکید واقع گردد.

پیشنهادها: پیشنهادها انعکاس نتایج است. بنابراین به اقتضای جنبه‌های نظری و کاربردی نتایج، پیشنهادهای این

مقاله در دو بخش مطرح می‌شود:

• پیشنهاد به محققان و صاحب‌نظران حوزه علمی نظارت و بازرسی: ترسیم مبانی نظری دیدگاه‌های حقوقی و مدیریتی نظارت و بازرسی، لازمه حل مسائل نظری ناشی از هر دیدگاه و ناشی از تمایز دیدگاه‌ها است. این مسائل باید تبیین و به روش علمی حل گردند.

پیشنهاد به طراحان و مدیران نظام نظارت و بازرسی: نظام نظارتی باید به گونه‌ای طراحی شود که جامعیت نظارت را محقق سازد. اجرای وظایف قانونی و تحقق اهداف باید در کنار قانونی بودن کارهای انجام‌شده مدنظر باشد. تبیین دیدگاه‌های علمی و تمایز آنها و آموزش این دیدگاه‌ها باید در دستور کار قرار گیرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Description
2. Efficiency
3. Effectiveness
4. Informal Organization
5. Prescription

۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و هفتاد و چهارم در تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، دو معیار «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» را در کنار هم مطرح ساخته است.

اصل یکصد و هفتاد و چهارم: براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

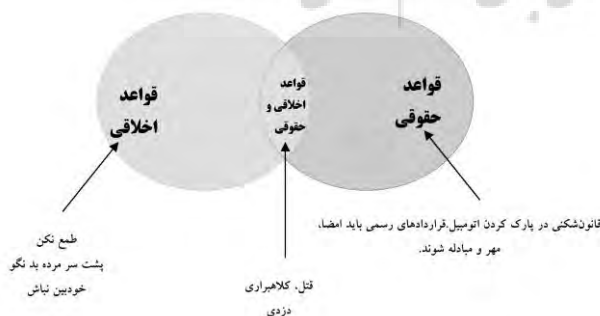
این اصل در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور چنین منعکس شده است: به‌منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور»... زیر نظر قوه قضائیه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود. (ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ هـ.ش با اصلاحات ۱۳۷۵ هـ.ش)

۷. قاعده اخلاقی، قاعده تنظیم نیکوکارانه رفتار و روابط افراد است و پشتیبان آن وجدان فردی و افکار عمومی است.

۸. این پرسش که عدل مرجح است یا احسان، جالب و بحث برانگیز است. قرآن مجید به هر دو امر فرموده است: ان الله یأمر بالعدل و الاحسان (سوره نحل، آیه ۹۰).

– امام علی (ع) عدل را شریفتر و برتر از جود اعلام کرده است. در نهج البلاغه آمده است: ۴۲۹ – وسئل منه علیه السلام: ای‌همما افضل: العدل او الجود؟ فقال علیه السلام: العدل یضع الامور مواضعها و الجود یخرجها من جهتها و العدل سائس عام و الجود عارض خاص، فالعدل اشرفهما و افضلهما. از امام علیه السلام پرسیدند کدام یک از دادگیری یا بخشش برتر است. آن حضرت علیه السلام (در برتری عدل از جود) فرمود: دادگری، چیزها را به جای خود می‌نهد و بخشش، آنها را از جای خود بیرون می‌برد (زیرا جواد زیاده بر استحقاق می‌بخشد) و عدل نگاهدارنده همگان است و جود فقط به کسی بهره می‌دهد که به او بخشش شده است؛ پس عدل شریفتر و برتر است. (امیرالمؤمنین (ع)؛ ۱۲۸).

۹. نمودار زیر، این واقعیت را نشان می‌دهد که بعضی از قواعد حقوقی، اخلاقی هم هست:



۱۰. ماده ۳ قانون مدنی ایران: انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به‌عمل آید.

۱۱. بعضی از نظامهای قانونگذاری دو مجلسی است؛ مثل مجلس شورای ملی و مجلس سنا در ایران قبل از انقلاب اسلامی.

۱۲. به نظر می‌رسد که در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران واژه «بخشنامه» در معنای دستورالعمل به کار رفته است و این در حالی است که هرگاه متنی - اعم از دستور یا دستورالعمل - به همه مخاطبان آن با شماره و تاریخ واحد ابلاغ شود، بخشنامه شده است. بنابراین، واژه بخشنامه ناظر بر چگونگی ابلاغ است، نه محتوای متن.

اصل یکصد و سی و هشتم - علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...

۱۳. مقامات پیشنهاد اصلاح، بسته به اینکه کدام سطح از قوانین مدنظر باشد در سطوح مختلف سلسله مراتب نظام حاکمیت قرار دارند؛ مثلاً در مورد دستورالعملی که به تصویب وزیر رسیده، ممکن است یکی از معاونین یا مدیرانی که مستقیماً زیر نظر او قرار دارند یا یکی از مشاوران او پیشنهاد اصلاح را مطرح سازند. در مورد قانون - به معنای خاص - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر کرده است که: اصل هفتاد و چهارم: لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

اصل یکصد و دوم: شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود، طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

۱۴. در قوانین کشور ما تبعیض در اجرای قانون، تخلف اداری و حالتی از آن، جرم دانسته شده است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیراداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص را تخلف اداری دانسته است (بند ۷ ماده ۸).

قانون مجازات اسلامی - تعزیرات نیز اظهار نظر یا اقدام از روی غرض و برخلاف حق درباره یکی از طرفین را برای هر یک از مأموران ادارات و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ همان قانون جرم دانسته است (ماده ۶۰۵).

۱۵. مقامات و اشخاص رسمی موظفند به هنگام برخورد با امر جزایی در حوزه کاری خود مراتب را به رئیس حوزه قضایی یا معاون وی اطلاع دهند (ماده ۲۹ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری). بنابراین، فارغ از کیفیت حصول اطلاع، مقام مخاطب گزارش بازرسی، موظف است امر جزایی اعلام شده در گزارش را به مرجع قضایی صالح اطلاع دهد.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز «سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در عدم ارائه گزارش تخلفات کارمندان تحت امر» را تخلف اداری دانسته است (بند ۱۵ ماده).

الف) منابع و مأخذ فارسی

۱. قرآن مجید.
۲. فیض الاسلام، ترجمه و شرح نهج البلاغه خطبه‌ها، نامه‌ها و سخنان کوتاه امیرالمؤمنین علیه السلام، تهران، چاپ آفتاب.
۳. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ ششم «سمت» پاییز ۱۳۷۹، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
۴. کریمیان، محمد وزین، نظارت شکلی - نظارت ماهوی در (مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور)، چاپ اول، ۱۳۸۰، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

ب) منابع انگلیسی

1. C.f.pad field, llB,Dpa of grays Inn,Barrister, Revised by D.L.A Barker, LLB, Mphil,LLM, Dip LG, fCIs, ACiARB, fbim, faim, law Made simple, seventh ediiton, 1989, Made simple books.p.2.
2. Robbins,stepen p., Organizition Theory structure, Design, and Applplications, third editions, 1990 , prentice - hell international editions.

ج) قوانین

۱. قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور کیفری)

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳. قانون رسیدگی به تخلفات اداری

۴. قانون محاسبات عمومی کشور

۵. قانون مجازات اسلامی - تعزیرات

۶. قانون مدنی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو فریښی
پرتال جامع علوم انسانی