

اصول حاکم بر اخلاق مقررات استخدامی در طی خدمت عمومی در پرتو اداره خوب

محمد رضا شهابی^۱، دکتر محمد جلالی^{۲*}، دکتر اسدالله یآوری^۲
۱. دانشجویی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رفسنجان، رفسنجان، ایران.
۲. گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۱۴)

چکیده

زمینه: صیانت از حقوق شهروندان از وظایف کلیدی و مهم دولت ها ست در این راستا حضور فعال شهروندان در عرصه‌های عمومی برای ترسیم حدود کلی منافع و حقوق جمعی آنها و نیز پاسخگو سازی نهاد قدرت لازم است. به علاوه باید مراجع نظارتی و کنترل کننده موجود باشند تا عملکرد متصدیان عمومی مورد ارزیابی واقع شود. در چنین شرایطی مفهوم اداره خوب اهمیت پیدا می کند. مقاله حاضر به بررسی اصول حاکم بر اخلاق مقررات استخدامی در طی خدمت عمومی در پرتو اداره خوب پرداخته است.

نتیجه گیری: بررسی اصول حاکم بر اخلاق مقررات استخدامی در طی خدمت عمومی در پرتو اداره خوب توصیفی تحلیلی بوده و با استفاده از روش کتابخانه ای به بررسی سوال مورد اشاره پرداخته است. نتایج تحقیق بیانگر این امر است که اداره خوب در خصوص اخلاق مقررات استخدامی در پرتو، اصل حاکمیت قانون، اصل پاسخگویی، اصل لیاقت و شایستگی و اصل شفافیت در حقوق اداری ایران قابل بررسی است. بنیادی ترین اصل، اصل لیاقت، شایستگی و عدالت استخدامی و اصل حاکمیت قانون است. توجه به مولفه های اداره خوب در اخلاق مقررات استخدامی می تواند تا حدود زیادی تضمین کننده حقوق شهروندان در حوزه صلاحیت تکلیفی کارگزاران عمومی باشد. نظریه اداری خوب نظریه ای تلفیقی است که دربردارنده اصول و شاخص هایی برای بررسی اقدامات و تصمیمات اداری و نیز افزایش کارآمدی آنهاست.

کلیدواژه‌گان: اخلاق مقررات استخدامی، اداره خوب، حاکمیت قانون، لیاقت و شایستگی، اصل عدالت استخدامی

سر آغاز

کارکنان دولت داده نشده بود و قدرت خرید کارکنان دولت به شدت تقلیل یافته بود، طراحی نظام جدیدی احساس شد و قانون نظام هماهنگ پرداخت به تصویب مجلس رسید و برای اجرا به دولت ابلاغ گردید. قانون نظام هماهنگ پرداخت در واقع همان قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵ می باشد که با تغییراتی در جدول گروه و پایه و تبدیل جدول ۱۲ گانه به جدول ۲۰ گانه و حذف پایه از جدول حقوقی و جایگزین کردن ارزیابی عملکرد به جای آن و انجام سایر تغییرات نتوانست به رفع مشکلات و تنگناهای قبلی فایق آید، زیرا این قانون، نسخه دستکاری شده قانون قبلی بود و به همین دلیل نمی توانست طرحی علمی تلقی شود. زیرا " طی زمان " به قدری ماده و تبصره از طریق هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی به آن اضافه شده بود که آنرا دچار آشفتگی و نابسامانی بسیاری کرده بود.

اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسید و پایه و اساس استخدام کشوری^۱ در ایران گردید. سپس در سال ۱۳۳۳ اداره کل طبقه بندی مشاغل به منظور رفع ناهماهنگی ها در وزارت دارایی آغاز به کار نمود و در سال ۱۳۳۶ وابسته به نخست وزیری گردید. پس از آن در سال ۱۳۳۷ این سازمان تغییر عنوان پیدا کرد و تحت عنوان سازمان خدمات کشوری نامیده شد. در سال ۱۳۴۰ شورای عالی اداری^۲ وابسته به نخست وزیری تأسیس گردید و سازمان خدمات کشوری در شورای عالی اداری ادغام گردید. شورای عالی اداری با بهره جویی از خدمات مشاوران سازمان ملل متحد اقدام به تهیه و تنظیم لایحه قانونی استخدام کشوری نمود که در سال ۱۳۴۵ تصویب و جهت اجرا به دولت ابلاغ شد و سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل گردید. سپس در سال ۱۳۷۰ به منظور رفع تنگناهای نظام پیشین و همچنین نظر به اینکه پس از پیروزی انقلاب هیچگونه افزایشی در حقوق و مزایای

ممنوعیت تقیید، تضییق و تخصیص دایره شمول قانون:

این معیار یکی از معیارهای مشتق از اصل «قانونی بودن»^۷ است. بر اساس اصل مورد اشاره، مقام اداری نمی تواند دایره شمول قانون را «تضییق»، «تقیید» یا «مشروط» نماید مگر در مواردی که این صلاحیت به موجب قانون به وی تفویض گردیده باشد (۳).

ممنوعیت تفسیر، تعمیم و توسیع دایره شمول قانون

تبعیت از قوانین اختصاصی (اداره): قوانین و مقررات اختصاصی در هر دستگاه اجرایی اعم از قانون، آیین نامه، بخشنامه، دستورالعمل که جنبه اختصاصی داشته بر هر یک از کارمندان که در حوزه فعالیت دستگاه اجرایی متبوع خود فعالیت دارند حاکم بوده و کارکنان مربوطه مکلف به تبعیت از اینگونه قوانین و اخلاق مقررات لازم الاجرا می باشند. ضمانت اجرای تخلف از قوانین و مقررات، مسئولیت مقامات و مأمورین اداری در برابر نهادهای مراجعی است که در قانون پیش بینی شده است.

به طور کلی در قوانین و مقررات کشور سه نوع ضمانت اجرا برای تخلف از اصل حاکمیت قانون پیش بینی 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)^۸ به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ضمانت اجرایی شبه قضایی (از طریق رسیدگی در دادگاههای اختصاصی اداری و از جمله هیئت های 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 (۴).

طبق ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری «رسیدگی به مواردی که در این قانون ممنوع و یا تکلیف شده است و سایر تخلفات اداری کارمندان دستگاه های اجرایی و تعیین مجازات آنها طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ می باشد...» 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 روش ها و دستورالعمل های مربوط در حوزه کاری مربوط آگاهی داشته باشند و لازمه این امر آموزش کافی به کارمندان می باشد. در این باره در فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری مقررات جامعی گنجانده شده است؛ به موجب قسمتی از ماده ۵۸ «سازمان موظف است به منظور ارتقاء کارایی و اثربخشی دستگاه های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه های اجرایی را طراحی نماید...». و ماده ۵۹ مقرر می دارد «دستگاه های اجرایی مکلفانند با رعایت مقررات این قانون و نظام آموزش کارمندان دولت برنامه های آموزشی کارمندان خود را تدوین نمایند...».

به گونه ای که هم در ساختار و هم در اجرا قابلیت خود را از دست داد و حتی روزآمد کردن و اصلاح آنها به نظر ناممکن می نمود. در نتیجه سازمان مدیریت و برنامه ریزی^۹ (که سازمان امور اداری و استخدامی نیز در آن ادغام گردیده بود) لایحه مدیریت خدمات کشوری را به منظور رفع مشکلات و نارسایی ها و آشفتگی های موجود و تغییرات و تحولاتی که به وجود آمده است تدوین نمود و جایگزین اخلاق مقررات و قوانینی کرد که طی ۴۰ سال گذشته اجرا می گردیده است. در همین حال، اداره خوب یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری^۴ است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به عنوان یکی از حق های اساسی شهروندان مطرح شده و سپس در قانون اروپایی رفتار خوب اداری و برخی مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا به تفصیل تبیین گردیده است. این مفهوم متضمن برجسته ترین و پیشرفته ترین حقوق و اصول حاکم بر سیستم های حقوق اداری کشورهای عضو اتحادیه اروپا می باشد که در نظام حقوقی این سازمان بین المللی منعکس شده است و اجرای آنها در ادارات دولتی می تواند نقش بسزایی در تأمین حقوق شهروندی داشته باشد (۱).

سوال اساسی که در این مقاله مطرح و مورد بررسی قرار می گیرد این است که اصول حاکم بر اخلاق مقررات استخدامی در طی خدمت عمومی در پرتو اداره خوب چگونه قابل ارزیابی است؟ در راستای بررسی و پاسخ به سوال مورد اشاره، مولفه های مختلف اداره خوب در تبیین اصول حاکم بر اخلاق مقررات استخدامی در طی خدمت عمومی مورد بررسی قرار می گیرد.

اصل حاکمیت قانون در طی خدمت عمومی

اصل حاکمیت قانون^۵ متضمن پایداری مراجع و مقامات اداری به قوانین و اخلاق مقررات ماهوی می باشد. قدیمی ترین و شناخته شده ترین اصل کلی حقوقی که مد نظر قانونگذاران، مجریان، قضات و مردم بوده است، همین اصل «قانونی بودن» می باشد که با عناوین دیگری همچون اصل تفوق قانون، اصل حاکمیت قانون و اصل مشروعیت^۶ نیز یاد می شود. اصل قانونی بودن، دارای دو وجه است، نخست «وجه ایجابی» که براساس آن کلیه اعمال اداری باید به مطابق قانون باشد و دیگری، «وجه سلبی» که مقامات اداری نباید خارج از چهار چوب قانون اقدام نمایند (۲). در قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان و مقامات دستگاه های اجرایی موظف شده اند 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. تبعیت از قانون اعم از قانون اساسی و قوانین عادی، تصویب نامه ها و آیین نامه های اجرایی لازم الاجرا و... جنبه عمومی و کلی دارد. در کل برای این امر می تواند ۲ قاعده برشمرد که عبارتند از:

۱. ممنوعیت استناد به قوانین منسوخ
۲. لزوم استناد به قوانین معتبر و مرتبط

اصل پاسخگویی در طی خدمت عمومی

پاسخگویی و مسئولیت پذیری نهادهای دستگاههای اجرایی در برابر شهروندان از مهمترین ابزارهای تضمین حقوق شهروندی محسوب می‌شود (۵). در این قسمت به بررسی اصل پاسخگویی^۹ در طی خدمت عمومی پرداخته می‌شود.

۱. اصل پاسخگویی در برابر مراجعین:

این اصل یکی از معیارهای اخلاقی^{۱۰} کارآمد اداره و از اصول اداره خوب است. این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی باز می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمان معقول از لوازم آن است. بر این اساس، مقام عمومی باید اولاً قلمروی زمانی مورد نظر مقنن را در رسیدگی‌های اداری رعایت نماید. ثانیاً هر گونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص، تفسیر می‌شود و اداره در این خصوص مسوولیت خواهد داشت (۶). طولانی بودن روند کارها سبب می‌شود که شهروندان برای زودتر رسیدن به نتیجه، تن به فساد دهند (۷). از منظر حقوقی، پاسخگویی حالتی است که در آن به عبارت دیگر کارکنان دولت (اعم از کارکنان و مقامات عالی رتبه، انتخابی و انتصابی) موظف شوند که درباره تصمیمات و اقداماتشان به شهروندان توضیح دهند و پاسخگویی دولت با استفاده از مکانیسم‌های مختلفی حاصل می‌شود (۸). برخی محققان معتقدند پاسخگویی مبنای مشروعیت برای تصمیماتی است که از جانب جمع گرفته شده می‌شود و یک تصمیم زمانی مشروع خواهد بود که از نظر عقلانی دلیلی از یک منظر خاص برای آن قابل ارائه باشد (۹). هدف اصلی پاسخگویی در نظامهای مردم سالار کنترل قدرت سیاسی، اداری و افزایش امکان نظارت‌های مردم (مستقیم و غیر مستقیم) بر اجرای قوانین و صلاحیت‌های اعطایی به نمایندگان است. چنانچه پاسخگویی و نظارت نباشد درک و فهم اینکه حکومت در راستای منافع عمومی حرکت می‌کند یا خیر مشکل و مبهم خواهد شد. لذا ارتباط منطقی بین دموکراسی^{۱۱} و اصل نمایندگی این است که بر اساس تفکر نظام دموکراتیک، حکومت‌ها نماینده مردم تلقی می‌شوند (۱۰). در اداره امور عمومی همواره جهت ارتقای دموکراسی، بر پاسخگویی سلسله مراتبی تاکید می‌شود که از آن طریق رهبران سیاسی منتخب به مردم پاسخگو هستند و در نتیجه دموکراسی حفظ و تثبیت خواهد شد (۱۱).

به نظر برخی محققان پاسخگویی عمومی از نشانه‌های اداره امور عمومی دموکراتیک است. اگر مسئولان در رابطه با اعمال، اقدامات و تصمیم‌گیریهای خود به آحاد مردم پاسخگو نباشند، مردم سالاری^{۱۲} صرفاً در حد شعار باقی می‌ماند. بنابراین پاسخگویی عمومی به مثابه یک نهاد، مکمل اداره امور عمومی در حکومت دموکراتیک است. پاسخگویی یکی از ضرورت‌های اداره امور عمومی در شرایط کنونی است و بهترین الگوهای حکمرانی مردم سالار مادامی که نتوانند افرادی را که قدرت را در اختیار دارند، در برابر شهروندان پاسخگو نمایند کاملاً ناکارآمد و آسیب‌پذیر می‌شوند (۱۲-۱۴).

با این اوصاف پاسخگویی نیروی پیش برنده‌ای است که بر بازیگران کلیدی فشار وارد می‌آورد تا در قبال عملکرد خود، مسئول باشند (۱۵). پاسخگویی هم نشانه‌ای از حکومت دموکراتیک است، و هم عنصر

ضروری برای بهبود عملکرد مقامات دولتی است (۱۶). (پاسخگویی و شفافیت با هم، همبستگی و رابطه متقابل دارند به طوری که شفافیت، پیامد وجود پاسخگویی بوده و شفافیت بدون پاسخگویی فاقد معنا خواهد بود، ضمن آنکه پاسخگویی بدون شفافیت و حاکمیت قانون قابل اجراء نیست. هدف اصلی شفافیت، فراهم نمودن فضای لازم برای مقامات منتخب و منصوب جهت ایفای مسئولیت پاسخگویی است (۱۷). از پاسخگویی طبقه بندی‌های مختلفی ارائه شده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود. جنسن در مطالعه خود از پنج نوع پاسخگویی نام می‌برد که عبارتند از: پاسخگویی قانونی، مالی، عملکردی، مردم سالار و اخلاقی (۱۸) محقق بیان می‌کند سه نوع پاسخگویی در سازمانها و ادارات دولتی وجود دارد که شامل: پاسخگویی سیاسی (دموکراتیک)، پاسخگویی مالی^{۱۳} و پاسخگویی اجرایی^{۱۴} است (۱۹).

اصل پاسخگویی در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه خاصی قرار گرفته است. به طوری که چند ماده جهت تبیین و تشریح مفهوم پاسخگویی ارائه شده است که سازمانها و ادارت را ملزم به ارائه پاسخگویی به ارباب رجوع، مسولان ذی صلاح و... می‌کند. در مواد ۱۹، ۱۸، ۲۷، ۹۰، ۹۲، ۹۹ و ۱۱۶ الفاظ «پاسخگو» و «پاسخگویی» نشان از توجه ویژه و کافی نویسندگان این قانون بوده است. مطابق صدر ماده ۲۷ قانون معنون که مقرر نموده است که «مردم در استفاده از خدمات دستگاههای اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاههای اجرایی موظف‌اند حداقل ظرف سه ماه، مراحل و کیفیت و استانداردهای خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نوده 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.» در ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است: «کارمندان دستگاههای اجرایی موظف هستند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف و تبعیت از قوانین اخلاق مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به طور یکسان و دستگاه ذی ربط پاسخگو باشند...» ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز راجع به مسئولیت پاسخگویی مقامات مافوق نسبت به عملکرد کارکنان زیردست است (۱۶). پاسخگویی در واقع پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد برای حقوقدانان، پاسخگویی ابزار و وسیله‌ای است برای کنترل مأموران دولتی در چارچوب اخلاق مقررات و قوانین و رویه‌های اداری. به عبارت دیگر پاسخگویی در خدمت اصول حاکمیت قانون عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای است که خود به شکل پاسخگویی عمومی و شهروندی، پاسخگویی اداری، پاسخگویی حقوقی، پاسخگویی سیاسی قابل تصور است.» (۲۰). اصل پاسخگویی در برابر دستگاه مربوطه

هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری^{۱۵} کارکنان دولت از جمله واحدهایی هستند که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری به وجود آمده و کارمندان در موارد تخلف باید پاسخگویی این هیئت‌ها

جمله اصولی است که مبتنی بر اصل قدیمی "آزادی بیان" است. ضروری است که مردم در مورد کارکردها و وظایف سیاسی یک کشور دموکراتیک مطلع شوند، این آگاهی نقش تعیین کننده‌ای در تضمین حقوق بشر و حکمرانی خوب ایفا می‌کند. (۲۱).

حق استماع یا شنیده شدن هم یکی از اصول است. مراجع عمومی در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری که ممکن است حقوق و منافع قانونی اشخاص را تحت تأثیر قرار دهد تنها زمانی مجاز به تصمیم گیری خواهند بود که به اشخاص ذینفع فرصت دفاع، ارائه‌ی دلایل، شنیدن نظرات را بدهند. به دلیل ملازمه این اصل با حق دفاع گاها در ذیل این مبحث توسط اندیشمندان حقوق اداری لحاظ شده است. انصاف در حقوق اداری از جایگاه ارزشمندی برخوردار است و «مقام عمومی و اداری باید اختیارات قانونی خود را هم سو و در جهت هدف مقنن و با رعایت عدالت طبیعی و انصاف رویه‌ای یعنی در نهایت بی طرفی و بدون هرگونه جانبداری، پیش دوری و غرض ورزی و با دادن فرصت کافی به آنهایی که از تصمیم او متأثر خواهند شد اعمال کند. در چنین فضایی امکان پیش بینی رفتار مقامات عمومی برای شهروندان فراهم می‌شود به نحوی که بتوانند به مثابه انسان‌های خودسالار و آزاد برای زندگی خود در یک محیط ایمن، بانبات و پایدار برنامه ریزی کنند، به علاوه شهروندان هر زمان که کارگزاران عمومی از حدود صلاحیت خود خارج شوند و به حقوق، آزادی، منافع و حتی انتظارات موجه تجاوز کنند، حق شکایت و طرح دعوی علیه دولت و مأموران دولتی را در یک دادگاه قانونی ذیصلاح، مستقل و بی طرف خواهند داشت». (۵).

۲. شفافیت در عملکرد

شفافیت در عملکرد بدین معنی است که در هر اداره و سازمانی، در دوره‌هی متناوب زمانی گزارشی از عملکرد آن سازمان در اختیار افکار عمومی قرار گیرد.

اصل عدالت و برابری در طی خدمت عمومی

در این مبحث به بررسی سیر تحول اصل عدالت و برابری در طی خدمت عمومی پرداخته می‌شود.

۱. حقوق مادی برابر و متناسب با شغل و مسئولیت

کارمندان در قبال انجام وظیفه از حقوق و مزایایی برخوردار می‌شوند که شامل حقوق ماهیانه و مزایای نامنظمی است که بصورت غیرمستمر پرداخت می‌شود. میزان این حقوق بوسیله قانون تعیین می‌شود و هرگونه تغییر در آن به عهده قانونگذار می‌باشد. رضایت طرفین هیچ تأثیری در میزان حقوق ندارد. برخلاف بخش خصوصی که میزان حقوق در آن کاملاً در ارتباط با ارزش نیروی کار می‌باشد و راندمان کار بر میزان دستمزد تأثیر می‌گذارد، در بخش عمومی این منطق دولت است که میزان حقوق را مشخص می‌کند و هدف از قراردادن حقوق برای کارمندان، تامین استقلال مالی و رفع نیازهای ضروری وی می‌باشد. البته سطح حقوق به نوع وظایف، مسئولیت‌ها و پست سازمانی بستگی دارد.

باشند. طبق ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری «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». تخلفات کارکنان دولت در ماده ۸ قانون یاد شده احصاء شده و کارکنان در صورت تخطی از وظایف و اختیارات قانونی خود در دستگاه اجرایی متبوع پاسخگو هستند.

طبق صدر ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری «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 برابری، اثربخشی، و مردم‌سالاری در کنار اصل پاسخگویی آورده شده است.

اصل شفافیت در طی خدمت عمومی

انتظار می‌رود که در یک نظام دموکراتیک و سالم، همه تصمیمات و اعمال مقامات عمومی در کمال شفافیت بروز پیدا کنند. شفافیت بدین معناست که ابعاد تصمیم، مقامات تصمیم گیرنده، توجیهات تصمیم گیری، محل تأمین اعتبارات به منظور اجرای تصمیم، دامنه مشمولین تصمیم و سایر عناصر مرتبط با آن، دور از ابهام و در معرض قضاوت همگانی قوام یابند.

۱. شفافیت در تصمیم گیری

از بعد سیاسی و اداری، دسترسی به اطلاعات پایه گذار در اصل بنیادین نظام‌های مردم سالار یعنی شفافیت و پاسخگویی است، در چنین بستری اطلاعات ابزار کنترل دموکراتیک در نهادهای دولتی است و ارتباط تنگاتنگی با ایده‌ی دموکراسی و احترام به حقوق بنیادین دارد؛ به علاوه از آنجا که شهروندان در برابر نهادهای اداری و حکومتی در موقعیتی برابر نیستند، دسترسی به اطلاعات نزد این نهادها و مقام‌های یاد شده می‌تواند موجب بهبود برابری و نهایتاً تحقق یافتن حاکمیت قانون از طریق شفافیت و در پی آن پاسخگویی حکومت به مردم باشد. از نظر اقتصادی نیز با اعمال این اصل فعالان اقتصادی می‌توانند در فضایی رقابتی‌تر و به دور از رانت‌های اطلاعاتی در مقابل رقبای دولتی و لابی‌کنندگان به منابع اطلاعاتی، در موقعیتی عادلانه‌تر به فعالیت اقتصادی بپردازند و زمینه‌های پیشرفت رشد و توسعه‌ی اقتصادی را به همراه آورند. از جمله مزایای این اصل ترغیب مشارکت مدنی، افزایش کارآمدی و اثربخشی و پیشگیری از فساد هست، اصل آزادی اطلاعات که شامل دو مقوله‌ی دسترسی آزاد به اطلاعات و ارسال آزاد آن است از

۲. حقوق ماهانه متناسب با شغل

براساس ماده ۳۰ قانون استخدام کشوری: «کلیه مشاغل وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مشمول این قانون به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور براساس اهمیت و وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط تصدی از لحاظ معلومات و تجربه طبقه‌بندی به یکی از گروه‌های جدول یا جدول حقوق تخصیص می‌یابد. جدول یا جدول حقوق موضوع این ماده از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تأیید شورای عالی حقوق و دستمزد می‌رسد.» و تبصره ماده ۳۳: «به منظور استقرار نظام هماهنگ در تعیین حقوق و مزایای مستخدمین دولت، شورای حقوق و دستمزد از وزیر دارائی و یکی از وزراء به انتخاب نخست وزیر و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل می‌شود.» با توجه به قانون استخدام کشوری پرداخت حقوق ثابت کارمند براساس جدولی به نام جدول حقوق صورت می‌گیرد. در این جدول ۱۲ گروه و هر گروه ۱۵ پایه تعیین شده است (به استثنای گروه ۱۲ که در پایه ۱۴ متوقف می‌شود) در مقابل هر پایه با توجه به اهمیت آن یک عدد فرضی به عنوان عدد مینا قرار می‌گیرد که حقوق کارمند براساس آن محاسبه می‌شود. این عدد از ۱۰۰ تا ۹۰۰ در نوسان است. برای محاسبه حقوق ماهانه کارمند، عدد مینای هر پایه را در "ضریب حقوق" ضرب می‌شود. در ماده ۳۳ هم سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف شده است با افزایش هزینه‌های زندگی ضریب جدول حقوق را تغییر دهد. هرگونه تغییر (افزایش و کاهش) در حقوق ماهانه باید از مجاری قانونی خودش صورت بگیرد به همین دلیل در تبصره ماده ۳۳ همه دستگاه‌ها چه مشمول این قانون باشند چه نباشند را مکلف کرده است هر نوع تغییر در میزان حقوق و مزایای مستخدمین خود قبلاً موافقت شورای مذکور را کسب کنند.

۳. سایر دریافتی مستخدمان

براساس ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری فوق العاده مناطق کمتر توسعه یافته ویدی آب و هوا، فوق العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت، فوق العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیر متعارف، کمک هزینه عائله مندی و اولاد، فوق العاده شغل، فوق العاده کارآیی و عملکرد، فوق العاده اشتغال خارج از کشور، فوق العاده ویژه در موارد خاص، هزینه سفر و مأموریت داخل و خارج کشور، نوبت کاری، جایجایی محل خدمت، کسر صندوق و تضمین، اضافه کار، حق التحقیق، حق التدریس، حق ترجمه و حق التألیف برای مشمولان قانون معنون قابل پرداخت است و بموجب ماده ۷۸ قانون مذکور «در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون کلیه مبنای پرداخت خارج از ضوابط و اخلاق مقررات فصل دهم قانون (از ماده ۶۴ تا ۸۰ قانون) به استثناء پرداخت‌های قانونی در زمان بازنشسته شدن یا از کارافتادگی و یا فوت پرداخت می‌گردد و همچنین برنامه کمک‌های رفاهی که به عنوان یارانه مستقیم در اداء خدماتی نظیر سرویس رفت و آمد، سلف و سرویس، مهد کودک و یا سایر موارد پرداخت می‌گردد با اجراء این قانون لغو می‌گردد.»

۴. برابری و تناسب در حقوق غیر مادی

در حقوق اداری بعضی از کشورها با ورود به خدمت دولتی برخی از حقوق مدنی اشخاص محدود می‌شود مانند بعضی مقامات سیاسی یا افسران ارتش، به مناسبت اشتغال در پست عمومی نمی‌توانند بدون اجازه مقامات مافوق از دواج کنند یا بنا به ملاحظاتی از دواج بعضی مامورین قانونا اجباری می‌باشد. در قانون استخدامی کشور ما ازین دست محدودیت‌ها نادر است و اغلب محدودیت مالی برقرار می‌شود، همانند منع مستخدمین دولتی به اشتغالی خارج از خدمات دولتی یا اعمال تجارتنی، هرچند همین محدودیت‌ها در خارج از اوقات اداری منع قانونی ندارد. در قانون مدیریت خدمات کشوری راهی که در قانون استخدام پیگیری شده بود و آن هم سکوت در قبال این قبیل محدودیت‌ها بوده است پی گرفته شد. این موارد عبارتند از:

✓ حق تشکل کارمندی: با اینکه قانون کار به کارگران حق تشکل سندیکا و اتحادیه را دارند، ولی قانون استخدام در مورد کارمندان، ساکت است. اما به نظر می‌رسد مستخدمان بتوانند برطبق اصل آزادی انجمن‌ها و اجتماعات، برای دفاع از حقوق صنفی و حرفه‌ای خود سندیکا یا اتحادیه تشکیل بدهند. در مورد اعتصاب و یا تعطیلی دسته‌جمعی برای ابراز مطالبات صنفی خود قانونگذار مقررهای وضع ننموده است اما در ماده ۵۵ قانون استخدام کشوری مقرر کرده است: اعتصاب و تعطیلی دسته‌جمعی کار و اقدام به هر نوع عملی که موجب ایجاد وقفه در مورد اداره کشور شود برای کارمندان ممنوع است. تنها توجیهی که قانونگذاران در منع اعتصاب کارمندان دولتی می‌آورند؛ مغایرت اعتصاب با اصل ثبات اداره امور عمومی و فلج شدن فعالیت‌های دولتی است.

✓ حق حمایت قضایی: طبق ماده ۸۸ قانون مدیریت خدمات کشوری: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی در انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی در برابر شاکیان مورد حمایت قضایی می‌باشند و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به تقاضای کارمندان برای دفاع از انجام وظایف آن‌ها با استفاده از کارشناسان حقوقی خود یا گرفتن وکیل از کارمندان حمایت قضایی نمایند.»

✓ حق مرخصی: مطابق ماده ۸۴ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان دستگاه‌های اجرایی سی روز در سال حق مرخصی با همه حقوق و مزایای مربوط را دارند. استفاده از مرخصی استحقاقی موکول به تقاضای کتبی مستخدم و موافقت رئیس اداره مربوطه می‌باشد و اگر بنا به مصالحی موافقت نکند، اعطای آن رابه زمان دیگری موکول می‌کند. اگر کارمند نتواند به مدت عمده از این مرخصی استفاده کند مرخصی مزبور ذخیره خواهد شد. البته بیشتر از ۱۵ روز در سال قابل ذخیره نیست. اگر کارمند در حین مرخصی استحقاقی بیمار شود، مرخصی استحقاقی قطع می‌شود و از مرخصی استعلاجی استفاده می‌کند.

اصل برابری در ارایه خدمات عمومی

اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «همه افراد اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند...»؛ در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتم این قانون آمده است: «... رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است»؛ همچنین بند چهاردهم اصل سوم قانون اساسی بر «تساوی عموم در برابر قانون» تصریح دارد. ماده ۵ منشور حقوق شهروندی در نظام اداری به حق مصون بودن از تبعیض در نظام‌ها، فرآیندها و تصمیمات اداری پرداخته و مقرر نموده که: ۱- دستگاه‌های اجرایی باید فرآیند و رویه مشخص و اعلام شده‌ای برای ارایه خدمات خود داشته باشند و آن را به‌طور یکسان نسبت به همه مراجعین رعایت کنند.

۲- مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی باید تصمیمات و اقدامات خود را مستند به قوانین و اخلاق مقررات مربوط انجام دهند و از هرگونه تبعیض یا اعمال سلیقه در اجرای قوانین و اخلاق مقررات اجتناب نمایند.

۳- کارکنان دستگاه‌های اجرایی در همه سطوح باید در اعمال صلاحیت‌ها و اختیارات اداری خود نظیر احراز صلاحیت‌ها، جذب نیرو، صدور مجوزها و نظایر آن بدون تبعیض عمل کنند به منظور احتراز از شائبه ی جانبداری، باید رفتاری برابر با ارباب رجوع و اصحاب دعوا و کارکنان بروز داد. همچنانکه حضرت علی علیه السلام در باب رفتار قاضی با اصحاب دعوا، توصیه می‌کنند که قاضی باید در نگاه کردن و لحن صدای خویش، نسبت به طرفین تبعیض قائل نشود (۲۲). دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی حساسیت خود را نسبت به اصل برابری و ممنوعیت اعمال رفتار تبعیض آمیز نشان داده است.

نتیجه‌گیری

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری اشاره دارد که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به بیان مفاهیم و ارزشهای اخلاقی همچون «قانونی بودن اعمال اداری»، «عدالت اداری»، «احقاق حقوق مردم»، «محو هرگونه استبداد و خودکامگی»، «رفع تبعیضات ناروا» و مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اداره امور کشوری پرداخته است و همچنین در برخی دیگر از اصول قانون اساسی و در اسناد و قوانین بالا دستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های محول، قوانین پنجساله برنامه‌های توسعه،

قانون سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و بطور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری به مفاهیم و مولفه‌های اداره خوب به ویژه عدالت استخدامی تاکید شده است. در حقوق اداری ایران نیز اگرچه تدوین‌کنندگان قانون مدیریت خدمات کشوری از برخی از اصول و شاخص‌های اداره خوب بهره گرفته‌اند اما به‌طور عمیق و اساسی به اصول مربوطه نپرداخته‌اند. بنابراین به تدوین قانون جامع اداری نیاز است تا بتوان به سوی تحقق حاکمیت قانون و کارآمد سازی و اثر بخش نمودن سازمانهای اداری گام برداشت و با در نظر گرفتن معیارها و شاخص‌های نظریه اداره خوب و الگو برداری مناسب و اقتباس معقول و آگاهانه از نظام‌های حقوقی پیشرو در زمینه حقوق اداری سطح پاسخگویی و کارآمدی دستگاه‌های اداری را ارتقاء یافته و با تأمین منفعت عمومی، در راستای تأمین عدالت اداری پیش رود.

ملاحظه‌های اخلاقی

در این پژوهش مروری با معرفی منابع مورد استفاده، اصل اخلاق امانت داری علمی رعایت و حق معنوی مولفین آثار محترم شمرده شده است.

واژه نامه

- | | |
|-----------------------------------------|-----------------------------|
| 1. National employment | استخدام کشوری |
| 2. Supreme Administrative Council | شورای عالی اداری |
| 3. Management and Planning Organization | سازمان مدیریت و برنامه ریزی |
| 4. Administrative law | حقوق اداری |
| 5. Rule of Law | حاکمیت قانون |
| 6. The principle of legitimacy | اصل مشروعیت |
| 7. Legality | قانونی بودن |
| 8. The court | دیوان عدالت اداری |
| 9. The principle of accountability | اصل پاسخگویی |
| 10. Ethical criteria | معیارهای اخلاقی |
| 11. Democracy | دموکراسی |
| 12. Meritocracy | شایسته سالاری |
| 13. Financial accountability | پاسخگویی مالی |
| 14. Executive accountability | پاسخگویی اجرایی |
| 15. Administrative violations | تخلفات اداری |

References

1. Atrian F. (2016). Realization of the right to defense in the light of the concept of good governance; a comparative study of the legal system of Iran and the European Union. *Comparative Law Studies*; 1(7). (In Persian).
2. Hodavand M, Kazemi D. (2013). A reflection on the modern principles of administrative law in the Civil Service Management Law. *Rahbord*; 67. (In Persian).
3. Gorji A, Fathi U. (2012). A comparative study of monitoring the exercise of selective competencies. *Legal Journal of Justice*; 78. (In Persian).

4. Hodavand M. (2010). Decision making mirrors in administrative law (comparative study). 1st ed. Tehran: Khorsandi Publication. (In Persian).
5. Hodavand M, Mashhadi A. (2014). Principles of Administrative Law in the light of the rulings of the Court of Administrative Justice. 1st ed. Tehran: Khorsandi Publication. (In Persian).
6. Hasani M, Shahinmehr B. (2015). Structural modeling of relationship between professional ethics and social responsibility with organizational accountability. Ethics in Science and Technology; 10 (1). (In Persian).
7. Jeddi H. (2010). The roots of corruption and ways to fight it. Monthly Political-Economic Information; 25(5). (In Persian).
8. Naghibi Mofrad H. (2010). Content governance in the light of globalized human rights. 1st ed. Iran/Tehran: Institute of Legal Studies and Research. (In Persian).
9. Jensen H. (2000). Optimal degrees of transparency in monetary policy making. [Ph.D. thesis]. Denmark: University of Copenhagen.
10. Khosravi H. (2009). Examining the concept of democratic elections. Journal of Fundamental Rights; 6(11): 87-114. (In Persian).
11. Tahmasbi R. (2014). An introduction to public management theories. 1st ed. Tehran: Samt Publication. (In Persian).
12. Bovens M. (2005). Public accountability, the Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
13. Arghadeh F, Ghasemzadeh A, Zavar T. (2020). The role of ethics, professionalism & organizational identity of faculty members on their individual accountability. Ethics in Science and Technology; 15(3):83-90. (In Persian).
14. Khayyat-Moghadam S, Yousefi M, Habibi. (2020). Relationship between ethics institutionalization and management accountability. Ethics in Science and Technology; 14:108-115. (In Persian).
15. Turner M, Hume D. (2000). Governance, management and development. Translated by: Monavarian A. (2000). Tehran: Public Management Training Center Publications. (In Persian).
16. Jayal N. (2008). New directions in theorizing social accountability. IDS Bulletin; 38(6): 105-110.
17. Babajani J. (2010). Benefits of performing performance auditing in the country and its role in accountability; Proceedings of the Conference on Performance Auditing, Accountability and Productivity Promotion. Tehran: Publications of the Court of Accounts Publications Training and Improvement Center. (In Persian).
18. Danaeifard H. (2010). Challenges of public administration in Iran. 1st ed. Iran/Tehran: Samt Publication. (In Persian).
19. Brinkerhoff D. (2001). Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options. U.S Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Chang Project Phase 2, Washington D.C.
20. Zare'ei MH. (2001). The rule of law in political and legal thought. Mofid Letter; 26. (In Persian).
21. Mansourian NA. (2008). Civil service management law in the mirror of administrative law. Journal of Political and Economic Information; 253. (In Persian).
22. Yazdi SM, Dashti M. (2008). Nahj Al-Balaghah. Iran/Qom: Jamal Publication. (In Arabic).