

## زمینه های اعتقادی و حقوقی پاسداشت حقوق شهروندی بانگاهی به نظام اداری ایران

معین صباحی گراغانی<sup>۱</sup>

ابوالفضل رنجبری<sup>۲</sup>

غلامحسین مسعود<sup>۳</sup>

### چکیده

نظام اداری با مشکلات زیادی مواجه است و در عمل، دچار آشفتگی هایی است. یکی از عمده دلایل فساد اداری در کشور وجود آنومیک (ناهنجاری های ناشی از تعارضات) در بخش های مختلف اداری است. ناهنجاری های نظام اداری فرصت ارتکاب جرم یا فساد در ادارات را فراهم می کند. یکی از موثرین روش های سلامت اداری اجرایی شدن منشور حقوق شهروندی است که مانع ایجاد فرصت فساد برای افراد بویژه در ادارات می شود همچنین به رعایت حقوق ملت که مهمترین آن حقوق اداری و اقتصادی است، کمک شایانی خواهد کرد. سؤال اصلی پژوهش حاضر اینست که زمینه های اعتقادی و حقوقی، اجرای حقوق شهروندی منتج از مؤلفه ها و ارزش های بنیادین نظام اداری چه می باشند؟ با تعمق و مداقه در کتب، مقالات و اسناد قانونی مرتبط در این پژوهش دریافته شد که اهم این حقوق شهروندی عبارتند از: حق برابری در حمایت قانون و برخورداری از فرصت ها و تسهیلات، حق آزادی و تکریم ارباب رجوع، حق بر متناسب بودن، عاقلانه، دقیق و سنجیده بودن اعمال دولتی، حق برخورداری بی وقفه و به موقع از خدمات عمومی، حق بر دولت شفاف و آزادی اطلاعات، حق تضمین و احترام به حقوق مکاتبه و انتظارات مشروع، حق بر دولت پاسخگو، حق بر دولت سالم و منع سوءاستفاده از قدرت، حق بر دولت هوشمند و منطبق با فناوری و دانش روز، حق مشارکت، حق بر دولت کارآمد و اثربخش و حق بر مسؤولیت پذیری دولت و ایفای تکالیف قانونی.

### واژگان کلیدی

فساد اداری، حقوق شهروندی، ناهنجاری، جرم، شفافیت، دولت، ارباب رجوع.

۱. گروه حقوق، واحد نجف اباد، دانشگاه ازاد اسلامی، نجف اباد، ایران.

Email: Moiensabahi@yahoo.com

۲. گروه حقوق، واحد نجف اباد، دانشگاه ازاد اسلامی، نجف اباد، ایران، (نویسنده مسؤل).

Email: a.ranjbari\_1348@yahoo.com

۳. گروه حقوق، واحد نجف اباد، دانشگاه ازاد اسلامی، نجف اباد، ایران.

Email: h.masoud@gmail.com

پذیرش نهایی: ۱۳۹۷/۸/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۵/۲۳

## طرح مسأله

پنج فصل حقوق شهروندی شامل اصول و مبانی، مصادیق حقوق شهروندی در نظام اداری، تکالیف کارکنان و دستگاه‌های اجرایی نسبت به حقوق شهروندی در نظام اداری، انتظارات از شهروندان برای رعایت حقوق دیگر شهروندان در نظام اداری و سازوکار اجرایی حقوق شهروندی در نظام اداری می‌شود.

فصل اول حقوق شهروندی در نظام اداری مربوط به اصول و مبانی این حقوق می‌شود. اداره شایسته امور کشور بر پایه قانون‌مداری، کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف، رعایت قانون و انجام امور اداری مردم‌مبنی بر اصل بی‌طرفی، امکان دسترسی سهل و بدون تبعیض شهروندان به مراجع صالح و بی‌طرف قضایی، اداری و نظارتی، الزام به اطلاع‌رسانی تصمیمات و اقدامات اداری همه مسئولین و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، امکان دسترسی مستمر شهروندان به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، الزام به ارائه و انتشار مستمر اطلاعات غیرطبقه‌بندی شده و امکان بهره‌گیری غیرتبعیض‌آمیز شهروندان از مزایای دولت الکترونیک بخشی از اصول و مبانی حقوق شهروندی است.

در بخش مصادیق حقوق شهروندی (فصل دوم) به مواردی همچون حق برخورداری از کرامت انسانی و رفتار محترمانه و اسلامی، حق برخورداری از اعمال بیطرفانه قوانین و مقررات، حق مصون بودن از تبعیض در نظام‌ها، فرایندها و تصمیمات اداری، حق دسترسی آسان و سریع به خدمات اداری، حق حفظ و رعایت حریم خصوصی همه افراد، حق آگاهی به موقع از تصمیمات و فرآیندهای اداری و دسترسی به اطلاعات مورد نیاز، حق اظهارنظر آزاد و ارائه پیشنهاد در مورد تصمیمات و فرآیندهای اداری، حق مصون بودن از شروط اجحاف‌آمیز در توافق‌ها، معاملات و قراردادهای اداری، حق اشخاص توانخواه در برخورداری کامل و سریع از امتیازات خاص قانونی، حق رسیدگی به موقع و منصفانه به شکایات و اعتراضات، حق جبران خسارات وارده در اثر قصور یا تقصیر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آنها اشاره شده است.

همچنین در حقوق شهروندی در نظام اداری در جداول مختلفی به تشریح مواردی از

قبیل مصادیق حق برخورداری از کرامت انسانی و رفتار محترمانه و اسلامی، مصادیق حق برخورداری از اعمال بیطرفانه قوانین و مقررات، مصادیق حق مصون بودن از تبعیض در نظام ها، فرآیندها و تصمیمات اداری، مصادیق حق دسترسی آسان و سریع به خدمات اداری، مصادیق حق حفظ و رعایت حریم خصوصی همه افراد، مصادیق حق آگاهی به موقع از تصمیمات و فرآیندهای اداری و دسترسی به اطلاعات مورد نیاز، مصادیق حق اظهار نظر آزاد و ارائه پیشنهاد در مورد تصمیمات و فرآیندهای اداری، مصادیق حق مصون بودن از شروط اجحاف آمیز در توافق ها، معاملات و قراردادهای اداری، مصادیق حق اشخاص توان خواه در برخورداری از امتیازات خاص قانونی، مصادیق حق رسیدگی به موقع و منصفانه به شکایات و اعتراضات، مصادیق حق جبران خسارات وارده در اثر قصور یا تقصیر دستگاه های اجرایی و کارکنان آنها اشاره شده است.

در ادامه به تکالیف کارکنان و دستگاه های اجرایی نسبت به حقوق شهروندی در نظام اداری و انتظارات از شهروندان برای رعایت حقوق دیگر شهروندان در نظام اداری اشاره شده و در پایان هم به ساز و کار اجرایی و ضمانت اجرای حقوق شهروندی پرداخته شده است.

ضرورت اجرای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات بخش دیگری از حقوق شهروندی در نظام اداری بوده و تاکید شده است که با رعایت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ و آیین نامه های اجرایی آن و سایر قوانین و مقرراتی که حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در دستگاه های اجرایی را تصریح کرده اند، دستگاه های اجرایی موظفند اطلاعات درخواستی مردم را در دسترس آنها قرار دهند. به موجب ماده (۱۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هر دستگاه اجرایی باید راهنمای دسترسی مردم به اطلاعات خود مشتمل بر انواع و اشکال اطلاعات موجود در آن مؤسسه و نیز نحوه دسترسی به آنها را در سامانه اطلاع رسانی خود منتشر کرده و به صورت مکتوب نیز در اختیار متقاضیان قرار دهد.

بر اساس بند ۶ ماده ۱۸ سند حقوق شهروندی در نظام اداری اشاره شده است که سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری مرکز آمار ایران سالیانه نسبت

به اجرای طرح افکارسنجی و سنجش میزان رضایت مردم از عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی و استانی اقدام و نتایج به دست آمده را به تفکیک دستگاه‌ها و استان‌ها به هیأت وزیران ارائه نماید.

گفتنی است، بر اساس بند ۳ ماده ۱۸ سند حقوق شهروندی در نظام اداری، وزارت کشور موظف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور زمینه شکل‌گیری شکل‌های مردم‌نهاد در امر مراقبت از حقوق شهروندان در نظام اداری را فراهم نماید، به گونه‌ای که این تشکل‌ها بتوانند در چارچوب موازین قانونی برای تأمین حقوق شهروندان در نظام اداری، ایفای نقش نمایند.

دراین مقاله با توجه به سند حقوق شهروندی در نظام اداری، به مصادیق حقوق شهروندی و تاکید آن در دیگر قوانین پرداخته شده است تا بدین وسیله گامی در جهت توسعه و ارتقاء این سند برداشته شود.

#### ۱- حقوق شهروندی در نظام اداری با اصول (پنج گانه حکمرانی خوب)<sup>۱</sup>

گرچه در برخی از متون، حکمرانی خوب<sup>۲</sup> به معنی دولت خوب<sup>۳</sup> نیز تعریف شده است، اما نمی‌توان این دو مفهوم را مترادف دانست، زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نشده و سایر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیم می‌باشند. اما در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر وجود دارد که وجود دولت خوب، شرط لازم برای حکمرانی خوب است. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام<sup>۴</sup> اصول مهم حکمرانی خوب و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین نموده است؛ حکومت‌ها با احترام نهادن به این اصول و اجرایی نمودن آنها، می‌توانند گام‌های مؤثری در روند توسعه پایدار بردارند. اصول حکمرانی خوب دارد به شکل زیر تعریف می‌نماید:

1 - UNDP

2 - Good Governance

3 - Good Government

4 - ESCAP

### ۱- مشارکت

میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی ترین پایه های حکمرانی خوب به شمار می رود. مشارکت می تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم (از طریق نهادهای قانونی) صورت گیرد. البته نمی توان انتظار داشت که در نظام تصمیم گیری یک کشور، تمامی نظرات موجود مد نظر قرار گیرد، بلکه مفهوم مشارکت در اینجا، اشاره به آزادی بیان و تنوع دیدگاه ها و سازماندهی یک جامعه مدنی دارد.

### ۲ - حاکمیت قانون

حکمرانی خوب نیازمند چارچوب عادلانه ای از قوانین است که در بر گیرنده حمایت کامل از حقوق افراد (بویژه اقلیت ها) در جامعه بوده و به صورت شایسته ای اجرا گردد. لازم است ذکر شود که اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پلیس) فساد ناپذیر برای این نظام می باشد.

### ۳ - شفافیت

شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه است. همچنین شفافیت را می توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه های گروهی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد سیاست های اتخاذ شده در نظام تصمیم گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

### ۴ - پاسخگویی

پاسخگویی نهادها، سازمان ها و موسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضاء خود و ارباب رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می شود.

### ۵ - شکل گیری وفاق عمومی

همانگونه که بیان گردید، فراهم نمودن زمینه ظهور نظرات متفاوت در عرصه های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول حکمرانی خوب می باشد. حکمران خوب، باید نظرات مختلف را در قالب وفاق ملی عمومی به سمتی رهنمون گردد که بیشترین همگرایی را با اهداف کل جامعه داشته باشد. ایفای این نقش حیاتی نیازمند

شناخت دقیق نیازهای بلندمدت جامعه در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار می‌باشد.

#### ۶- حقوق مساوی (عدالت)

رفاه و آرامش پایدار در جامعه، با به رسمیت شناختن حقوق مساوی برای تمامی افراد ممکن خواهد بود. در جامعه باید این اطمینان وجود داشته باشد که افراد، به تناسب فعالیت خود در منافع جامعه سهم خواهند بود. به عبارت دیگر در حکمرانی خوب، همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند (شیروانی، ۱۳۹۰: ۳۰).

#### ۷- اثر بخشی و کارایی:

از حکمرانی خوب به عنوان ابزاری برای تنظیم فعالیت نهادها در راستای استفاده کارا از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز یاد می‌شود. کارایی و اثر بخشی در مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا نموده است.

#### ۸- مسئولیت پذیری:

مسئولیت پذیری را می‌توان یکی از کلیدی‌ترین مولفه‌های حکمرانی خوب به شمار آورد. در کنار موسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌ها خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخگو باشند. باید عنوان نمود که اصول حکمرانی خوب به صورت زنجیرای متصل به هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آنها، مستلزم اجرای سایر اصول می‌باشد. برای مثال نمی‌توان انتظار داشت که مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد.

#### ۱-۲- اثیرات شاخص‌های الگوی حکمرانی خوب بر مدیریت بخش‌های توسعه

##### الف. مدیریتی (اثر بخش و هدفمند)

در یک منظر کلی نظام اداری دو کار اساسی برای نظام سیاسی انجام می‌دهد؛ ۱- مشورت به رهبران سیاسی در زمینه تدوین، بررسی، اجرای خط و مشی و تخصیص منابع. ۲- هریک از کارکنان دولت از طریق ساختار و سلسله مراتب اداری، به اصطلاح در برابر هیات دولت و در نهایت در برابر مردم پاسخگو است (شجاعی، ۱۳۸۱: ۳۲). نظام اداری در هر کشور وسیله عمده‌ای برای استمرار و تداوم بخشیدن به نظام حکومتی، تحقق

اهداف حکومتی و آماده کردن جامعه برای پذیرش تغییرات و تحولات ناشی از توسعه اقتصادی - اجتماعی است. نظام اداری همچنین ماشین اجرایی دولت به حساب می آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی ابزار چهارگانه ای (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم ها و روش ها و منابع انسانی) جهت ایفای نقش خود را در اختیار دارد (میرسپاسی، ۱۳۷۸: ۲). در مجموع سازمانهای اداری یکی از نهادهایی هستند که در مرحله داده و نیز نهاده نظام عمل کرده و میزان پاسخگویی آنها نسبت به نیازهای جامعه در کاهش تشنجات و افزایش مشروعیت نظام سیاسی موثر هستند.

بر این اساس حکمرانی خوب نیز مستلزم فرآیندها و نهادهایی است که حاصل آن تامین نیازهای جامعه، توأم با بهترین استفاده از منابع در دسترس می باشد. در حقیقت اولین مرحله در حکمرانی خوب نظام اداری و بورکراسی شایسته و توانمند است. نظام اداری و تناسب منطقی آن موجب می شود که دولت قدرت پاسخگویی و اثربخشی خود را افزایش دهد. در دیوان سالاری های بزرگ و حجیم به طور مداوم بر شدت و رشد هزینه های دولتی و نیز فساد اداری و مالی افزوده می شود. این روند در چرخه های تکراری به کسری بودجه دولت و سرانجام افزایش شاخص تورم نیز منجر می شود. در این گونه کشورها سهم بالایی از تولید ناخالص داخلی به عنوان هزینه دولتی اختصاص می یابد و از این جهت زمینه تحرک بخش های غیردولتی فوق العاده محدود می شود (کمالی، ۱۳۸۸: ۲۶-۲۰). می توان گفت اصلاحات و روند نظام اداری در قالب حکمرانی خوب با تاکید بر دگرگونی فرهنگی و فرهنگ سازمانی مرفعی، پاسخگویی و حفظ حقوق مردم، اجرای شایسته سالاری، متناسب سازی منابع انسانی موجود و توانمند سازی آن ها، برقراری نظام ارزیابی عملکرد و اصلاح نظام پرداخت در حوزه منابع انسانی، منطقی سازی و الکترونیک کردن فرآیندهای سازمانی، تمرکززدایی اداری و مالی، سیستم ها و روش های نوین ارائه خدمات، به کارگیری روش ها و فن آوری های مناسب در حوزه ساختار دولت، کاهش فساد اداری و تاکید بر مدیریت های محلی تعریف می شود (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۲۰).

فناوری	نظام ارزیابی	حقوق و	فناوری	منابع انسانی	فرهنگ	ساختار
مدیریتی	عمکرد	مزایا	اطلاعات		سازمانی	سازمانی

### ب. سیاسی (مشارکت فراگیر)

اگر هدف اصلی هر نظام سیاسی در عرصه سیاست را توسعه سیاسی و دموکراسی دانست، مکانیسم‌های موجود در الگوی حکمرانی خوب بهترین عامل برای دسترسی به این هدف محسوب می‌شوند. ساختار الگوی حکمرانی خوب بر حقوق فردی و شهروندی از دو طریق تاکید می‌کند: ۱- همترازی بخش خصوصی و جامعه مدنی با دولت ۲- تشکل پیدا کردن خواسته‌ها و آزادی فردی در قالب شبکه‌های مختلف در جامعه مدنی. حکمرانی خوب در رابطه شبکه ای تحقق می‌یابد و در این رابطه همه اجزا در شبکه با هم ارتباطی هم ارز و هم سطح دارند و یکی را بر دیگری برتری نیست. تنوع در دانایی هست اما اولویت در دانایی پذیرفته شده نیست. زندگی در شبکه نفی سلطه است و بازیگرانی که در حلقه شبکه باهم زندگی می‌کنند تعامل و تعادل را پیشه می‌کنند. مفاهیم با یکدیگر را می‌آموزند و یاد می‌گیرند که چگونه با تفاوت‌ها و تنوع‌های دیگران کنار بیایند. آنها در اندیشه اینکه همه را همانند خود کنند نیستند و با ناهمانندی‌ها و ناهمسانی‌خومی‌گیرند (الوانی، ۱۳۸۸: ۱).

در بستر احزاب، اتحادیه‌ها و سازمان‌های رسمی، صنفی، اقتصادی، اجتماعی - مدنی که متخصصان، اندیشمندان و در واقع توسعه‌سازان احساس امنیت کرده و می‌توانند بروزخلاقیت کنند (رفیعی، ۱۳۸۰: ۶۲). در اینجا سه مولفه اصلی پیشرفت یعنی آزادی، آگاهی و برابری خصوصاً بین زن و مرد مطرح می‌شود. UNDP نیز خصوصیات و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که در آن بر پاسخگویی، اجماع محوری، مشارکت، قانون محوری، کارآیی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت تاکید شده است (UN ESCAP, ۲۰۰۲). این شاخص‌ها در حقیقت بیان‌کننده روند روبه‌رشد و مترقی امور سیاسی در یک جامعه است.

از خصوصیت‌های دیگر نظام سیاسی در این الگو حاکمیت قانون و پاسخگویی که از عناصر ذاتی و اصلی در یک نظام سیاسی مترقی و کارآمد است. رفتار برابر و بدون



تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و وجود نهادهای قضایی موثر و کار آمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده خودسرانه مقامات حکومتی از اختیارات و صلاحیت های خود و اعمال غیر قانونی سازمان ها و افراد می باشد.

تضمین حقوق بشر مهم ترین سنجه و معیار حکمرانی خوب به شمار می رود. مطابق حقوق بشر معاصر، هر رژیم سیاسی که به طور موثرتری از حقوق بشر و شهروندان خود در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نمایند و مکانیزم های موثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد و خود را نسبت به آنان مسئول و پاسخگو بداند به همان میزان به حکمرانی خوب، شایسته یا مطلوب نزدیک خواهد بود (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۰).

بنابراین در مجموع می توان گفت در نظام سیاسی مبتنی بر الگوی حکمرانی خوب ثبات و تعادل سیاسی، مشارکت در عرصه سیاسی و اجتماعی، برابری، تفکیک ساختاری، حاکمیت قانون، پاسخگویی هم در سطح سازمانی و حکومتی دیده می شود.

### پ. اقتصادی (تسهیل کنندگی)

الگوی حکمرانی خوب منازعه بوجود آمده در اولویت به بازار یا دولت در توسعه اقتصادی از بین می برد و آن دو را مکمل هم می داند. بنابراین توانمندی ماهوی دولت در برنامه ریزی و نظارت و نقش فعالانه بازیگران اجتماعی در راهبری امور اقتصادی موضوع مهمی محسوب می شود (شریف زاده، ۱۳۸۳: ۹۱).

آزادی های قانونی و انتشار آزاد اطلاعات موجب تقویت آگاهی های عمومی و شفافیت اقتصادی و اجتماعی می شوند. وجود نهادهای جامعه مدنی مثل انجمن های صنفی، اتحادیه ها، احزاب و انتخابات آزاد و سالم به مردم یک جامعه قدرت می بخشد تا دولت ها را انتخاب، کنترل و برکنار کنند. این نهادها و رسانه های آزاد هستند که با پیگیری مطالبات گروه های مختلف مردم و رصد فعالیت های دولت می توانند هیولای دولت را رام کنند. بدون سازوکارهای پاسخگویی مناسب، ارتباطات حمایتی دولت و بخش خصوصی که البته برای توسعه ضروری است، حاصلی جز رانت و فساد ندارد (خالقی، ۱۳۹۵: ۱۹).

با توجه به وجود رسانه ها و شفافیت اطلاعات در الگوی حکمرانی خوب صاحبان

کسب و کار از توانایی لازم برای نقد سیاست های اقتصادی نادرست دولت و مقابله با تغییرات نابجا در قوانین برخوردار هستند. در این فضا ریسک سرمایه گذاری کاهش پیدا کند و زمینه برای سرمایه گذاری و به دنبال آن افزایش تولید پیدا می شود. با چنین فضایی سرمایه انسانی هم افزایش می یابد. ارتقاء سرمایه انسانی از یک سو با سطوح بالاتر تولید در ارتباط است و تخصیص غیر بهینه منابع را کاهش می دهد.

(Stiglitz, ۱۹۸۶:۳۵).

یکی از شاخص های دیگر که در قالب حکمرانی خوب مطرح می شود موضوع فساد است. در شرایطی که فساد در جامعه شایع شود افراد جامعه خصوصاً نیروهای انسانی با استعداد به جای استفاده از ابتکار و نوآوری خود سعی می کنند از رهگذر پرداخت رشوه و تبانی با مقامات دولتی، اقدام به کسب یک رانت قانونی یا مجوز دولتی نمایند. حال آنکه این افراد به طور بالقوه می توانند ظرفیت جامعه را از لحاظ پیشرفت های فنی ارتقا دهند. علاوه بر این وجود فساد، جذابیت های اقتصادی را برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی کاهش داده و بنگاه های دولتی را به سمت فعالیت های غیر رسمی که عمدتاً با پرداخت کمتر مالیات به دولت همراه است، سوق می دهد. وجود فساد در آمد های مالیاتی دولت ها را کاهش داده و از این طریق دولت ها را در اجرای وظایف خود که همانا ارائه خدمات زیربنایی و کالاهای عمومی مؤثر در فرایند تولید ناتوان سازد. (برادران شرکا و همکاران، ۱۳۷۸: ۳۶۶).

حوزه قانون و قانونگذاری به عنوان یکی از عناصر اصلی در الگوی حکمرانی خوب تلقی می شود که رویه قانون گذاری به سمت کیفیت قوانین و عدم تدوین و تصویب مقررات و رویه هایی که برای رونق و رشد اقتصادی دست و پاگیر سوق می دهد. تدوین مقررات نامتناسب موجب خروج سرمایه های داخلی و باعث کاهش فعالیت های تولیدی و افزایش بیکاری در جامعه می شود. تدوین و اجرای مناسب قانون حقوق افرادی که به دنبال منفعت شخصی حفظ می شود و این خود موجب انگیزه و فعالیت می شود (شاه آبادی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۱). قوانین و مقررات نامناسب موجب سردرگمی فعالان اقتصادی و محیط نامناسب فضای کسب و کار برای کارفرمایان و شاغلان را فراهم می کند.

بورکراسی شایسته در الگوی حکمرانی خوب ضمن پیش بردن سریع فعالیت ها به صورت سالم و بهینه احتمال سرمایه گذاری های موثر را افزایش می دهد. کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی موجب افزایش توان رقابتی اقتصاد و بهبود بهره وری عوامل تولید و سیاستگذاری ها و مدیریت ها در عرصه اقتصادی می شود (Baroo, ۱۹۹۱: ۱۰۶).

با توجه به نکات مطرح شده می توان گفت که شاخص های موجود در حکمرانی خوب شرایط لازم برای بهبود در شاخص ها و متغیرهای گوناگون اقتصادی مانند تولید ناخالص داخلی، اشتغال، محیط مساعد کسب و کار و سرمایه گذاری فراهم می کند.

**ت. اجتماعی (خدمت بهینه)**

با توجه به همسازی بین نیروهای اجتماعی و فراگیری نهاد های سیاسی و اجتماعی در الگوی حکمرانی خوب در جبه اول موجب برقراری عدالت در سطح روابط اجتماعی می شود. در این مدل حکومتداری هیچ گونه تفاوت جنسیتی، نژادی، سنی و غیره دیده نمی شود. این خود عاملی در بهبود شرایط متغیر های اجتماعی خواهد شد (اوغلو، ۱۳۹۳: ۱۱۸).

یکی از ویژگی های حکمرانی خوب حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون موجب می شود اقدامات و سیاستگذاری ها به خصوص در زمینه زیست انسانی، بهداشت و دیگر معضلات اجتماعی در محدوده علایق جمعی و ملی جمع بندی می کند و از دست اندازی های فردی و گروهی جلوگیری می کند. گسترش دایره انتخاب همه افراد جامعه و ایجاد فرصت های برابر زندگی حفاظت از منابع طبیعی برای نسل های آینده را آسان تر می کند. حکمرانی خوب توانمند سازی، همکاری و مشارکت و ارتقای احساس تعلق و افزایش رضایتمندی، برابری و عدالت و در نتیجه کاهش یا زوال احساس محرومیت و تضعیف فرآیند قطبی شدن جامعه را تسهیل می کند. (کریمی مله، ۱۳۹۱: ۷۴).

حکمرانی خوب با تاکید بر تشکل ها، اتحادیه ها، سازمان ها و جوامع غیردولتی در عرصه های مختلف زمینه آموزش و یادگیری برای شهروندان فراهم می کند. این نهادهای غیردولتی حتی با گسترش فعالیت خود در ابعاد بین المللی می توانند زمینه توسعه پایدار و

حل مسائل و آلودگی های زیست محیطی را فراهم کند.

حکمرانی خوب با شاخص های تاثیر گذار در عرصه اقتصادی که در قسمت قبل شرح آن داده شد برخی نارسایی های اجتماعی بر گرفته از وضعیت اقتصادی مانند فقر و بیکاری گسترده و مزمن را کاهش می دهد. این خود موجب تقلیل برخی معضلات اجتماعی دیگر مانند طلاق و اعتیاد می شود. در قالب فرآیندهای حکمرانی خوب برخی ابعاد خشونت نمادین مانند بیکاری گسترده و مزمن، روابط ناشی از رقابت ناسالم برای دستیابی به منابع در اثر موج مهاجرت، تهمت و لکه دار کردن افراد در زندگی روزانه و در گفتارهای عمومی نیز به وسیله خشونت از پایین که در شورش های قومی - نژادی متجلی می گرد، بتدریج از جامعه برچیده می شود.

باید گفت فقدان شاخص های حکمرانی خوب موجب ظهور دولت های شکننده منجر می شود. این دولت ها با معضلات اجتماعی توسعه نیافتگی پایدار، فقر و درآمد اندک کشور، اعمال تبعیض های منفی و برون رانی برخی گروه ها یا اقوام یا مناطق جغرافیایی و مشروعیت پایین و ثبات سیاسی اندک، ناتوانی در اعمال اقتدار و در ارائه خدمات روبرو است (یزدانفام، ۱۳۹۰: ۵۰-۴۹).

فساد و ناکارایی نظام اداری یک جامعه، تضعیف کننده بنیان های اخلاقی آن جامعه و ایجادگر انواع فساد اخلاقی - اجتماعی در جامعه محسوب می شود. در جامعه ای که انجام امور اداری بدون تقلب، رشوه، دروغ و پارتی بازی ناممکن باشد، افراد برای تسهیل در انجام امور خود و جلوگیری از هزینه های بیشتر، به پیروی از قواعد فساد آور موجود روی می آورند. تداوم پیروی افراد از قواعد این نظام همه جا موجود، به تدریج نهادینگی این قواعد در سطوح کلی جامعه را در پی دارد. بخشی از گستردگی و عمق پدیده هایی چون دروغ، ریا، خود محوری منفی و... در جامعه نتیجه فساد و ناکارایی نظام اداری است که این اخلاق را بر مردم تحمیل کرده است. از طرف دیگر فساد و بورکراسی ناکارآمد خود عامل مهمی در افزایش هزینه ها و ناکارآمدی حوزه بهداشت و درمان و آموزش خواهد شد.

بر این اساس حکمرانی خوب با مترتب ساختن نظام اداری بر مبنای ساختارهای پویا و

ضابطه مند، تبیین استراتژی دقیق در عرصه های مختلف، فرهنگ سازمانی مترقی و بهره گیری از نیروی های شایسته ولایق در کاستن معضلات اجتماعی، کاهش هزینه های بهداشتی و آموزشی، ایجاد اعتماد عمومی و در نهایت مشروعیت و ثبات برای نظام سیاسی عمل کند.

### ث. فرهنگی (اعتماد نفس فردی و همبستگی ملی)

الگوی حکمرانی خوب دارای ساختاری متوازن، همساز که تعامل و تعادل بین نیروهای اجتماعی نمود بارز آن است. با توجه به رفع تبعیض و بی عدالتی و همچنین حضور همه گیر و فراگیر یکایک همه افراد در مناسبات اجتماعی و سیاسی تعلق به کشور و در نهایت انسجام ملی شکل می گیرد. حضور و اعتماد نفس فردی را بالا می برد و آنها را برای رقابت در قالب های مشخص آماده می کند. در این نظام اجتماعی رفتار افراد ضابطه مند و در قالب قواعد و رویه های خاصی تعریف می شود و زمینه مفاهمه و اعتماد بین افراد ایجاد خواهد شد (Bendix, ۱۹۹۹: ۱۲۰).

ساختار الگوی حکمرانی خوب ضمن تاثیر در تامین امنیت فیزیکی و مادی بر امنیت معنوی هم تاکید دارد و همان طور که گفته شد با قراردادن افراد در نقش های متفاوت و متنوع در شخصیت سازی و رضایت درونی و به نوعی امنیت معنوی و درونی او موثر خواهد بود.

شفافیت و پاسخگویی در الگوی حکمرانی خوب اعتماد و رضایت شهروندان را فراهم می کند و در اتحاد و بسیج ملی می تواند راهگشا باشد. از طرفی دیگر آگاهی شهروندان یک جامعه از طروق مختلف مانند رسانه ها و حضور در شبکه ها و تشکل ها تقویت خواهد شد. مشارکت سازماندهی شده و منسجم زمینه رفتاری و کارکردی با ثبات و قابل پیش بینی در آن جامعه شکل می دهد. بنابراین زمینه برای همکاری و ارتباط بین افراد با حفظ حقوق و تعیین مسئولیت ها نسبت به یکدیگر فراهم خواهد شد.

کارایی، پاسخگویی و فرهنگ سازمانی مترقی که در قالب حکمرانی خوب در نظام اداری ایجاد خواهد شد بر شخصیت، مسئولیت پذیری و پاسخگویی، حسن اعتماد بین افراد تاثیر گذار خواهد بود.

می‌توان یک رابطه دوجانبه بین فرهنگ و حکمرانی خوب ترسیم کرد؛ بیش و جهان بینی و رشد شخصیتی در سطح فردی و گروهی زمینه را برای ایجاد چشم اندازی چون حکمرانی خوب در تحولات عصر جدید پیش می‌آورد و به مجادلات گوناگون به شکل نهادی و ساختاری پاسخ می‌دهد. اما ساختار متوازن حکمرانی خوب و ویژگی‌های دولت نقش اصلی در رشد و شکوفایی شخصیت افراد خواهد داشت و انسان‌ها را در ارتباط با تحولات گوناگون اجتماعی همساز می‌کند.

## ۲- حق بر دولت شفاف و آزادی اطلاعات در قوانین

۱. تأثیر آزادی اطلاعات بر تسهیل زمینه سرمایه‌گذاری و استفاده از تسهیلات بین‌المللی شفافیت اقتصادی و دسترسی به اطلاعات مورد نیاز، یکی از عوامل زمینه ساز برای سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی است. در واقع، بدون وجود آزادی اطلاعات، سرمایه‌گذاری و مشارکت، کم و بی‌تأثیر خواهد بود. اشخاص ناآگاهانه می‌دانند که امکان مشارکت دارند، نه می‌دانند که تا چه اندازه و در چه سطحی حق مشارکت دارند. برای تحقق مشارکت معنادار و اثربخش، ابتدا لازم است اشخاصی که باید یا می‌توانند در امری مشارکت داشته باشند شناسایی شوند. به اطلاع رسانی محدود بسنده نشود تا مشارکت گسترده شود. باید اطلاع رسانی با استفاده از وسایل نوعی و متعارف و با جزئیات لازم صورت گیرد تا همه اشخاصی که توان و علاقه برای مشارکت دارند بتوانند به این امر مبادرت کنند. در گام دوم، ضروری است که کیفیت مشارکت با تعمیم آن به مراحل مختلف تصمیم‌سازی، مشاوره‌ای، تصمیم‌گیری، مدیریتی و اجرایی و نظارتی تعالی یابد. این نوع مشارکت یعنی مشارکت معنادار و اثربخش که ضامن استفاده صحیح از تسهیلات بین‌المللی است تحقق نمی‌یابد مگر آنکه آزادی اطلاعات در دو چهره مثبت و منفی آن رعایت شود.

در سال‌های اخیر، مؤسسات مالی و اعتباری بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، یکی از پیش شرط‌های اعطای کمک‌ها و وام‌های بین‌المللی را پابندی کشور متقاضی کمک یا وام به شفافیت و آزادی اطلاعات قرار داده‌اند. مبنای این نگرش آن است که در عمل بارها مشاهده شده است که برخی از کشورها، تسهیلات اخذ شده را

در اموری غیر از آنچه باید، صرف کرده اند یا با ارائه اسناد و گزارش های کذب که تشخیص صحت مطالب آنها نیز غالباً دشوار است تسهیلات بین المللی را تلف کرده اند. به دیگر سخن، اثبات شده است که برخی از تسهیلات بین المللی منشاء فساد شده اند. از این رو، اعطای تسهیلات منوط به آن شده است که اولاً کشور متقاضی به اصول شفافیت و پاسخگویی که رأساً پذیرفته باشد یا به آنچه در این خصوص از سوی مرجع اعطای تسهیلات پیشنهاد می شود پایبند باشد، ثانیاً در استفاده از تسهیلات اختصاص یافته، از مشارکت گسترده بخش خصوصی نیز کمک بگیرد.

کشورهایی نظیر کره جنوبی یا آفریقا جنوبی که با وضع قانون آزادی اطلاعات، زمینه را برای چنین مشارکتی فراهم آورده اند در مقایسه با سایر کشورها، در استفاده از تسهیلات مالی و اعتباری بین المللی بسیار موفق بوده اند. (Plumptre, ۱۹۹۹: ۳۱)

## ۲. وابستگی اجرای موفق سیاست های خصوصی سازی به حق دسترسی به اطلاعات

در سیاست های کلی اصل ۴۴ راجع به خصوصی سازی که توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ ابلاغ گردیده است، برقراری جریان شفاف اطلاع رسانی و ایجاد فرصت های برابر برای همه به عنوان یکی از سیاست های کلی و اگذاری فعالیت های اقتصادی به بخش غیردولتی قلمداد شده است، به همین منظور باید «فراخوان عمومی با اطلاع رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی» در زمره الزامات و اگذاری بیان شده، که از این طریق از بسیاری ویژه خواری ها جلوگیری به عمل آید.

مقام معظم رهبری در تبیین سیاست های ابلاغی، در موارد متعددی بر لزوم شفاف سازی و برقراری آزادی اطلاعات به منظور پیشگیری از فساد متصدیان تأکید نموده اند، ایشان در دیدار مسئولان اقتصادی و دست اندر کاران اجرای اصل (۴۴) در ۱۳۸۵/۱۱/۳۰ برخی لوازم را به منظور پیشگیری از فساد در این عرصه مورد تصریح قرار داده و فرموده اند «برای اینکه فساد در این کار راه پیدا نکند، یک الزاماتی وجود دارد که دولت، مجلس و قوه قضائیه، باید به آنها پایبند باشند. من اجمالاً اشاره خواهم کرد: باید مقررات را شفاف کنند، ... مقررات را بایستی شفاف کرد که جای توجیه و تبدیل و تعبیر و تأویل نباشد....

کار دیگری که لازم است انجام بگیرد، اطلاع‌رسانی به مردم است. مردم باید در جریان جزئیات کار قرار بگیرند و بدانند که در کجا می‌توانند فعالیت اقتصادی کنند، کجا می‌توانند سرمایه‌گذاری کنند، چه طور می‌توانند در یک تعاونی وارد شوند. غالب مردم بی‌اطلاعند. سال گذشته وقتی این سیاستها از تلویزیون اعلام شد و گفته شد، بعضی از خواص شنیدند، خوشحال شدند. اغلب مردم که ما می‌دیدیم، اصلاً توجه نداشتند که موضوع چیست! باید برای مردم تشریح بشود؛ تبیین بشود؛ بدانند چگونه می‌توانند از کمک دولت استفاده کنند، بخش خصوصی از چه امتیازاتی می‌تواند استفاده کند، دولت چه کمک‌هایی می‌تواند به او کند؛ چه حمایت‌هایی می‌کند، در کجاها می‌تواند وارد بشوند و سرمایه‌گذاری کنند».

بر اساس سیاست‌های مذکور و رهنمودهای رهبری، تبصره (۵) ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ مقرر می‌دارد: «کلیه مراجعی که به هر نحو مجوز یا پروانه فعالیت اقتصادی صادر می‌کنند، موظفند هر شش ماه یک بار اطلاعات مربوط به مجوزهای صادره و واحدهای فعال در هر کسب و کار را که ورود به آنها به مجوز یا پروانه نیاز دارد در اختیار متقاضیان قرار داده و برای اطلاع عموم منتشر نمایند». همچنین، حسب ماده (۲۳) «سازمان خصوصی سازی مکلف است پس از انجام هر معامله، در مورد واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی بنگاه‌ها، بلافاصله با انتشار اطلاعیه‌ای در روزنامه کثیرالانتشار موارد زیر را اعلام کند: نام بنگاه و خلاصه اطلاعات مالی و مدیریتی آن، خلاصه‌ای از معامله انجام شده شامل میزان سهام واگذار شده، نام مشاور یا مشاورانی که در فرایند معامله به سازمان خصوصی سازی، خدمات مشاوره‌ای داده‌اند، نام و نشانی خریدار، نام شرکت تأمین سرمایه که پذیره نویسی سهام را متعهد گردیده است، نام کارشناس رسمی دادگستری یا مؤسسات خدمات مالی که قیمت‌گذاری بنگاه را انجام داده‌اند». ماده (۸۸) از قانون موصوف نیز اشعار می‌دارد «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد اجراء این قانون را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه و برای اطلاع عموم منتشر نماید».



### ۳. مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری

سیاست های کلی نظام اداری که در سال ۱۳۸۹ از سوی رهبر معظم انقلاب ابلاغ شده است بر «شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح» تصریح کرده است.

در واقع، حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، با فراهم نمودن زمینه های مشارکت مردم در تصمیم گیری های راجع به مسایل عمومی و امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران جامعه، ابزار مهمی برای ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد است. به اعتقاد برخی صاحب نظران، آزادی اطلاعات، کلیدی ترین روش برای جلوگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت است. به همین جهت، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که اجرای آزمایشی آن تا سه سال دیگر تمدید شده است در ماده ۳ تصریح می کند که:

«دستگاههای مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آنها مکلفند:

الف - کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب نامه ها، دستورالعمل ها، بخشنامه ها، رویه ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص های مورد عمل، مأموریت ها، شرح وظایف دستگاه ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت های اصولی، مفاصاحساب ها، تسهیلات اعطائی، نقشه های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

ایجاد دیدارگاه های الکترونیک مانع از بهره برداری روش های مناسب دیگر برای اطلاع رسانی به هنگام و ضروری مراجعین نیست. (شیروانی، ۱۳۸۷: ۲۱)

ب - متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری

مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضامم آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد.

علاوه بر قانون مذکور، در قوانین دیگری نیز برای پیشگیری از فساد به حق دسترس به اطلاعات تصریح شده است. برای مثال، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ از دیگر مقرراتی است که نهاد آزادی اطلاعات را مورد توجه قرار داده است. ماده (۲۳) قانون مذکور می‌گوید: «اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه - جز آن دسته از معاملاتی که به تشخیص هیأت وزیران باید مستور بماند - باید از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد». در این راستا آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات در سال ۱۳۸۵ توسط هیأت وزیران به تصویب رسید، که به تنظیم یک نظام اطلاع‌رسانی، که به تعبیر ماده (۱) به دنبال «شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی به هنگام مناقصات» است، اقدام نمود. یکی از مؤلفه‌های نظام مزبور، «دسترسی بدون رمز عبور، فاقد محدودیت و بدون هزینه‌ی تمام متقاضیان به اطلاعات موجود و مورد نیاز» می‌باشد، که گامی مؤثر در جهت تحقق نظام آزادی اطلاعات و بازدارندگی از سوءاستفاده‌های احتمالی بخش عمومی است.

همچنین، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ در حالی که در بند (۸) ماده (۷) یکی از تکالیف هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار را «اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از وقوع تخلفات در بازار اوراق بهادار» توصیف نموده است، صراحتاً در ماده (۲) بر مسأله‌ی حفظ و توسعه‌ی بازار شفاف تأکید نموده و در ماده (۲۱) بر لزوم ثبت اوراق بهادار به منظور شفافیت اطلاعاتی تصریح می‌نماید. در قانون مذکور، در مواد متعددی مانند مواد (۳۱)، (۴۰) و (۴۱) بر لزوم رعایت آزادی اطلاعات در بازار سرمایه تأکید شده است.

#### ۴. ارتقای کارآمدی نظام عدالت کیفری

علاوه بر موارد فوق، آزادی اطلاعات کمک می‌کند تا در صورت بروز اشتباهات و

خطاها و وقوع جرائم در مؤسسات عمومی، شناسایی مسؤل واقعی با سرعت و سهولت انجام شود. از این رو، آزادی اطلاعات در ارتقای شاخص های کارآمدی نظام عدالت کیفری تأثیرگذار است؛ در فضایی که اطلاعات به راحتی در دسترس جامعه قرار می گیرد، کشف فساد کارکنان بخش دولتی، که اصولاً همراه پنهان کاری می باشد، آسان تر شده و ضمن تقویت انگیزه های مراجع قضایی در تعقیب متهمینی که به بدنه حاکمیت تعلق دارند، از کوتاهی ها و قرار گرفتن آنها در معرض اعمال نفوذ جلوگیری می نماید. به علاوه آنکه قاطعیت نظام قضایی را در افکار عمومی اثبات نموده و اعتماد عمومی را افزایش می دهد. از طرف دیگر، نفس شناسایی حق دسترسی مردم به سوابق و اطلاعات مربوط به فرآیند کیفری و برگزاری علنی جلسات رسیدگی و آراء قضایی، هم ضامن صیانت از حقوق اشخاصی است که در معرض اتهام و محکومیت قرار می گیرند و هم به جامعه حوقی کشور برای نظارت بر عملکرد قضایی کمک می کند.

#### ۵. دسترسی به اطلاعات لازمه مشورت در اداره کشور

در حقوق اسلامی، نصوص متعددی بر وجوب مشورت زمامداران و کارگزاران حکومت اسلامی با مردم وجود دارد، به طور مثال خداوند متعال در آیه شریفه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران به پیامبر اسلام دستور به مشورت داده و می فرماید «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ»؛ روایات متواتری نیز به مسئله مشورت پرداخته اند، نظیر روایتی منسوب به حضرت امیرالمؤمنین که ناظر بر امر به مشورت کردن می باشد «شَاوِرُوا فَالْتَّجِحْ فِي الْمَشَاوِرَةِ»، که امر ظهور در وجوب دارد. به علاوه تتبع در سیره معصومین: نیز به خوبی همین موضوع را نشان می دهد، از جمله در مورد روش پیامبر اعظم، مشورت از سوی آن حضرت به صورت مکرر گزارش شده است، از حضرت امام رضا هم در این زمینه نقل شده که فرموده اند «إِنَّ رَسُولَ اللَّهِ ص كَانَ يَسْتَشِيرُ أَصْحَابَهُ ثُمَّ يَعْزِمُ عَلَى مَا يُرِيدُ».

بر همین اساس است که اصل ۸ قانون اساسی مقرر می دارد: در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر و وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود

و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیا بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر.

بنابراین، دستگاه‌های دولتی نیز باید خود را ملزم بدانند که اطلاعات عمومی را با رعایت برخی استثناها، در دسترس عموم قرار دهند و تدابیر لازم برای انجام این تکلیف را اتخاذ کنند. به دیگر سخن، آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات دستگاه‌های حکومتی، مهمترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است که در اصل ۸ قانون اساسی ما بر آن تصریح شده است.

در واقع، بر اساس منابع دینی، در مردم سالاری دینی، مردم نه تنها باید حاکمان و مدیران خود را انتخاب کنند بلکه پس از انتخاب نیز هر زمان که بخواهند باید حق داشته باشند به اطلاعات راجع به نحوه عملکرد مدیران جامعه دسترسی داشته باشند و از آنها درخواست اطلاع‌رسانی کنند. حضرت امیرالمؤمنین امام علی (علیه السلام) در نامه ای خطاب به فرماندهان نظامی می‌فرماید: «آگاه باشید که شما این حق را بر عهده من دارید که هیچ رازی را جز در خصوص جنگ از شما پنهان ننمایم و کاری را جز احکام شرع بدون مشورت با شما انجام ندهم».

#### ۶. ارتقای کارآمدی حکومت با شفاف سازی امور

اصطلاح شفافیت با اصطلاح حق دسترسی آزاد به اطلاعات قرابت زیادی دارد به گونه ای که در برخی از متون این دو اصطلاح به عنوان جایگزین یا معادل هم به کار رفته اند. در قوانین برخی کشورها نیز قانون راجع به آزادی اطلاعات متضمن هر دو اصطلاح است؛ نظیر قانون شفافیت و دسترسی به اطلاعات دولتی مصوب ۲۰۰۲ در کشور پرو، قانون شفافیت فدرال و دسترسی به اطلاعات عمومی حکومت مصوب ۲۰۰۲ در کشور مکزیک و قانون شفافیت اطلاعاتی و حق بر اطلاعات مصوب ۲۰۱۱ کشور مغولستان.

مبنای ارتباط این دو عنصر آن است که اگر فعالیت های حکومت و فرایند تصمیم گیری ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی های مردم و رسانه ها از آنها دشوار و حتی بی ثمر می شوند. در مقابل، دسترسی مردم به اطلاعات، امکان بصیرت همگانی را در یک سطح پیشرفته و مؤثر فراهم می آورد. آگاهی و بصیرت

ناظر و کنترل کننده بیرونی، پیش شرط نظارت و کنترل است که این پیش شرط در نتیجه شفافیت حاصل می شود. هر چه بصیرت عمومی افزایش پیدا کند زمینه های سوء مدیریت یا کتمان سوء مدیریت ها از بین رفته یا کاهش پیدا می کند. (الوانی، ۱۳۸۶: ۲۱)

همچنین، افزایش عقلانیت، ابعاد مشورتی و کارآمدی فرآیندهای تصمیم سازی و در نتیجه اعتماد عمومی به حکومت در گرو شفاف سازی حکومت است. زیرا حاکمان پاسخگو - یعنی حاکمانی که می توان از آنها خواست تا فعالیت های خود را به مردم توضیح دهند - بیشتر می توانند به تصمیمات بهتر و منطقی تر آنها با روش های مؤثرتر نایل شوند.

مقام معظم رهبری، علاوه بر بعد اقتصادی، در سایر ابعاد بر لزوم ارائه اطلاعات راجع به عملکرد کارگزاران و مؤسسات حکومتی برای جامعه و برقراری شفافیت تأکید جدی دارند، ایشان در خطبه نماز عید سعید فطر در ۱۳۸۸/۶/۲۹ با توجه به موضوع شفافیت فرموده اند «شفافیت معنایش این است که مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد»<sup>۱</sup>.

## ۷. تعلق مالکیت اطلاعات به مردم

از منظر آموزه های اسلامی، حکومت امانتی در دست متصدیان به شمار می رود، خداوند متعال در ایه ۵۸ سوره مبارکه نساء می فرماید «إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ» خداوند به شما فرمان می دهد که امانت ها را به صاحبانش بدهید، و هنگامی که میان مردم داوری می کنید، به عدالت داوری کنید. از نظر حقوقی نیز در جامعه ای که مردم سالاری دین در آن حاکم است، کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد و حاکمان و مدیران جامعه، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، نماینده و وکیل و امین مردم هستند. بر این اساس، هر مالکی می تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف اداره آن مطلع شود. اطلاعات موجود در دستگاههای حکومتی به حکومت تعلق ندارد بلکه از آن مردم است و حکومت به

۱- دفتر بررسی های اقتصادی (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه، به کوشش احمد میدری و جعفر خیرخواهان (ویراستاران)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

نمایندگی از مردم از آن اطلاعات نگهداری می‌کند (زارعی، ۱۳۸۳: ۲۱).

حضرت امام (رحمه... علیه) نیز بر امانت بودن حکومت صحنه نهاده و در یکی از سخنرانی‌ها در سال ۱۳۴۳ نیز در همین راستا به متصدیان حکومت پهلوی همین نکته را گوشزد نموده بودند «آقا دولت مال مردم است؛ بودجه مملکت از جیب مردم است؛ شما نوکر مردم هستید؛ دولتها خدمتگزار مردمند. هی لفظاً نگوئید من خدمتگزار، و عملاً تو سر مردم بزنی و این اربابهای بیچاره‌تان را پایمال کنید». بعد از استقرار حکومت جمهوری اسلامی نیز ایشان در جلساتی که با کارگزاران حکومتی داشته‌اند به آنان این نکته را که امین مردم می‌باشند را یادآوری نموده، و مردم را تصمیم‌گیرندگان نهایی تمام مسائل دانسته و در جمع مسئولان نظام به آنان خطاب می‌فرماید که «هر چی داریم از اینهاست و هر چی هست مال اینهاست، دولت عامل اینهاست، قوه قضائیه عامل اینهاست، قوه اجراییه عامل اینهاست. قوه مقننه عامل اینهاست؛ ادای تکلیف باید بکنند، شرکت بدهند مردم را در همه امور. همان طوری که با شرکت مردم در این جنگ، شما بحمد الله پیروز شدید و پیروزتر هم خواهید شد، با شرکت اینها شما می‌توانید اداره کنید این کشور را. مردم را در امور شرکت بدهید، در تجارت شرکت بدهید، در همه امور شرکت بدهید. مردم را در فرهنگ شرکت بدهید». (پورعزت، ۱۳۸۹: ۱۹۳)

### ۳- تکریم ارباب رجوع

قوانین کارآمد و مهمی در راستای تکریم ارباب رجوع و جلوگیری از ایجاد اطاله در مسیر انجام امورات اداری وی وضع گردیده است.

از همین روی در ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶ عنوان شده است که مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا کرده و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌کنند، وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام دهند (افشارکهن، ۱۳۸۸: ۲۷۱). در بین مصوبه‌های شورای عالی اداری، چندین مصوبه وجود دارد که در خصوص رعایت حرمت و تکریم ارباب رجوع است. به عنوان مثال، مصوبه‌ای به عنوان طرح تکریم مردم و

جلب رضایت ارباب رجوع در نظام داری، مصوب سال ۱۳۸۱ وجود دارد که توسط این شورا تصویب شده است.

دستورالعمل نحوه تشویق و تنبیه کارکنان، موضوع مواد ۸ و ۱۲ طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام داری، مصوب سال ۱۳۸۲ و نهایتاً مصوبه شورای عالی اداری با عنوان بحث حقوق شهروندی در نظام اداری مصوبه سال ۱۳۹۵ نیز از دیگر موارد قانونی تکریم ارباب رجوع می باشد.

در ماده ۳ فصل سوم مصوبه اخیر شورای عالی اداری به نام حقوق شهروندی در نظام اداری، با عنوان حق برخورداری از کرامت انسانی و رفتار محترمانه و اسلامی، دستگاه اجرایی موظف شده است که در تمامی فعالیت های اطلاع رسانی، دعوت نامه ها، آگهی ها، ابلاغ ها و هشدارها، از ادبیات محترمانه و غیر تحکم آمیز استفاده کند و همچنین مکلفند محیط ارائه خدمت، امکانات و تسهیلات مناسب و شرایط حاکی از احترام به مراجعان را فراهم کند و در مکان های ورودی و خروجی دستگاه های اجرایی، رعایت حرمت مراجعان رعایت شود. (ایوانز، ۱۳۸۰: ۵۴)

مهم ترین ضمانت اجرایی که در قوانین ما در مورد رعایت حرمت شهروندان در نظر گرفته شده است، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورد اشاره قرار گرفته است و البته در قانون مجازات اسلامی. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در ماده ۸ خود تخلفات اداری را احصا کرده است.

در چند مورد از بندهای این ماده قانونی تخلفاتی ذکر شده است که می تواند مصداق رعایت حرمت ارباب رجوع باشد. به عنوان مثال، بند یک ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می گوید: اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آن ها بدون دلیل، ایراد تهمت و افترا و هتک حیثیت، که این موارد را جزو تخلفات به شمار آورده است. پس هرگاه کارمند دولت وظایف محوله خود را در ارتباط با ارباب رجوع انجام نداده و یا عمداً در انجام این وظایف تعلل یا تاخیر نماید و هیچ گونه دلیل و یا توجیه قانونی نیز نداشته باشد عمل وی مصداق تخلف فوق است.

- مجازات‌های اداری نیز به ترتیب عبارتند از:
- الف. - اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی
- ب. - توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی
- ج. - کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال
- د. - انفصال موقت از یک ماه تا یک سال
- هـ. - تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال
- و. - تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون
- ز. - تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال
- ح. - بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد یا پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیات صادر کننده رأی
- ط. - بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروهی - اخراج از دستگاه متبوع
- ک. - انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون



## نتیجه گیری

منشور حقوق شهروندی در نظام اداری به منظور رفع تبعیض و ایجاد نظام اداری پاسخگو و کارآمد و با هدف ارتقای سطح حقوق شهروندی، بهره مندی شهروندان از ظرفیت های ایجاد شده و تسهیل در تحقق اهداف سیاست های کلی نظام اداری تنظیم شده است. بدیهی است با ابلاغ تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری و اجرایی شدن تدریجی آن در دستگاههای اجرایی علی الخصوص نظارت های بعدی ضمن آشنایی تدریجی مردم با حقوق خود در نظام اداری امید است چشم انداز و شرایط لازم برای اصلاح و تحول در نظام اداری کشور فراهم گردد. با وجود این، تدوین چنین لایحه ای در نظام حقوقی ایران با موانع و چالش هایی روبرو است که از آن جمله می توان به روشن نبودن جایگاه دقیق دولت و قوه قضاییه در تدوین حقوق شهروندی اشاره کرد. امروزه به لحاظ شرایط داخلی و موقعیت بین المللی کشورمان، ضرورت تحول در نظام اداری بیش از هر زمان دیگری احساس می شود، ولی طراحی نظام اداری مطلوب، مستلزم بررسی وضعیت موجود و شناسایی مسایل و مشکلات و چالش های عمده آن است. همچنین همان طور که در این مقاله یکی از مصادیق مهم حق شهروندی در نظام اداری دسترسی آزاد به اطلاعات و شفافیت است در عرصه اجرایی هنوز وارد نشده است و اگر در این منشور ضمانت اجراهای قوی تری لحاظ شود گامی مهم در راستای اجرای این سند برداشته می شود. در واقع مواد منشور حقوق شهروندی از جمله ملزومات هنجاری قانونی برای ایجاد نظام اداری شایسته است و از نظر ساختاری باید در جنبه های مختلف ماهوی، فکری و سازمانی مواد منشور مورد تاکید قرار گیرد تا منجر به راهکارهای عملیاتی و اجرایی شود و به آرمان های درج شده در منشور حقوق شهروندی نزدیک شویم.

## فهرست منابع

### منابع فارسی

۱. افشارکهن، جواد (۱۳۸۸)، «نقد و بررسی کتاب توسعه دولت محور»، فصلنامه توسعه اقتصادی، دوره ۳۹، شماره ۲ تابستان.
۲. الوانی، سیدمهدی و محسن علیزاده (۱۳۸۶)، «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت، بهار، شماره ۵۳.
۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۸)، «حکمرانی خوب شبکه‌ای از کنشگران جامعه مدنی»، فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، صص ۵-۱.
۴. ایوانز، پیتر (۱۳۸۰)، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، طرح نو.
۵. پورعزت، علی اصغر و غزاله طاهری عطار (۱۳۸۹)، «کاربست حکمرانی خوب برای ملت‌سازی در پرتو مطالعات میان رشته‌ای»، فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی، دوره سوم، شماره ۱، زمستان.
۶. پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷)، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران، انتشارات سمت.
۷. پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۳)، مبانی مدیریت دولتی، تهران، انتشارات سمت.
۸. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.
۹. شجاعی، منوچهر (۱۳۸۱)، «تاملی بر مبانی نظری نظام‌های اداری ایران»، مجله دانش مدیریت، سال پانزدهم، شماره ۵۶.
۱۰. میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸)، «نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه»، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۳، بهار، صص ۱۰-۱.
۱۱. شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی‌پور (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فصلنامه فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، پاییز و زمستان.
۱۲. شریفیان‌ثانی، مریم (۱۳۸۰)، «مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۸، زمستان.
۱۳. شیروانی، علیرضا و فرجاد حاجیه‌رجبی (۱۳۹۰)، «حکمرانی خوب با تاکید بر سازمان

- غیردولتی»، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، سال دوم، شماره سوم، پاییز.
۱۴. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۷)، حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک و دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۵. کریمی مله، علی (۱۳۹۱)، «تاملی نظری در نسبت حکمرانی خوب و امنیت ملی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال پانزدهم، شماره چهارم، زمستان، صص ۸۰-۴۳.
۱۶. کمالی، یحیی (۱۳۸۸)، «حکمرانی خوب چیست؟»، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۶، تیر.

#### منابع انگلیسی

17. Bendixd, Renhard (1997), *Nation Building and Citizenship*, Bekeley: University of California Press.-
18. -Plumptre, Tim and Jhon Graham (1999), "Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives", *Institute on Governance*, December 3.
19. Stiglits, Josep (2003), *Globalization and Development*, in: David Held, *Mathias Koeing – Archibugi, Taming Globalization: Frontiers on Governance*, Cambridge, Polity Press.