

جایگاه اصول و مبانی اخلاق و انضباط اداری در نظام حقوقی ایران

رضا حسن نژاد عمرانی* | کارشناسی علوم اجتماعی گرایش پژوهشگری و دانشجوی کارشناسی حقوق، موسسه آموزش عالی فاران مهر دانش، تهران، ایران.

چکیده

در نظام حقوق اداری ایران مسأله مربوط به اخلاق و انضباط اداری به عنوان یکی از مهم‌ترین مبانی دستگاه‌های اداری دولت و همچنین سازمان‌های دیگر مورد توجه قرار گرفته است. انضباط اداری رکن مهم، اثرگذار و تعیین کننده رفتار کارکنان در سازمان است و از سویی دیگر اخلاق کار اسلامی که برگرفته از رهنمودهای پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار و از همه مهمتر قرآن می‌باشد نیز از جمله متغیرهای مهم تعیین کننده انضباط اداری است. بر این اساس بین اخلاق اسلامی کار و انضباط اداری رابطه مستقیم وجود دارد. به عبارت دیگر، در هر سازمانی، چنانچه مفاهیم اخلاق اسلامی کار پایه‌گذاری شده باشد، به همان نسبت انضباط اداری نیز در آن سازمان‌ها قابل مشاهده است. بنابراین اخلاق به عنوان مکمل قانون و مقررات در صورتی که در سطح سازمان اداری ترویج شود می‌تواند در پیشگیری از فساد اداری مؤثر واقع شود و سازمان‌ها نقش کلیدی در ایجاد بروز رفتارهای اخلاقی کارکنان در سطح سازمانی دارند و می‌توانند در این سطح از رفتار کارکنان (رفتار سازمانی)، نحوه رفتار کارکنان را اصلاح و بهبود بخشند. هر قدر که سازمان‌ها بتوانند با گسترش اخلاق در سطح سازمان و تقویت رفتارهای اخلاقی و تبدیل آن یک فرهنگ عمومی موفق عمل کنند، می‌توانند از بروز فساد اداری پیشگیری یا آن را به حداقل برسانند. اصول مهم اخلاقی متعددی مانند: اصل کرامت، برابری و عدالت و ... در نظام اداری مغفول واقع شده که می‌تواند بی‌عدالتی و نابرابری را به دنبال داشته باشد و منجر به نارضایتی افراد جامعه گردد و این دیدگاه که انضباط اداری ضرورتاً تغییر و اصلاح رفتار و عملکرد کارکنان را باید به دنبال داشته باشد، امروزه مبنای دستورالعمل‌های انضباطی و تنظیم مقررات را تشکیل می‌دهد.

واژگان کلیدی: اخلاق اداری، انضباط اداری، سازمان اداری، دیوان عدالت اداری، کارمندان.

مقدمه

برخورداری از یک نظام اداری سالم و تلاش در راستای ارائه راهکارهای اسلامی و تضمین سلامت آن از دغدغه‌های هر جامعه‌ای است. در این راستا انطباق قوانین و مقررات حاکم بر ادارات و سازمان‌ها از یک سو و اخلاق به عنوان جزء لاینفک دین اسلام از سوی دیگر بیانگر ارتباط عمیق بین اخلاق و انضباط اداری است. هر فرد علاوه بر زندگی خود در مقابل محیطی که در آن زندگی می‌کند (محیط کاری) مسئول می‌باشد. هر فرد با توجه به شغلی که دارد باید رابطه خود با محیط را به شکلی تنظیم نماید که همزمان با ایجاد وجدان اخلاقی، از عهده انجام وظایف و مسئولیت اصلی خود در قبال دیگران به خوبی بر آید. (قربانزاده و کریمان، ۱۳۸۸: ۴۸) کارکنان هر سازمان باید اصول اخلاق اداری از جمله امانتداری، خدمتگذاری، مسئولیت‌پذیری، انضباط کاری، پیگیری، مهرورزی، حوصله‌مندی و بردباری، عدالت خواهی، خوشرویی و خوش رفتاری را در رفتار و عمل خود ترویج و توسعه دهند. در ارائه خدمت به جامعه ضمن پرهیز از منت گذاری و تندخویی، اخلاص و سعه صدر داشته باشند. همچنین انضباط در هر جامعه و سازمانی لازمه و شرط اولیه هر نوع توسعه‌ای به شمار می‌رود. مطالعات نشان می‌دهند که برای فعالیت تمامی گروه‌های سازمانی وجود انضباط، امری ضروری است. اصل انضباط اداری برگرفته از حقوق اداری است که رعایت آن منجر به حسن جریان امور در دستگاه‌های اجرایی می‌شود. (درویشی و مددکار حق جو، ۱۳۹۳: ۹) کارکنان باید خودشان را به نحوی منطقی با کدهای رفتاری تدوین شده توسط مدیریت سازمان تطبیق دهند و از این طریق با اهداف سازمانی، سازگاری یابند. در یک سازمان، مهارت در ایجاد یک فضای سالم انضباطی از مهمترین ویژگی‌های مسئولان آن سازمان است. جایگاه و اهمیت وجدان کاری، جایگاه و اهمیت نظم و انضباط، مؤلفه‌های انضباط، مؤلفه‌های وجدان کاری، راهکارهای ایجاد و تقویت وجدان کاری و راهکارهای ایجاد نظم و انضباط در کار، مورد توجه و نظر آموزه‌های دین اسلام است. بر این اساس در این پژوهش، جایگاه اصول و مبانی اخلاق و انضباط اداری در نظام حقوقی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهیم. با توجه به ماهیت موضوع، تحقیق حاضر از لحاظ هدف، کاربردی، از لحاظ روش تحقیق، به صورت نظری می‌باشد و روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای بوده و روش تجزیه و تحلیل و جمع‌بندی به صورت توصیفی خواهد بود.

مفهوم و مصادیق اخلاق اداری

اخلاق اداری از دو کلمه مدیریت و اخلاق تشکیل شده است. منظور از اداره، فرآیند اداره یک سازمان یا امور عمومی آن یا دولت است. در حالی که تعریف اخلاق این است که چگونه بین درست و نادرست تمایز قائل شویم و آنچه را که درست می‌دانیم عمل کنیم. بنابراین، اخلاق اداری به معنای منشور اخلاق حرفه‌ای در خدمات کشوری است. بر این اساس، اخلاق اداری را می‌توان مجموعه‌ای از هنجارها و الزامات اخلاقی برای افرادی که در مدیریت دولتی قرار می‌دهند، توصیف کرد تا فعالیت حرفه‌ای خود را برای دستیابی به مشترک‌المنافع و استفاده مؤثر از ارزش‌های

اخلاقی هدف قرار دهند. اخلاق اداری زیر مجموعه اخلاق حرفه‌ای بوده و اخلاق حرفه‌ای شاخه‌ای از اخلاق کاربردی است که به مباحث اخلاقی در حرفه می‌پردازد. (قراملکی، ۱۳۸۷: ۱۷۵) به عبارت دیگر اخلاق حرفه‌ای به مسئولیت‌های اخلاقی فرد و سازمان در حرفه تعریف می‌شود و شامل همه مسئولیت‌های اخلاقی سازمان می‌شود. از مهمترین عوامل مؤثر در شکل‌گیری و تقویت اخلاق اداری با توجه به آموزه‌های دینی، حاکمیت شایسته‌سالاری در نظام اداری است. بدین معنا که کار و مسئولیت در نظام اداری به کسی که صلاحیت لازم را دارد سپرده شود. عدم رعایت این مهم خیانت به مردم و نظام اسلامی است و عملی غیر اخلاقی محسوب می‌شود. از دیگر عناصری که در اخلاق اداری بایستی از سوی سازمان بدان توجه شود، بحث تأمین مالی کارمندان است؛ کمک به کارمند جهت ایجاد زندگی آبرومند زمینه‌ساز تحقق و تحکیم اخلاق اداری است و غافل شدن مسئولان از این امر زمینه فساد و تباهی است. (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۱۵۱)

سازمان‌های تحت مدیریت حکومت اسلامی موظفند در راستای ایجاد و تقویت اخلاق در ادارات با مد نظر قراردادن مبانی اخلاقی و نیز با تأسی به الگوهای اخلاقی اسلام و بر حسب وظایف خاص هر سازمان نسبت به تدوین منشور اخلاق سازمانی اقدام نمایند و به ادارات زیرمجموعه خود ابلاغ نمایند. شایسته است در ادارات اسلامی نسبت به تعظیم شعائر الهی از جمله برگزاری نماز جماعت و سایر مناسک ملی و مذهبی؛ ترویج دو فریضه امر به معروف و نهی از منکر؛ از سوی سازمان توجه ویژه شود. یکی از فضائل مهم در نظام اداری حاکمیت نظم و انضباط در همه شئون اداری است. از دیگر فضایل مورد توجه نظام اخلاقی اسلام که در گستره اداری و سازمانی پر کاربرد است و از اهمیت زیادی برخوردار است فضیلت حلم و بردباری است. حلم و بردباری باعث می‌شود که کارکنان دستگاه اداری بهتر به خواسته مردم توجه داشته و در نتیجه اهداف سازمان را پیش ببرند. از دیگر فضایل اخلاقی‌ای که در نظام اخلاقی اسلام نیز از اهمیت بالایی برخوردار است و در چارچوب اداری کاربرد زیادی دارد رعایت تواضع و فروتنی است. کارکنان در نظام اداری باید فضیلت قناعت ورزی پیشه کنند به آنچه دارند قانع بوده و چشم به داشته‌های دیگر همکاران نداشته و به ارباب رجوع پیشنهاد رشوه ندهند و از دستبرد به بیت‌المال خودداری نمایند. شایسته است در نظام اداری مبتنی بر اسلام، کلیه کارکنان اعم از مدیران و کارمندان نسبت به مسائل مربوط به شغل خود آگاهی و بینش کافی داشته باشند. بهتر است در نظام اداری کارکنان هنگامی که از همکاران و ارباب رجوع رنجیده خاطر شدند با تأسی به فرهنگ قرآن بخشش نمایند. یکی از اموری که در آموزه‌های دین مبین اسلام بدان تأکید شده و شایسته است در نظام اداری رعایت گردد، این است که هرکاری در جای خود و در زمان خود انجام شود و از شتاب در کاری که وقتش نرسیده و سستی در انجام کاری که فرمانش رسیده خودداری شود. شایسته است در ادارات اسلامی همه کارکنان از حسادت نسبت به یکدیگر بپرهیزند و همکاران خود را از آن برحذر دارند. مهمترین شرط برای یک کارمند یا کارگر نمونه دو چیز بیان شده: نخست قوت و توانائی، و دیگر امانت و درستکاری. بیت‌المال و اموال و امکانات دولتی و مشاغل و مناصب اداری به عنوان اماناتی در دست کارکنان اداری است که از آن باید در جهت خدمت به

مردم استفاده کنند. در ساختار اداری کارکنان سازمان موظفند اسرار مردم و ارباب رجوع و همکاران خود و همچنین بنا به مسئولیتی که دارند و میزان اطلاعاتی که از سازمان مربوط دارند بپوشانند و حفظ کنند. شایسته است در نظام اداری مدیران خیرخواه کارکنان زیر دست بوده و مجموعه اداره خیرخواه مردم باشند. شایسته است کارکنان نظام اداری همانطوری که با روحیه خیرخواهی عیب دیگران را به وی گوشزد می‌کنند، خود نیز این ظرفیت را داشته باشند که انتقاد به جا و منصفانه دیگران را با رویکرد خیرخواهی نگاه کنند و نسبت به مافوق، همکاران و مراجعین پندپذیر و نقدپذیر باشند. با نظر به تأکید دین اسلام نسبت به برادری میان مؤمنان، خوب است در ساختار ادارات، روح برادری و اخوت جاری باشد و کلیه کارکنان در همه احوال به خصوص در مواقع مشکلات و سختی‌ها نسبت به هم همدردی کنند. خوب است در نظام اداری کارکنان از دروغگویی در بین خود و در پاسخگویی نسبت به ارباب رجوع پرهیز کنند و از گفتن و نقل کردن و پرداختن به خبرهایی که پایه و اساس درستی ندارد بپرهیزند. کارکنان ادارات وقتی استخدام اداره می‌شوند قرارداد می‌بندند که طبق ساعت مشخص کار مشخصی را برای آن اداره انجام دهند. حال اگر کار خود را به نحو احسن انجام ندهند، به نوعی پیمان شکنی کرده‌اند. وقتی قرآن کریم وفای به عهد و پیمان را از نشانه‌های ایمان می‌داند، بنابراین عهدشکنی انسان را از دایره ایمان خارج می‌کند. پس کارکنان اداری موظفند به عهد و پیمانی که در مقابل سازمان خود بسته‌اند وفادار باشند.

مفهوم انضباط اداری و انواع آن

منظور از انضباط، اعمال تربیتی است که باعث ایجاد نظم در کار و حسن انجام وظیفه طبق موازین تعیین شده، در افراد می‌شود و تخطی از آن‌ها کارکنان را با نوعی تنبیه رو به رو می‌سازد. بر این اساس، انضباط فراهم آوردن موقعیتی است که کارکنان یک سازمان خود را با مقررات و قوانین و معیارهای سازمان هماهنگ و بر اساس آن‌ها عمل می‌کنند. لازم به ذکر است که تعداد زیادی از کارکنان خودشان این هماهنگی را ایجاد می‌کنند. زیرا پایبندی به قوانین و مقررات و معیارهای سازمانی را بر خود لازم می‌دانند، اما متأسفانه تعدادی از کارکنان ممکن است از آن‌ها سر باز بزنند که در این صورت اعمال نظم در سازمان ضرورت پیدا می‌کند. واضح است که تنبیه کارکنان در سازمان هدف نمی‌باشد، بلکه هدف اصلی بهره‌گیری از رویه‌ای که موجب تغییرات رفتاری مطلوب گردد، می‌باشد. مسلم است رعایت نظم و عواملی که نظم را حاکم می‌کند، به ویژه در کارهای جمعی ضرورت فراوان دارد، چرا که بدون انضباط و نظم انجام کار جمعی و گروهی مختل می‌شود. روشن است که جامع‌نگری و دقت در دستورالعمل‌های انضباطی و تنظیم قوانین و اجرای آن از مفاهیم ضروری می‌باشد، تا اهداف زیر را به وجود آورد:

۱. حراست از منابع سازمان و حفاظت آن ۲. حمایت کردن از حقوق اقتصادی، انسانی و اجتماعی کارکنان ۳. برطرف نمودن ناهنجاری‌های محیط کاری و به وجود آوردن محیطی آرام برای کارکنان ۴. ارتقای کیفیت کارها، کاهش دادن ضایعات تولید و مواد و افزایش بهره‌مندی از رفاه و کیفیت

زندگی کاری آنان. (سید جوادین و اسماعیل پور، ۱۳۹۱: ۵۹۱) به طور کلی، هر سازمانی تابع هنجارهای ویژه‌ای است که رعایت آن‌ها برای حفظ نظم و انضباط آن سازمان امری ضروری و اجتناب ناپذیر است. در واقع کارکنان می‌بایست وظایف و مسئولیت‌های اداری تعریف شده در شغل و پست سازمانی محوله را مطابق قوانین و مقررات مربوط، بدون سهل انگاری به نحو صحیح و دقیق انجام دهند. ایفای تکالیف و وظایف قانونی و عدم ارتکاب به قصور و تقصیر از جانب متصدیان امور به تحقق نظم و انضباط اداری منتهی می‌گردد. به عبارت دیگر انضباط اداری تابع اعمال و رفتار صحیح و مطلوب مستخدمین دستگاه‌های اجرایی در حیطه وظایف اداری محوله می‌باشد که قانونی بودن و صحت افعال در قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اجرایی تعریف و تبیین می‌نماید که بعضاً توسط مدیران برای کارکنان تشریح می‌شود تا بدین طریق به مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های خود واقف شوند. ماده ۱۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر می‌دارد: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است به منظور تقویت نظم و انضباط اداری و مالی در نظام اداره امور کشور و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای دولت، نسبت به تدوین ضوابط مربوطه اقدام تا پس از تصویب هیأت وزیران، توسط دستگاه‌های اجرایی به مورد اجرا گذاشته شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، با تدوین شاخص‌هایی، نحوه اجرای ضوابط مذکور را در دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار داده و هر ساله گزارش آن را به هیأت وزیران تقدیم نماید.»

انواع انضباط اداری عبارتند از: ۱ انضباط بازدارنده: اقدام‌هایی که کارکنان را به مراعات کردن مقررات سازمان تشویق و از این طریق از به وجود آمدن مشکلات انضباطی جلوگیری می‌کند انضباط اصلاح‌گر است. هدف مهم از به کار گیری این نوع انضباط، تشویق کارکنان به رعایت کردن مقررات سازمان و خود تدبیری می‌باشد. ۲ انضباط اصلاح کننده: انضباط اصلاح گرانه عملی است که نقض قانون را پیگیری می‌کند و در پی جلوگیری از نقض بیشتر قوانین و تضمین رعایت بیشتر معیارها است. عمل انضباطی یا اصلاحی مشخصاً یک جریمه است، همچون اخطار یا تعلیق بدون پرداخت. ۳ انضباط هزینه محور: در بسیاری از سازمان‌ها انضباط هزینه محور کارکنان را محدودیت‌های هزینه تعیین شده مواجه می‌کند و انطباق با انضباط منجر به پاداش یا سایر جوایز مالی می‌شود، در حالی که نقض چنین مواردی شامل مجازات (از جمله مالی) می‌شود. ۴ انضباط بودجه: انضباط بودجه در هر سازمان مهم است، مثلاً در طول اجرای پروژه‌ها یا تحقیقات. به عنوان مثال، در اداره عمومی، نظم بودجه به این معنی است که افراد پس از ایجاد بودجه و با تغییر عناصر خود نباید از میزان تعیین شده کاسته یا آن را افزایش دهند. نقض نظم و انضباط بودجه می‌تواند منجر به انفصال کارمندان از مقامات دولتی شود. ۵ نظم و انضباط ناخودآگاه: به دلایل مختلف (به عنوان مثال کمبود مهارت و یا اطلاعات)، برخی از کارکنان از آنچه استانداردها، قواعد و اصول در سازمان‌هایشان اعمال می‌کنند آگاهی ندارند.

کاربرد اصول اخلاقی در نظام اداری

عدالت و برابری به عنوان یک اصل اخلاقی مهم ایجاب می‌کند، افراد جامعه دسترسی برابر به نظام عدالت اداری داشته باشند و این مراجع نباید به روش تبعیض‌آمیز عمل کنند. برابری در برابر قانون مستلزم این است که همه اشخاص خصوصی به دادگاه یا دیوان، فارغ از مالکیت دعوا دسترسی برابر داشته باشند و اینکه با آن‌ها در سراسر دادرسی بدون تبعیض رفتار شود. بر این اساس، مقامات اداری در فرآیند اتخاذ تصمیمات باید تصمیمی یکسان برای اشخاصی که در وضعیت یکسان هستند اتخاذ نمایند. برابری در حقوق اداری به معنای برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف خود بدون توجه به زمینه‌های تبعیض‌آمیز جانبدارانه نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، سن، قومیت، ملیت، سطح سواد، وضعیت مالی، اجتماعی، شغلی، حزبی، خانوادگی، دیدگاه سیاسی، عقیدتی و مانند اینها در فرآیند اتخاذ تصمیم اداری است.^۲ در واقع هدف از رعایت اصل برابری ایجاد شرایط حقوقی است که در آن شهروندان قادر باشند که از زندگی با ارزش و رضایت‌بخشی، به طور برابر بهره‌مند گردند. نمود عینی دیگر اصل برابری در حقوق اداری، اصل برابری در ورود به خدمت عمومی است. فرض بر این است که در بهره‌مندی ورود اشخاص به خدمات عمومی از قبیل استخدام دولتی هر قسم تبعیض یا سهم ویژه ممنوع است، مگر اینکه این امر توجیه قانونی داشته باشد. علاوه بر این هرگونه استثناء بر این اصل باید تفسیر مضیق و با از بین رفتن ضرورت ملغی گردد. همچنین کلیه اشخاص در بهره‌مندی از خدمات عمومی و اداری از حقوق مساوی برخوردارند. از جمله مصادیق این اصل در رویه قضایی می‌توان به اصل برابری استفاده کنندگان با منتفعین از عرصه‌های عمومی و اصل برابری اتباع فرانسوی و خارجی اشاره نمود.^۳ همانگونه که در بهره‌مندی از خدمات منافع و مزایای عمومی شهروندان برابر هستند، در برابر زبان‌های عمومی و یا اموری که نامطلوب می‌نمایند نیز این قاعده باید رعایت شود. بر این اساس، هزینه‌ها و تحمیلات ناشی از امر عمومی باید به گونه‌ای برابر شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد. مصداق بارز این اصل، «اصل برابری در برابر مالیات» و همچنین عوارض است. (هداونی و مشهدی، ۱۳۹۰: ۱۵۴) اصل برابری در رفتار بدین معنا است که اداره باید رفتاری برابر در وضعیت‌های مشابه و در کلیه مراحل فرآیندهای اداری با اشخاص داشته باشد. حق دادخواهی و رجوع به محکمه صالحه به عنوان یکی از حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان در اسناد ملی و بین‌المللی شناخته شده است. لذا باید شهروندان بتوانند در مراجع قضایی بی‌طرف نسبت به اعتراض و شکایت از اقدامات و تصمیمات اداری اقدام نمایند. مقامات اداری حق تضییق و تحدید این حق را ندارند. به عبارت دیگر اصل بر صلاحیت عام مراجع دادگستری در برابر

^۲ اصل بیستم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.»

^۳ بند چهاردهم اصل سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.»

صلاحیت مراجع غیردادگستری است.^۴ احترام به حقوق مکتسبه افراد از موضوعات مبتلا به در حقوق اداری است که بخش مهمی از آراء دیوان عدالت اداری در خصوص کنترل قضایی را به خود اختصاص داده است. حقوق مکتسبه مجموعه حقوقی است که در اثر رویه‌های اداری و در طول یک زمان معقول و به گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثبات یافته است. در حقوق اداری باید این اصل را در فضا و زمینه احترام به اصول دولت قانونمدار و حقوق بنیادین تضمین شده توسط قوانین اساسی و منافع شکل گرفته شهروندان تحلیل نمود. در حقوق اداری مطابق اصل احترام به حقوق مکتسبه و حقوق اداری، مقام اداری نمی‌تواند تصمیم خود را که مستلزم محدود نمودن؛ نسخ یا سلب آن‌ها است نسبت به دارندگان قبل از آن دهد. به عبارت بهتر حقوق اشخاص نباید به موجب تصمیم لاحق؛ سلب یا تحدید گردد. این اصل ارتباط نزدیکی با اصل عطف بماسبق نشدن تصمیمات و قوانین، اصل انتظارات مشروع و اصل قانونی بودن تصمیم مقام اداری دارد. دیوان با استناد به این اصل و اعلام غیرقانونی بودن محدودیت یا سلب و یا عدم توجه یا تغییر به حقوق مکتسبه اشخاص حکم به ابطال بسیاری از تصمیمات مقامات اداری داده است. همچنین اصل خدمت به مردم جامعه نیز یکی از معیارهای کارآمدی اداره و از اصول اداره خوب است. بر این اساس هر کس حق خواهد داشت تا تقاضایش در فرایند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و کافی و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود. بدین جهت این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمانی معقول از لوازم آن است. بر این اساس مقام عمومی باید اولاً: قلمرو زمانی مورد نظر مقنن را در رسیدگی‌های اداری رعایت نماید. ثانیاً: هرگونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص تفسیر و اداره در این خصوص مسئولیت خواهد داشت. (هداونی و مشهدی، ۱۳۹۰: ۱۸۹) لازم به ذکر است عدم رعایت اصل سرعت در پاسخگویی و رعایت محدوده زمانی در پاسخگویی به ارباب رجوع ممکن است زمینه ساز نقض حقوق شهروندان و اطاله در رسیدگی‌های اداری گردد. این اصل در آراء تحت عناوین متعددی مطرح گردیده و بعضاً مبنای جهت ابطال تصمیم نیز واقع گردیده است. در تعدادی از آراء نیز دیوان بر عدم تعلل اداره تاکید و مسئولیت و خسارات احتمالی ناشی از آن را متوجه مقام اداری و نه شهروندان نموده است. به عبارت حقوقی در صورت تعلل و تأخیر، اداره مشمول قاعده اقدام می‌گردد.

تأثیر اصل کنترل و نظارت در جلوگیری از بی‌انضباطی کارکنان

از آنجا که اصل نظارت و کنترل به عنوان مانع قوی بروز فساد عمل و ارزیابی عملکرد را نیز آسان می‌کند در فرهنگ اسلامی از جایگاه و اهمیت بسیاری برخوردار است و دولت باید برای اجرای قوانین و حفظ حقوق جامعه و تنبیه قانون‌شکنان، در زندگی مردم مداخله کند.

^۴ اصل ۳۶ و ۶۱ قانون اساسی و ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر.

نظارت یا کنترل سلسله مراتب

مجموع اعتبارات و اقداماتی است که به منظور جلوگیری از انحراف دستگاه دولتی از اهداف و وظایف قانونی‌اش انجام می‌گیرد و مقصود از آن تحقیق، اعلام اشتباه، معایب کار و تخلفات کارمندان است تا جبران و ترمیم شود.

نظارت ارشادی یا پیشگیری

نظارت به تمام مراحل انجام کار است که به صدور بخشنامه و نظارت متکی است و استوار بر چند اصل. اولاً: نظارت پیش از محو آثار جرم، ثانیاً: نظارت توسط ناظر با صلاحیت فنی و بی‌طرفانه باشد. ثالثاً: نظارت می‌بایست ضمانت اجرا داشته باشد.

نظارت تعقیبی

در این مرحله وزیر می‌تواند اقدام به ابطال یا اصلاح اعمال مأموران دولتی مغایر با مقتضیات اداری بنماید یا شخصاً با حکم وزارتی آن‌ها را فسخ یا اصلاح نماید. کلیه اعمال اداره به جز قراردادهای مشمول نظارت وزیر است چون در قراردادهای دوجانبه رسیدگی به اختلافات آن‌ها در صلاحیت محاکم عمومی و تابع آئین دادرسی مدنی است. همچنین، قانونگذار روش‌های مختلفی برای نظارت بر تصویب و اجرای آئین نامه‌های اداری پیش بینی نموده است. به طور کلی، نظارت بر آئین نامه اداری به دو شکل متصور است:

نظارت پارلمانی: تصویب نامه‌ها، آئین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مشترک وزارتخانه‌ها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به شرح مندرج در اصل ۹۶ قانون اساسی با شورای نگهبان است. ضمناً به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آئین نامه‌ها با قوانین عادی، باید ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسند اگر رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبات، آئین نامه‌ها و تصویب نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. در صورتی که هیأت وزیران پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام ننمایند، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد شد.

نظارت قضایی: قانون اساسی، برای رسیدگی به به دعاوی و شکایات اداری، دیوانی به نامه دیوان عدالت اداری تشکیل داده که عهده دار نظارت بر مطابقت آئین نامه‌ها و تصمیمات و اقدامات اداری مکلف است چنانچه شکایت را وارد تشخیص دهد، نسبت به ابطال آن اقدام نماید. همچنین مطابق مقررات قانونی، قضات دادگستری مکلفند، از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های خلاف قانون و شرع خودداری نمایند.

ضمانت اجراهای تخلف کارکنان از اخلاق و انضباط اداری

هر نظام اداری جهت دسترسی به اهداف و آرمان‌هایی که برای خود مشخص نموده است و همچنین در جهت تأمین منافع ارباب رجوع و جلوگیری از نقض حقوق شهروندان و از سوی دیگر جهت کارایی بهتر در زمینه اعاده حکومت، ضمانت اجراهایی را در جهت مجازات خاطیان یعنی کارمندان و مدیرانی که حیثیت؛ شأن و اعتبار شهروندان را زیر سؤال قرار می‌دهند، در نظر گرفته است. بر این اساس، اقدام‌های تنبیهی در سازمان انواع و شدت آن با خطای که فردی مرتکب آن شده باید متناسب باشد. نباید به خاطر یک خطای کوچک و کم اهمیت، تنبیه سنگینی برای فرد در نظر گرفت. این ضمانت اجراها عبارتند از:

۱) اخطار شفاهی: رایج‌ترین حکم انضباطی در محل‌های کاری است. این نوع اخطار یک نوع گفتگو بین ناظر و کارمند است که می‌تواند درباره جهت خاصی از کار، کارمند یا کارگر باشد. این روش کارمند را آگاه می‌سازد که ادامه رفتارش یا سطح عملکرد ضعیفش، اقدام جدی‌تری را به دنبال خواهد داشت. سرپرست باید جزئیات خاصی را ارائه دهد. کارکنان باید بدانند چه چیزی صحیح است و چگونه باید انجام دهند، و قبل از انجام اقدامات دیگر، باید زمان کافی برای اصلاح خود داشته باشند.

۲) توبیخ و اخطار کتبی: یکی از از مهمترین ضمانت اجراهای اداری در حوزه تحقق حقوق شهروندی مربوط به توبیخ و اخطار کتبی می‌باشد، به طوریکه این ضمانت اجرا؛ یکی از ابتدایی‌ترین و اولین نوع ضمانت اجرای اداری می‌باشد که ابتدا متناسب با نوع تخلف که از سوی کارکنان صورت می‌گیرد، این نوع تخلف به آن‌ها اطلاع داده می‌شود و بعد از این اخطار کتبی به توبیخ فردی که این عمل را انجام داده است؛ پرداخته می‌شود. به طوری که این مسئله متناسب با نوع خطای صورت گرفته و همچنین تخلفی که آن‌ها انجام داده‌اند؛ می‌باشد. مسئله توبیخ و اخطار کتبی در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در بند الف و ب مورد تأکید قرار گرفته است، به طوری که در بند الف ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به مسئله اخطار کتبی به کارمند مربوطه در زمینه تخلفی که صورت داده بسنده می‌شود و این اخطار بدون اینکه در پرونده استخدامی وی درج شود به صورت کتبی در قالب یک برگه نوشته شده به وی اعلام می‌شود. در زمینه توبیخ کتبی هم باید بیان کنیم که در بند ب ماده ۹ قانون رسیدگی به پرونده و تخلفات اداری توبیخ کتبی هم بعد از اخطار کتبی به کارمند مربوطه، در زمینه خطا و تخلفی که صورت داده ابلاغ می‌شود. با این تفاوت که این توبیخ که به صورت کتبی به وی ابلاغ شده است، در پرونده استخدامی وی درج می‌شود تا به عنوان یک نوع ضمانت اجرا در جلوگیری از تخلفی که انجام داده؛ عمل شود. از سوی دیگر ضمانت اجرایی مناسبی در زمینه احقاق حقوق شهروندان محسوب می‌شود، به طوری که این نوع توبیخ و سرزنش باید به صورت قانونی و مطابق با تخلفی که صورت گرفته انجام شود.

۳) کسر حقوق، فوق العاده شغل یا عناوین مشابه: دومین مسئله‌ای که به عنوان ضمانت اجرا در تحقق حقوق شهروندان در زمینه جلوگیری و یا به عبارت دیگر عدم تکرار تخلف؛ توسط کارکنان

اجرایی کشور و کارمندان مورد توجه نظام حقوق اداری و همچنین قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورد توجه قرار گرفته است؛ مربوط به کسر حقوق؛ فوق العاده شغل و عناوینی از این قبیل می باشد. به طوریکه کسر حقوق به عنوان یکی از ضمانت اجرای قابل قبول اداری در زمینه رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان به حساب می آید؛ به طوری که در این نوع ضمانت اجرا که بیشتر جنبه مدنی و اداری دارد، بر جنبه اقتصادی ضمانت اجرا و مجازات کارمند تأکید می شود و شرایطی که از لحاظ قانونی در زمینه کسر حقوق و همچنین فوق العاده شغل می باشد؛ در نظر گرفته شده است را می توان به موارد زیر اشاره نمود:

اول اینکه میزان کسر حقوق و فوق العاده شغل نهایتاً باید تا یک سوم برای کارمند خاطی در نظر گرفته شود. از سوی دیگر مدت اجرای این نوع مجازات برای تخلفی که از سوی کارمند صورت گرفته است، باید از یک ماه تا نهایتاً یک سال باشد و در صورت اعمال تخلف بیشتر از آن باید از دیگر ضمانت اجرای موجود در این زمینه استفاده نمود کسر حقوق بیشتر در جهت جلوگیری از تکرار مکرر تخلفات و همچنین اصلاح فرد در زمینه شغلی که به وی سپرده شده است می باشد، و این جریمه توسط هیئت های رسیدگی کننده اداری صورت می گیرد.

۴) انفصال از خدمت: یکی دیگر از از ضمانت اجرای که در زمینه حقوق شهروندان و رسیدگی به تخلفات کارمندان مورد توجه قانونگذار قرار گرفته از مسائل انفصال از خدمت و خدمات دولتی اجرایی است، به طوری که این ضمانت اجرا به عنوان یکی از شدیدترین نوع ضمانت اجرای حقوقی محسوب می شود که ماهیت اجرایی آن منوط به نوع تخلف و همچنین میزان جرایمی که کارمند یا کارکنان اجرایی انجام داده اند صورت می گیرد، به گونه ای که این ضمانت اجرا در قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ مورد توجه به قانونگذار قرار گرفته است به طوری که بندد ماده ۹ قانون رسیدگی کننده به تخلفات اداری به مساله انفصال از خدمات دولتی در صورت انجام یکسری از تخلفات اشاره نمود از سوی دیگر ماده ۴۸ قانون مدیریت خدمات کشوری هم انجام یک سری از تخلفات را به عنوان یکی از از مؤلفه های انفصال از خدمت برای کارکنان در نظر گرفته است که می توان به مواردی همچون استعفا بازنشستگی یا از کار افتادگی کلی - بازنشستگی و یا از کار افتادگی کلی طبق قوانین ذیربط؛ - استعفاء؛ - باز خریدی به دلیل کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب. - آماده به خدمت بر اساس ماده (۱۲۲) - اخراج یا انفصال به موجب احکام مراجع قانونی ذیربط. تبصره ۱- کارمندانی که به موجب احکام مراجع قانونی از خدمت منفصل می گردند در مدت انفصال اجازه استخدام و یا هر گونه اشتغال در دستگاه های اجرایی را نخواهند داشت.

۵) تغییر محل جغرافیایی خدمت: یکی دیگر از از ضمانت اجرای که در زمینه حقوق شهروندان و رسیدگی به تخلفات کارمندان مورد توجه قانونگذار قرار گرفته؛ مربوط به تغییر محل جغرافیایی خدمت می باشد. بدین صورت که این نوع ضمانت اجرا نوعی از ضمانت اجرای اداری و موثر در زمینه پیشگیری از تخلفات اداری و همچنین احقاق حقوق شهروندان محسوب می شود که در

قانون رسیدگی به تخلفات اداری و در بنده این قانون مورد توجه قرار گرفته است. به طوری که در این بند بیان شده مطابق با نوع تخلف صورت گرفته و همچنین مطابق با تناسب مجازات با نوع تخلف، مدت اجرای تغییر محل جغرافیایی خدمت فرد متخلف از ۱ تا ۵ سال است.

نتیجه گیری

نظام اداری هر کشور اهمیت و نقش حیاتی در بهبود وضعیت جامعه و نیل آن به اهداف و ارزش‌های عالی دارد. اخلاق کار و انضباط اداری از عوامل مؤثر در سازمان‌ها به حساب می‌آیند. در جامعه دینی و اسلامی، منبع اصلی تدوین اخلاق کار، منابع اصیل دینی خصوصاً قرآن، سنت پیامبر و آموزه‌های اهل بیت پیامبر است. کارکنان باید از قوانینی که سازمان وضع کرده اطاعت کرده، به آن‌ها احترام بگذارند. انضباط خوب، نتیجه رهبری اثربخش و درک روشنی است که بین مدیریت و کارکنان با توجه به قوانین سازمان وجود دارد. نظم و انضباط در در سازمان‌ها با تقسیم کار و تخصصی شدن بیشتر کارها و ایجاد رویکرد سیستمی با ابزارهای فنی سیستم، ایجاد می‌شود. بنابراین باید با توسعه و ترویج اصول اخلاق اسلامی کار، انضباط اداری را نیز حاکم نموده و موجب افزایش بهره‌وری، بهبود ارتباطات و کاهش درجه خطرپذیری در سازمان شد.

پیشنهادهات

۱. اهمیت به ارزش‌های دینی و تعظیم شعائر الهی از جمله برپایی نماز جماعت، اشاعه فریضه امر به معروف و نهی از منکر به عنوان عوامل مهم در ارتقاء اخلاق اداری.
۲. برنامه ریزی سازمان‌ها در جهت استفاده هر چه بیشتر از ظرفیت‌های دین در جهت تقویت ارتقاء اخلاقی اداری و سازمانی.
۳. وجود یک نظام دادرسی منصفانه که دارای ضمانت اجرای اداری محکمی باشد و از متن قوانین اداری آمده باشد، از مهمترین مواردی است که می‌تواند رسیدگی و مجازات‌های لازم را در زمینه تخلفات اداری و انضباطی اعمال نماید که این مسأله باید در قانون نظام اداری ایران مورد توجه بیشتر قرار گیرد.
۴. توسعه و آموزش اخلاق از مسئولیت‌های مدیران سازمان است. برای اینکه کارکنان ارزش‌های سازمانی و اخلاقیات و رفتاری را که سازمان از آن‌ها انتظار دارد در حین انجام کار از خود بروز دهند، بهتر است سازمان‌ها اقدام به برگزاری کارگاه‌های اخلاقی نمایند. این برنامه‌ها باید به صورت رسمی برگزار شوند و تمامی کارکنان از سطوح مختلف سازمان در آن شرکت کنند تا اهمیت برنامه‌های اخلاقی برای همگان روشن شود.
۵. از آنجایی که اخلاق دارای ثبات و مبانی کلی است می‌تواند منبع مستقلى برای وضع قوانین اداری باشد و موجب کاهش اختلاف نظرها قرار گیرد.

منابع و مراجع

- (۱) درویشی، بابک و مددکار حق جو، مهنار (۱۳۹۳)، اصول و مبانی تحقق انضباط اداری در نظام حقوقی ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۳.
- (۲) دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۷۹)، ارباب امانت: اخلاق اداری در نهج البلاغه، چ ۶، تهران: انتشارات دریا.
- (۳) سید جوادین، سیدرضا و اسماعیل پور، حسن (۱۳۹۱)، مبانی و کاربردهای مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان، چ ۶، تهران: انتشارات نگاه دانش.
- (۴) قراملکی، احدفرامرز (۱۳۸۷)، درآمدی بر اخلاق حرفه‌ای، چ ۱، تهران: سرآمد (وابسته به مؤسسه مطالعات بهروری منابع انسانی)
- (۵) قربان زاده، وجه‌الله و کریمان، مریم (۱۳۸۸)، عوامل درون سازمانی مؤثر بر اخلاق کاری کارکنان، مجله پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، شماره ۴.
- (۶) هداونی، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۰) اصول حقوقی اداری، چ ۱، تهران: انتشارات خرسندی.