

## رابطه حقوق شهروندی و نظام اداری

دکتر شهناز جهانگیری

### مقدمه

گونه‌ای که کارایی، اثربخشی و کارآمدی نظام اداری، تضمین موفقیت و کارآمدی دیگر نظام‌هاست، چنانچه نظام اداری بتواند نقش خود را به بهترین وجه ایفا نماید، می‌توان به توسعه در سایر ارکان کشور امیدوار بود. اصولاً نظام اداری ساز و کارهای بوروکراسی و اداری در یک نظام سیاسی است و زمینه اجرایی کردن تصمیمات مقامات صلاحیت دار را در حکومت در محدوده اختیارات تعیین شده فراهم می‌نماید.

یک نظام اداری مطلوب وقتی می‌تواند ادعای کارآمدی داشته باشد؛ که با مشخصه‌هایی مانند پاسخگویی به نیازها و حل مسائل شهروندان، شفافیت، مسئولیت‌پذیری توأم بوده و در عین حال برخوردار از کارکنان متخصص و اخلاق‌مدار، سریع و دقیق، مطابق با فناوری‌ها و اقتضائات روز جامعه، پیشرو، توسعه یافته و تضمین کننده حقوق شهروندی باشد در چنین وضعیتی است که دولت می‌تواند ادعای موفقیت در دستیابی به اهداف خود را داشته باشد.

دولت و مجموعه قوای سه‌گانه کشور برای امکان بقا و فعالیت نیازمند وجود نظام اداری است؛ زیرا حیات هر پدیده‌ای به وجود ابزار بستگی دارد که نیازها و اهدافش را فراهم کند. با توجه به بند دهم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف به ایجاد نظام اداری صحیح و کارآمد می‌باشد. بر این اساس سیاست‌های کلی نظام اداری در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ در ۲۶ بند ابلاغ شده است

آنگاه که سخن از دموکراسی، جامعه مدنی، توسعه، مشارکت و انواع آن به بیان می‌آید بحث حقوق شهروندی نیز پیش کشیده می‌شود. در واقع مهم‌ترین ویژگی جامعه مدرن، پیوستگی تفکیک‌ناپذیر حقوق فردی و مشارکت‌های فردی به منظور رشد حیات به سمت تکوین جامعه است. در واقع شهروند قهرمان اصلی جامعه است و در این جامعه، تصمیم‌گیری‌هایی از طریق فرآیندهای جمعی و مشارکت فعالانه شهروندان در شرایطی آزاد و برابر صورت می‌گیرد. در اندیشه مدرن، مؤلفه‌هایی همچون تکالیف، وفاداری، مسئولیت، هویت و آموزش، نقش و مفهوم حقوق فردی را تبیین می‌نمایند و بیش از هر چیز به نزدیکی شهروندی و جامعه فردی تأکید دارند.

در مباحث ابتدایی حقوق عمومی بیان می‌شود: «ضرورت برقراری نظم عمومی و تأمین کردن منافع و مصالح همگانی، عملاً به تأسیس نهادهایی منتهی می‌شود که در رأس آن دولت برخوردار از حاکمیت قرار دارد. دولتی که به تعبیر پوپر<sup>۱</sup> دستور کار صحیح او در سیاست‌گذاری باید تخفیف رنج‌ها باشد.»

بر این اساس باید یکی از دلایل اصلی وجود و پیدایش دولت را تحقق حقوق شهروندی دانست. لذا دولت برخوردار از حاکمیت در صحنه داخلی باید در مقام تحقق حیات جمعی و حقوق شهروندی برآید که شرافت انسان‌ها را تضمین کند.

در واقع می‌توان گفت دولت عامل تحقق حقوق شهروندی است و جوهره رابطه دولت-ملت، نهاد «شهروندی» است. به طوری که اگر حقوق شهروندی در جامعه‌ای محقق شود باید آن را ناشی از اراده دولت دانست و اگر جامعه‌ای به مراتب و مدارج درخوری از معیارهای حقوق شهروندی دست نیابد می‌توان نتیجه گرفت دولت نخواسته آن جامعه از سطوح مناسب حقوق شهروندی برخوردار و بهره‌مند گردد.

نظام اداری هر کشور در کانون نظام‌های آن کشور قرار دارد، به

## نظام اداری

نظام اداری تاثیر روزافزونی در ساختار حقوقی و سیاسی کشور دارد و نقش نظام اداری در زمینه حقوق شهروندی بسیار مهم و موثر می‌باشد. بنابراین یکی از مسائلی که امروزه در کانون توجه محافل مختلف قرار دارد؛ حقوق شهروندی و چگونگی بهره‌مندی افراد جوامع مختلف از آن در نظام اداری است؛ زیرا تداوم حیات و پیشرفت جامعه تنها در سایه وجود شهروندان فعال و مشارکت‌جو آن هم در بستری از نظام اداری آشنا به حقوق شهروندی متصور است.

از نظام اداری تعاریف مختلفی ارائه شده است. نظام اداری مجموعه دستگاه‌های اجرایی است که هزینه آن‌ها از محل بودجه عمومی تامین می‌شود و بازوی اجرایی دولت در انجام تکلیف و وظایف در قبال مردم است (معمارزاده، ۱۳۸۲: ۱۳). نظام اداری را می‌توان در دو سطح تعریف کرد: سطح کلان که در این سطح نظام اداری کشور ساختار برنامه‌ریزی شده، سازماندهی شده و نهادینه شده (منظومه)، از نهادها، سازمان‌ها، تاسیسات و شالوده‌های اداری و تشکیلاتی کلان دولت است که مجموعه وظایف، تکالیف، عملیات و برنامه‌های دولت را برای اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله مقاصد و اهداف معین به اجرا درمی‌آورد و سطح سازمانی که در این سطح، نظام اداری در برگیرنده کلیه ساز و کارها، روش‌ها و نهادهایی است که نظام مدیریتی آن سازمان با به کارگیری آن‌ها بر عملکرد مجموعه تشکیل دهنده سازمان، نظارت و آن را در جهت تامین اهدافش رهبری می‌کند (نوروزی، ۱۳۹۸: ۲۶).

امروزه اداره و مراجع عمومی نقش پراهمیتی را در زندگی شهروندان ایفا می‌کنند. به گونه‌ای که کمتر عرصه‌ای از عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جامعه را می‌توان یافت که به نوعی از سوی یک دستگاه اداری، تنظیم و مقررات‌گذاری نشده باشد. سازمان‌های اداری و گسترش فعالیت‌های آنها در همه شئون زندگی مردم، تا حدی پیش‌رفته که تقریباً از قبل از تولد تا بعد از مرگ فرد به آنها وابسته است.

## حقوق شهروندی

حقوق شهروندی از واژگانی است که به تازگی در ادبیات سیاسی، اجتماعی و حقوقی ایران به کار گرفته می‌شود؛ به همین سبب نیز صرف‌نظر از متخصصان، تا حدی در ادبیات حقوقی ما ناشناخته

و شاید مبهم باشد، گرچه ۲۴ اصل از ۱۷۷ اصل قانون اساسی به حقوق ملت اختصاص یافته است، اما متون حقوقی که درباره رعایت حقوق شهروندی تدوین و تصویب شده‌اند؛ اندک هستند و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریحی به عبارت «حقوق شهروندی» نشده است. فقط از فحوای برخی اصول استنباط می‌شود که متضمن موضوع یا موضوعات حقوق شهروندی است.

حقوق شهروندی مجموعه‌ای امتیازاتی است که به شهروندان یک کشور اعطاء می‌شود. به عبارتی حقوق شهروندی، ناظر به حقوقی هستند که افراد جامعه، بخاطر وفاداری به سعادت جمعی شهروندان که در قالب حمایت از حاکمیتی مشروع می‌باشد، آن‌ها را تصاحب کرده و از آن‌ها بهره می‌برند (روشن و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۷).

در مجموع مطالعات به عمل آمده حقوق شهروندی را این‌گونه تعریف می‌کند: «حقوق شهروندی محصول زندگی اجتماعی است. زیرا غریزه و نیازهای مختلف افراد بشر را ناگزیر کرده در کنار هم جمع شده و اداره امور جمعی خود را برای نیل به نظم، امنیت و رفاه به نمایندگان منتخب خود تفویض کنند. لکن برای اینکه منتخبان در اثر وسوسه قدرت، هدف اصلی را فراموش نکنند؛ اصولی را در قالب حقوق شهروندی تدوین کرده‌اند تا حق و تکلیف مردم و دولت در برابر هم شفاف باشد. حقوق شهروندی به شدت با مفاهیم زمان و مکان در ارتباط است و از هر جایی به جای دیگر متفاوت است.»

یک شهروند فعال دارای ویژگی‌هایی چون شهروند عقلائی است به این مفهوم که این شهروند از حداقل آگاهی‌های ذهنی نسبت به داشتن یک زندگی تراز بشری و جامعه در شأن انسانی برخوردار بوده و همچنین حقوق و مسئولیت‌های شهروندی خود را تشخیص دهد (یحیایی، ۱۳۸۰: ۳۰).

مبنای این حقوق، دو اصل کرامت انسانی و منع تبعیض است و هدف آن فراهم ساختن زمینه‌های رشد شخصیت فردی و اجتماعی است. حقوق شهروندی را می‌توان از نقطه نظر حقوق مدنی، سیاسی، قضایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تقسیم و تحلیل کرد (اکبری، ۱۳۹۷: ۵۲).

در اکثر جوامع دموکراتیک، حقوق شهروندی از جمله موارد مهمی است که توجه به آن در صدر برنامه‌های اداری قرار گرفته است و تضمین حقوق شهروندان در نظام اداری، از عوامل مهم در ایجاد فضای مسالمت‌آمیز بین دولت و ملت در یک محیط اجتماعی، محسوب می‌شود.

## منشور حقوق شهروندی

مهم‌ترین سندی که تا کنون در مورد حقوق شهروندی در کشور تدوین شده منشور حقوق شهروندی است.

بزرگترین هدف‌گذاری دولت در تهیه و تدوین منشور حقوق شهروندی ارائه خدمات بهتر به مردم به منظور کسب رضایت ایشان و زندگی مطلوب بر اساس شاخص‌های واقعی رشد و توسعه برای آحاد جامعه می‌باشد.

در واقع آنچه دولت یازدهم را بر آن داشته تا با اجماعی بی‌سابقه اقدام به تدوین و تصویب اولین سند رسمی کشور در باب حقوق شهروندی بنماید و به واسطه آن نظام فراگیری از حقوق و تکالیف انکارناپذیر افراد جامعه را تحت عنوان شهروندان به رسمیت بشناسد، شناختی بود که از جامعه به دست آورده و از رهگذر مطالعات اجتماعی، نقادی دلسوزان، مشاهدات عینی، گزارش‌های واصله و گاهی شکایات مردمی، دولت دریافت که با وجود متون موجود اعم از قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی، تارغایت حقوق شهروندی فاصله زیاد است و همه ارکان نظام در این منشور ملزم شده‌اند بر اساس حوزه فعالیت خود در ارتباط با شهروندان چارچوب مشخصی تدوین نمایند. در همین ارتباط دولت به عنوان قوه مجریه اذعان دارد که هنوز تکمیل شایسته و پاسخگویی مناسب به ویژه در ارتباط با مراجعان اداری وجود ندارد. بنابراین هدف اصلی خود را ایجاد اداره شایسته برای تمشیت امور کشور بر پایه‌ی قانون‌مداری، کارآمدی، پاسخگویی، شفافیت، عدالت و انصاف توسط همه مسئولین و کارکنان دستگاه‌های اجرایی قرار داد.

منشور حقوق شهروندی مشتمل بر ۱۲۰ ماده است که در مباحث مختلف از قبیل سلامت، فضای مجازی، آزادی بیان، اقلیت‌ها و غیره تهیه و تدوین شده است اما مهم‌ترین عناوین منشور در رابطه با نظام اداری در مواد زیر بیان شده‌اند:

بند ت: حق اداره شایسته و حسن تدبیر در مواد ۱۹ الی ۲۴ به علاوه پارهای مواد دیگر که به طور ضمنی در ارتباط با نظام اداری هستند.

## تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری

تصویب‌نامه حقوق شهروندی در نظام اداری که پس از منشور تهیه، تدوین و تقدیم شد؛ در واقع برشی از منشور حقوق شهروندی می‌باشد که به طور اخص به مطالبات، حق و حقوق شهروندان در نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی پرداخته است. شمول این

مصوبه، تمامی وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، استانداری‌ها و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند را در برمی‌گیرد. هدف اصلی این مصوبه ارتقاء حقوق شهروندی می‌باشد. لذا به دنبال پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۹ تصویب‌نامه یاد شده را در نوزده ماده تصویب نمود. عمده‌ترین اهداف مصوبه اخیر به صیانت از حقوق شهروندان در نظام اداری از جهت عدم تبعیض، اصلاح نظام اداری، کرامت مراجعان، حقوق ارباب رجوع در جنبه‌های مختلف از قبیل حق دانستن و دسترسی به اطلاعات آزاد، پاسخگویی، شفافیت و غیره برمی‌گردد.

## شاخص‌های حقوق شهروندی در نظام اداری

یکی از مهمترین شاخص‌ها در بحث حقوق شهروندی رضایت‌مندی افراد است. این رضایت‌مندی قطعاً احساسی درونی است که تجلیات بیرونی هم پیدا می‌کند. شهروندانی که در دستگاه‌های مختلف اداری با پاسخگویی شایسته، اطلاعات به‌روز، راهنمایی مقتضی، برخورد نیکو و غیره مواجه می‌شوند قطعاً از نظام سیاسی هم احساس رضایت داشته و به دنبال اعلام مخالفت و آشوب نخواهند بود.

شاخص دیگر در این زمینه نظرسنجی از مراجعان اداری است. نظرسنجی می‌تواند در قالب فرم‌های طراحی شده و در حال حاضر برای احترام به طبیعت به روش دیجیتالی و الکترونیکی انجام شود. آنچه در نظرسنجی مهم است این می‌باشد که حتماً نظرسنجی‌ها مورد ارزیابی واقعی قرار گیرند و از نتایج آنها در مسیر بهبود نظام اداری استفاده شود.

حقوق شهروندی محقق نخواهد شد؛ مگر اینکه به شاخص ارتقاء دانش کارکنان دولت توجه شود. فارغ‌التحصیلان دانشگاهی که در کسوت کارکنان دولتی به خدمت گرفته می‌شوند اگر در آموزش‌های ضمن خدمت و مطالعات جنبی و جلسات بازآموزی به کار گرفته نشوند خیلی زود در چرخه تکرار و یکنواختی گرفتار شده و به تعبیری فسیل می‌شوند. حال آنکه احیای اندیشه کارکنان در جهت خدمت شایسته به شهروندان مستلزم آموزش و مطالعه می‌باشد. اگر شاخص دوره‌های آموزشی به صورت واقعی داشته باشد؛ می‌توان به اجرای حقوق شهروندی امیدوار بود.

شاخص دیگر از باب اجرای حقوق شهروندی میزان و نحوه پاسخگویی مقامات است. مقامات رده‌های عالی باید برنامه

را که بر پایه اصل حاکمیت قانون باشد، رژیم قانون یا حکومت قانون (در برابر رژیم یا حکومت پلیسی) می‌نامند.» (طباطبائی مؤتمنی، ۴۵۳، ۱۳۹۰).

در مجموع برای سنجش میزان رعایت حقوق شهروندی شاخص‌های قانونگرایی، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، پاسخگوئی، انعطاف‌پذیری و غیره مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

در حال حاضر شاخص مهم دیگر برای سنجش حقوق شهروندی به میزان ارتقاء امکانات الکترونیکی برمی‌گردد. هر چه مراجعات حضوری افراد به دستگاه‌های دولتی کمتر باشد زمینه‌های فساد کمتر، رضایتمندی بیشتر و سرعت انجام امور بهتر خواهد شد. از طرفی وجود درگاه‌های الکترونیکی باعث می‌شود دسترسی مراجعین به قوانین و مقررات بهتر مقدور و با شفافیت اطلاعاتی مواجه شوند که نتیجه آن اجرای بهتر منشور حقوق شهروندی است.

### نتیجه‌گیری

ما در عصری زندگی می‌کنیم که سازمان‌های اداری مختلف با تشکیلات کوچک و بزرگ پیرامون ما را فرا گرفته‌اند. قسمت اعظم احتیاجات و نیازهای گوناگون ما و بسیاری از فعالیت‌های اساسی و حیاتی مورد نیاز جامعه را سازمان‌های دولتی و خصوصی تامین می‌کنند. دستگاه‌های اداری تقریباً در کلیه شئون زندگی انسان تاثیرگذار هستند؛ بنابراین می‌توانیم جامعه امروزی را یک جامعه سازمانی بنامیم. از همین رو نظام اداری یکی از مهم‌ترین وسایل دستیابی به پیشرفت و ترقی در جوامع است و باید با کارآمدی و اثربخشی مثبت از عهده وظایف خود و تامین نیازهای افراد جامعه به خوبی برآید و ضرورت دارد بدنه آن از هرگونه انحراف و نابسامانی که منجر به کند شدن کارکردها، آسیب‌پذیری سیستم، بروز و رشد فساد اداری و بالاخره تضعیف اعتماد عمومی به نظام اداری و حتی سیاسی کشور می‌شود، دور باشد. برای رسیدن به این اهداف باید بدانیم چگونه می‌توان کارایی و بازدهی نظام اداری را افزایش داد و امکان رشد و سلامت را در بلند مدت فراهم نمود. به طوری که قبل از ابتلاء نظام اداری به آسیب‌ها و لطماتی که بستر ساز فساد می‌شوند اقدامات پیشگیرانه را به عمل آورد و در صورت نقض حقوق شهروندی با استفاده از قوانین تنبیهی یا تعقیبی همان قوانینی که در صورت وقوع تخلفات و نقض قوانین و وقوع جرائم به بیان مجازات و ضمانت اجراها می‌پردازند. همچنین قوانینی که به موجب ماده ۹ از قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت، برای کارمندان متخلف و کسانی که مرتکب یکی از بندهای

منظمی برای دیدار، گفتگو و پاسخگوئی به شهروندان داشته باشند و علاوه بر این در نهاد تحت مدیریت خود واحدهایی برای ارائه پاسخ به مراجعان معین کنند و سایر کارکنان اداری نیز در ساعات موظفی باید پاسخگو باشند.

در کنار موارد پیش گفته آگاهی از حقوق شهروندی نیز معیار قابل توجهی است. مبنای حقوق شهروندی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و آگاهی از حقوق شهروندی این است که افراد در ذهن خود در مورد حقوق شهروندی چه چیزهایی می‌دانند و این دانسته‌ها چقدر مطابق با واقعیت است. مثلاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۲ اصل به حقوق سیاسی شهروندی، ۸ اصل به حقوق مدنی شهروندی، ۴ اصل به حقوق فرهنگی شهروندی، و ۲۰ اصل به حقوق جنسیتی اشاره دارد اما چند درصد مردم از این اصول اطلاع دارند؟ واقع امر این است که میزان آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی اندک است و همین ناآگاهی زمینه‌ای برای نقض منشور است. برای سنجش میزان آگاهی مردم از حقوق اجتماعی که دارند می‌توان به میزان استفاده از رسانه‌های جمعی شامل رادیو، تلویزیون، مطبوعات تلویزیونی‌های ماهواره‌ای، اینترنت و همچنین خبرنامه‌های درون سازمانی توجه کرد.

به عقیده هابرماس اگر شهروندان جهان بخواهند در کره زمین به سازماندهی خود بپردازند، و شکلی از نمایندگی انتخابی دموکراتیک را بیافرینند، برای همبستگی هنجارهای خود، مبنایی جزء آگاهی ندارند، هر چند در عدم آگاهی از حقوق شهروندی، عامل نبودن ساختارهای جامعه بی تاثیر نبوده، اما اگر قرار است دگرگونی‌هایی در وضع موجود رخ دهد، این شهروندان هستند که باید آگاه و آگاهی بخش باشند؛ که با هدف تبیین عوامل اجتماعی، آگاهی از حقوق شهروندی و تاثیر متغیرهای اجتماعی به آن بپردازند (هزار جریبی، ۱۳۹۰، ۱۲).

اگر اصول حکمرانی خوب را بشناسیم؛ تصدیق خواهیم کرد از یک طرف رعایت این اصول بستگی به آگاهی مردم و مشارکت مدنی، سیاسی آنها دارد از طرف دیگر با رعایت اصول به زمامداری تقریباً شاخص‌های لازم برای تحقق حقوق شهروندی در نظام اداری فراهم خواهد شد.

یک نظام اداری خوب و مبتنی بر رعایت حقوق شهروندان، قانون مدار است و در آن از تصمیمات سلیقه‌ای، شخصی، دلبخواهی و منفعت طلبانه خبری نیست.

«تابع قانون قراردادن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی، زاییده افکار آزادی‌طلبی است که حکم می‌کند افراد در مقابل دولت تامین داشته باشند و مأموران و مقامات اداری نتوانند حقوق و آزادی افراد را تضییع کنند. در اصطلاح حقوق اداری، رژیمی



سی‌وهشت‌گانه تخلف در ماده ۸ همان قانون می‌شوند؛ تبیین شده است و به موجب این قانون با افرادی که مرتکب نقض قوانین اداری می‌شوند برخورد می‌گردد. می‌توان از ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، دیوان عدالت اداری و در صورت نیاز از قوانین کیفری و مدنی برای برخورد با ناقضان حقوق شهروندی استفاده کرد.

**فهرست منابع****مقالات**

۱. قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری در ۱۳۶۸
۲. ترمینولوژی حقوق دکتر لنگرودی
۳. منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۵
۴. تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری مصوب ۱۳۹۵
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵
۶. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
۷. اکبری، حمیدرضا، (۱۳۹۷)، نگاهی به حقوق شهروندی، تهران، نشر آفتاب،
۸. طباطبائی مومتمنی، منوچهر، (۱۳۷۸)، حقوق اداری، تهران، نشر سمت.
۹. نوروزی، حسن، مهدوی‌راد، نعمت (۱۳۹۸)، مبانی اصلاح و تحول نظام اداری ایران، تهران، انتشارات بوستان کتاب
۱۰. روشن، محمد، رضا بیرانوند و حسین یاراحمدی، (۱۳۹۳)، حقوق شهروندی، پیشینه و جایگاه آن در مناسبات پلیس، مجله بصیرت و تربیت اسلامی، سال یازدهم ش ۳۰
۱۱. معمارزاده، غلامرضا، (۱۳۸۲)، تحول در نظام اداری از طریق ایجاد دولت الکترونیک، کنترلر، شماره
۱۲. هزارجریبی، جعفر (۱۳۹۰)، آگاهی زنان از حقوق شهروندی و عوامل مؤثر بر آن، مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، سال سوم، شماره ۹.