

در این مقاله ابتدا محورهای عمده طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع به طور فشرده توضیح داده شده و سپس مبانی حقوقی و اخلاقی تکریم و جلب رضایت مردم مورد بحث قرار گرفته است که عبارتند از: اصول قانون اساسی، قانون برنامه سوم توسعه، مفهوم کرامت و ارزش والای انسانی، نظریه خدمات عمومی، مفهوم شهروندی و اعلامیه جهانی حقوق بشر. در پایان، طرح تکریم شورای عالی اداری در سایه مبانی حقوقی و اخلاقی آن مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته است. طرح تکریم اگر چه دارای ابعاد و آثار ارزشمند و مفیدی برای نظام اداری در جهت ارتقای رضایتمندی و خشنودی مردم و ارباب رجوع است. لیکن چنین رضایتمندی ریشه در بینش و فرهنگ احترام به حق شهروندی و حقوق بشر دارد و نهادینه ساختن چنین نگرشی باید از طریق آموزش های عمومی و تخصصی حقوق بشر از سطح آموزش همگانی تا سطح آموزش های خاص مدیران صورت گیرد.

واژه های کلیدی: حقوق بشر، کرامت انسانی، شهروندی، طرح تکریم، رضایتمندی، ارباب رجوع، قانون اساسی



تاج کرمنآت بر فرق سرت  
طوق اعطیناک آویز برت  
جوهر است انسان و چرخ او را عَرَض  
جمله نوع و پایه اندو او غرض  
ای غلامت عقل و تدبیرات و هوش  
چون چنینی خویش را ارزان فروش  
خدمتت بر جمله هستی مفترض  
جوهرت چون نَجده خواهد از عَرَض  
(مولوی)

### مقدمه

طرح تکریم در قالب تصویبنامه‌ای در نودمین جلسه مورخه ۱۳۸۱/۱/۲۵ شورای عالی اداری بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی به تأیید رسیده است و تبعاً الزاماتی را برای وزارتخانه ها ، سازمان ها، شرکت های دولتی ، نیروی انتظامی ، شهرداری ها ، بانک ها و شرکت های بیمه و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می کنند، ایجاد کرده است. به دلیل اهمیتی که این مصوبه در راستای جلب رضایت مردم از نظام اداری و دریافت خدمات دولتی دارد، شایسته است تا به طور اجمالی به تحلیل



و بررسی محتوا و محورهای آن بپردازیم، لیکن به جهت آشنایی کلی ابتدا پیش زمینه‌ای ارائه خواهد شد.

## ۱ جایگاه شورای عالی اداری در نظام اجرایی و اداری کشور

شورای عالی اداری برای اولین مرتبه به موجب مصوبه ۱۳۴۰ هیئت وزیران و وابسته به نخست وزیر وقت در کشور ایجاد شد. هدف از تشکیل شورای عالی اداری در آن زمان، سازگاری تشکیلات اداری با سیر تکامل اجتماعی و تجدیدنظر در روش‌های کار و تشریفات اداری و مالی، آیین نامه‌ها، مقررات مربوط و طرز استخدام و استفاده از کارمندان و پرورش و تعلیم آنان به صورت ضمن خدمت بوده است.

در سال ۱۳۴۵، قانون استخدام کشوری که طرح آن به وسیله شورای عالی اداری تهیه شده بود به صورت لایحه‌ای توسط هیئت وزیران به مجلس شورای ملی سابق تقدیم شد و به تصویب کمیسیون خاص مشترک مجلسین وقت (شورای ملی و سنا) رسید. مطابق ماده ۱۰۳ قانون استخدام کشوری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور وابسته به نخست وزیر تأسیس و جایگزین شورای عالی

اداری کشور گردید.

شورای عالی اداری اولین مرتبه پس از انقلاب اسلامی و در اجرای بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری، برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی مطرح گردید. دولت وقت سعی داشت تا با کسب اختیاراتی از مجلس شورای اسلامی به اصلاح نظام اداری بپردازد، و به این منظور در بند ۴-۳ از قسمت مربوط به تشکیلات و سازماندهی دولت در بخش نظام اداری و اجرایی از پیوست برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تحت عنوان برنامه اصلاح تشکیلات و سازماندهی نظام اداری، آمده است که به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد نیروی انسانی، مدیریت، تشکیلات و سازماندهی در روش‌ها، شورای عالی اداری تشکیل گردید. اهم وظایف و اختیارات آن عبارتند از:

- ادغام دستگاه‌هایی که دارای وظایف متداخل و مشابه می‌باشند.
- انحلال سازمان‌های اقماری که حجم عملیات آن‌ها نازل و محدود باشد.
- تجدید تشکیلات دولت با رعایت تجانس و وظایف و عدم تکرار و تداخل و همچنین تقویت واحدهای خارج از مرکز و توسعه اختیارات نهادهای تصمیم‌گیری محلی و منطقه‌ای.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی نیز در مورد شورای عالی اداری مطالبی را مطرح ساخته است. مطابق ماده ۱ در فصل اول، تحت عنوان اصلاح ساختار اداری و مدیریت، به منظور تصحیح و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی، ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب و صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات مشخص تشکیل گردید<sup>(۱)</sup>. در انتهای بند الف ماده ۱ همان قانون بیان شده است که مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود. بنابراین، شورای عالی اداری در جهت اهداف مصرح مذکور و از جمله تصحیح و اصلاح نظام اداری و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری و اجرایی و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی می‌تواند به

تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مبادرت ورزد.

## ۲ محورهای عمده طرح تکریم

تصویرنامه طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع به عنوان یکی از مصوبات اخیر و مهم شورای عالی اداری مشتمل بر موضوعات و محورهای زیر است:

۱-۲. شفاف و مستندسازی نحوه ارائه خدمات به ارباب رجوع  
در راستای شفاف سازی نحوه ارائه خدمات، اطلاعاتی از قبیل نوع خدمات قابل ارائه، مقررات مورد عمل و مراحل انجام کار، مدت زمان انجام کار، مدارک مورد نیاز و فرم‌های مورد عمل و... باید در اختیار مراجعین قرار گیرد.

۲-۲. اطلاع رسانی از نحوه ارائه خدمات به مردم  
کلیه اطلاعات فوق باید به نحو شایسته‌ای به اطلاع عموم مردم برسد، مانند استفاده از تابلوی راهنما، تهیه بروشور، نصب مشخصات پرسنل در محل کار آنان و راه اندازی خط تلفن گویا و ایجاد سایت اینترنتی برای اطلاع رسانی درباره خدمات قابل ارائه دستگاه‌های اجرایی.

پیشنهاد می‌شود برای تعمیق طرح تکریم شورای

عالی اداری و نهادینه کردن احترام به شئون انسانی ارباب رجوع، از عامل آموزش مدیران و کارکنان در کنار سایر تمهیدات و اقدامات انگیزشی در جهت توسعه فرهنگ حقوق بشر، مطابق توصیه اعلامیه جهانی حقوق بشر و اصول قانون اساسی بهره گرفته شود

## طرح تکریم

اگرچه با بیان موضوع و به کارگیری ادبیات جدید سعی در تزریق مفهومی نو در نظام اجرایی و اداری داشته است و بر مبنای منطق مشتری مداری تنظیم شده است، اصولاً دارای ماهیتی دستوری و تکلیفی است



## در ارتباط با مردم

دستگاه‌ها و سازمان‌های مخاطب موظف به تهیه و تدوین منشور اخلاقی سازمان خود در مورد رفتارهای مناسب شغلی در جهت ارج نهادن و احترام به مردم، مانند نظم و وقت شناسی، رعایت ادب و نزاکت، عدالت و انصاف در ارائه خدمات مناسب، خوش برخوردی، و ایجاد فضای مناسب اداری برای حضور ارباب رجوع شده‌اند.

## ۴-۲. بهبود و اصلاح روش‌های ارائه

## خدمات به مردم

مسئولان ذی‌ربط مکلفند روش‌های اجرایی ارائه خدمات خود را با همکاری و مشارکت خدمت‌گیرندگان اصلاح کنند. در این راستا، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌بایست دستورالعمل نحوه مستندسازی و اصلاح روش‌های انجام کار و شیوه‌های اطلاع‌رسانی و ارائه خدمات را به‌طور ساده تهیه و در اختیار دستگاه‌ها قرار دهد و مرکز آموزش مدیریت دولتی سابق (در حال حاضر مدیریت آموزش و پژوهش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانها) و واحدهای آموزشی دستگاه‌های اجرایی موظفند آموزش‌های مربوط را حداکثر در ۱۲ ساعت برای مدیران و مسئولان و عوامل اداری ارائه کنند.

## ۵-۲. نظرسنجی از مردم

واحدهای اجرایی موظف به تهیه برگ‌های نظرسنجی برای اخذ نظریات ارباب رجوع به‌هنگام ورود آنان شده‌اند. دستگاه‌ها همچنین باید به راه‌اندازی پست صوتی و صندوق پیشنهادهای مبادرت کنند.

## ۶-۲. نظارت بر حسن رفتار کارکنان دستگاه‌های

## اجرایی با مردم

دستگاه‌های مشمول می‌بایست از طریق واحدهای بازرسی و رسیدگی به شکایات و نیز سازمان مدیریت و استناداران بر حسن اجرای این مصوبه نظارت کنند.

## ۷-۲. تشویق و تقدیر از مسئولان موفق و برخورد

## قانونی با مدیران و کارکنان خاطی

سازمان مدیریت مکلف شده است تا با وضع مقررات لازم، حقوق مردم و رضایت ارباب رجوع را در واحدهای اجرایی تأمین کند و همچنین به دستگاه‌های مشمول اجازه داده شده است تا از محل اعتبارات بودجه جاری، اعتبارات خارج از شمول، مزاد درآمد و سایر منابع نسبت به تشویق و پرداخت

پاداش به کارکنانی که رضایت مردم را جلب کرده‌اند اقدام کنند و جوایز مناسبی برای این‌گونه افراد در نظر گیرند.

## ۳. مبانی حقوقی و اخلاقی تکریم و جلب رضایت مردم

در زیر به برخی از مبانی مهم تکریم و جلب رضایت مردم اشاره شده است. بدیهی است تفصیل هر یک از موارد ذیل نیازمند تفحص و مقالات دیگری است که در حوصله این نوشتار نیست.

## ۱-۳. قانون اساسی

اصل دوم قانون اساسی در این زمینه بیان می‌دارد که جمهوری اسلامی نظامی است برپایه ایمان به: "... کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا".

کرامت و ارزش والای انسان از نظر قانون اساسی به حدی است که در اصل دوم، که در صدد تبیین مبانی نظام سیاسی است، در راستای اصولی مانند وحدانیت خداوند، رسالت پیامبر (ص)، معاد و عدالت الهی مطرح شده است و از آن جا که نظام اداری و اجرایی از زیر مجموعه‌های نظام سیاسی کشور محسوب می‌شود، باید از ارزش‌های حاکم بر نظام سیاسی و حکومت داری الهام گیرد و در تغییر روش‌ها و ساختار و تشکیلات و مدیریت اجرایی و اداری کشور از آن بهره‌گیرد.

در ادامه اصل فوق، اصل سوم قانون اساسی، دولت را موظف کرده است که برای نیل به اهداف اصل ۲ (از جمله کرامت و ارزش والای انسانی) همه امکانات خود را برای تحقق امور مربوط به کارگیرد.

از جمله این امور، بند ۱۰ اصل سوم است که مربوط به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور است. با در نظر گرفتن مبانی مذکور در اصل دوم می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که یکی از تکالیف دولت در جهت تحقق کرامت و ارزش والای انسان در نظام اجرایی کشور این است که نسبت به ایجاد نظام اداری سالم و صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور و به منظور ارائه بهینه و مطلوب خدمات عمومی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کند و به وضع مقررات لازم مبادرت نماید.

در راستای رعایت کرامت ذاتی انسان، اصول دیگری در قانون اساسی وجود دارند که حقوق بنیادینی را برای مردم در قلمرو سیاسی، قضایی، اداری و اقتصادی تضمین کرده‌اند که در ذیل به صورت

گذرا به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد:

● اصل پنجاه و شش قانون اساسی در مورد این که حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشته اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد.

● بند ۱۴ اصل سوم قانون اساسی درباره تأمین حقوق همه جانبه افراد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه و تساوی عموم در برابر قانون.

● اصل نوزدهم در این باره که رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود.

● اصل بیستم درباره برابری همه در مقابل قانون و برخورداری از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلامی.

● اصل بیست و دوم در مورد تعرض ناپذیری حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص.

● اصل بیست و هشتم در رعایت و تضمین حق شغل افراد مشروط به آن که مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نباشد.

● اصل بیست و نهم درباره برخورداری همگانی از تأمین اجتماعی، مانند بازنشستگی، بیکاری و حوادث و ...

● اصل چهل و سوم در مورد تأمین نیازهای اساسی مردم در زمینه مسکن، بهداشت، درمان و امکانات لازم برای تشکیل خانواده، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه، و تنظیم برنامه اقتصادی کشور به نحوی که هر فرد فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.

● اصل هفتاد و ششم، درباره حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در تمام امور کشور.

● اصل یکصد و هفتاد و سوم در ارتباط با ایجاد دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها.

● اصل یکصد و هفتاد و چهارم درباره تأسیس سازمان بازرسی کل کشور به منظور اعمال حق نظارت قوه قضاییه در مورد حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری.



این مینا به طور مختصر در مبحث مربوط به جایگاه شورای عالی اداری یادآوری گردید. اعتبار قانونی طرح تکریم به اعتبار و جایگاه قانونی شورای عالی اداری است و شورای عالی اداری نیز به موجب تکلیف ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه در فصل اصلاح ساختار اداری و مدیریت و تصحیح و بهسازی و اصلاح نظام اداری به وضع مصوبه و از جمله مصوبه طرح تکریم پرداخته است که برای کلیه سازمان های مخاطب آن لازم الاجرا و لازم الاتباع است.

### ۳-۳. مفهوم کرامت و ارزش والای انسانی

در لغت کرامت به معانی مختلفی از جمله بزرگی و وزیدن، بزرگی و ارجمندی و بخشندگی آمده است<sup>(۱)</sup> و لذا بزرگی و ارجمندی و بخشندگی از خصایص ذاتی انسان است و این ویژگی در میان موجودات عالم تنها زینده انسان است. از منظر دینی در آیات بسیاری صفت کریم به عنوان یکی از صفات بارز خداوند متعال ذکر شده است و خداوند نیز به دلیل جایگاه و مقام انسان، وی را به مقام کرامت که از مقامات خویش است ارتقا بخشیده است. قرآن کریم می فرماید: "و لقد کرمنا بنی آدم و حملناهم فی البر و البحر و رزقناهم من الطیبات و فضلناهم علی کثیر ممن خلقنا تفضیلاً" (و ما فرزندان آدم را بسیار گرامی داشتیم و آن ها را در خشکی و آب حمل نمودیم و به او از غذاهای پاک و طاهر روزی بخشیدیم و بر بسیاری از مخلوقات خود برتری و فضیلت بزرگ اعطا کردیم).<sup>(۲)</sup> جالب آن که انسان در نزد خداوند آن چنان گرامی است که این کرامت انسانی مایه برتری او از بسیاری از مخلوقات خداوند شده است. به تعبیر مولانا:

تو زکرمنا بنی آدم شهی

هم به خشکی هم به دریا پانهی

که حملناهم علی البحری به جان

از حملناهم علی البر پیش ران

مولانا این کرامت و بزرگی انسان را به اختیار و آزادی او تعلیل می نماید:

زانکه کرمنا شد آدم ز اختیار

نیم زنبور عسل شد نیم مار

مؤمنان کان عسل زنبوروار

کافران خودکان زهری همچو مار

آدمی بر خنگ کرمنا سوار

در کف درکش عنان اختیار<sup>(۳)</sup>

لذا از دیدگاه مذهبی و اخلاقی، انسان به جهت دارا بودن اختیار و قدرت تصمیم گیری، توانایی ارزش گذاری نسبت به اعمال و تصمیم های خود، و برخوردار بودن از قدرت داور و قضاوت نسبت به اعمال و اقدامات خویش و دیگران، شایسته رفتاری کریمانه و درخور شأن خود است. یکی از آثار و نتایج اجرایی چنین بینشی این است که کسانی که بر مسند قدرت عمومی و تصمیم گیری های سیاسی و اجرایی تکیه زده اند، باید حرمت و کرامت انسانی مخاطبان خویش را پاس بدارند و اهداف و برنامه های اجرایی و تصمیم های خود را به نحوی تنظیم کنند که به حداکثر رضایت و خشنودی شهروندان دست یابند و از برخورد های اذیت آفرین، شنی گونه، تحقیر آمیز، قیومت وار و آمرانه با مردم خودداری ورزند. دست یافتن به چنین بینشی از انسان در سطح مدیران و کارکنان دستگاه های اجرایی و حکومتی البته امری بسیار دشوار و سخت می نماید، زیرا چنین تحولی ابتدا باید در دستگاه ارزشی و فکری آن ها رخ دهد، لذا نباید انتظار داشت که این تحول فکری به صرف صدور بخشنامه ای از سوی شورای عالی اداری محقق گردد.

### ۴-۳. نظریه خدمات عمومی

توجه به کرامت انسانی و احترام به شهروندان و ارباب رجوع در نظام های اداری ریشه در نظریات حاکم بر اهداف نظام اداری و اقدامات و تصمیمات سازمان های دولتی دارد. تا قبل از شکل گیری نظریه خدمات عمومی (Public Service Theory)، در قرن ۱۹ و اوایل قرن بیستم اعتقاد بر آن بود که اراده و حاکمیت دولت بر اراده افراد و مردم تسلط مطلق دارد. مطلق نظریه قدرت عمومی (Public Power Theory) چنین ادعا می شد که کلیه اقدامات و تصمیمات مقام ها و سازمان های دولتی ناشی از قدرت و حاکمیت دولت است که نمایشگر اراده ملی نیز هست. این نظریه ریشه در نگرش استبدادی و یکسویه به حکومتداری دارد و لذا توجه به خواسته ها و نیازهای مردم و جلب رضایت آنان شأنی در این نظریه ندارد. در پاسخ به نظریه قدرت عمومی، نظریه خدمات عمومی مطرح شد که بعدها حتی با توجه به انتقاداتی که بر آن وارد شد، توانست غالب فعالیت ها و اقدامات و تصمیم های اداری و اجرایی را به نحو قابل قبولی هدایت و تنظیم کند. مطابق این نظریه، کلیه اعمال اجرایی و اداری دولت باید ناشی از بینش مبتنی بر رفع نیازهای همگانی و اجتماعی مردم باشد.<sup>(۵)</sup>

رابطه ارباب - رعیتی در نظریه قدرت عمومی جای خود را به رابطه مستخدم - ارباب رجوع یا نماینده - اصیل (موکل) یا خادمان - مخدمان داد و لذا هدف و فلسفه دولت و حکومت تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات و کالاهای شد که جامعه و مردم به آن نیازمند هستند. به این ترتیب، مردم از سطح تبعه مطیع (Subject) خارج شدند و در جایگاه و منزلت شهروند (Citizen) فعال قرار گرفتند. این ارتقای منزلت شهروندی و ارباب رجوعی مرسوم تحول فکری و بینشی در روابط دولتی و اجرایی سیاستمداران و مدیران و جامعه نسبت به رابطه دولت و مردم به ویژه در نیمه دوم قرن بیستم بوده است.

### ۵-۳. مفهوم شهروندی (Citizenship)

واژه شهروند اگر چه دارای سابقه ای طولانی در نوشته های سیاسی و اجتماعی است، لیکن به نظر می رسد مفهوم مدرن آن بیشتر متعلق به قرن هجدهم میلادی است. در مفهوم ارسطویی آن، شهروند به کسی گفته می شود که مرد، بالغ، عاقل و آزاد و به اندازه کافی توان و تمکن مالی برای پرداخت مالیات داشته باشد. اگر چه دایره شمول مفهوم ارسطویی شهروندی از دیدگاه معاصر بسیار تنگ و محدود می نماید، لیکن صرف نظر از مصادیق مفهوم شهروندی که امروزه شامل همه افراد جامعه، صرف نظر از جنس، رنگ، نژاد و قبیله و مذهب و قومیت و مانند اینها می شود، ارسطو ویژگی مهمی برای شهروند قایل است و آن " مشارکت فعال و داوطلبانه شهروندان در اداره امور عمومی و اجتماعی" است. به این جهت، در راستای تحقق جوهره مفهوم شهروندی، که مشارکت فعال و داوطلبانه شهروندان در اداره امور عمومی است، به نظر می رسد نظام های سیاسی و اجرایی باید حداقل استاندارد مفهوم مردم سالاری و شایسته سالاری را دارا باشند تا ابزارها، فرصت ها و سازوکارهای مشارکت عمومی شهروندان و پاسخگویی به مردم را فراهم سازند. بدین جهت است که نوزایش مفهوم شهروندی در قرن هجدهم در فرانسه همراه با پیدایش اصل حاکمیت ملی بوده است<sup>(۶)</sup>. در قسمتی از دیباچه اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه می خوانیم که "نمایندگان مردم فرانسه که به صورت مجلس گرد هم آمده اند، با این ملاحظه که عدم شناسایی، فراموشی یا تحقیر حقوق انسان ها تنها علل نگون بختی مردم و فساد حکومت می باشند، قاطعانه تصمیم گرفتند در یک منشور رسمی، حقوق طبیعی، زوال ناپذیر و



لذا در جهت تضمین حقوق انسان ها در ماده ۱۶ همان اعلامیه پیش بینی شده است که: "در جامعه ای که حقوق افراد تضمین نشده، تفکیک قوا انجام نگردیده باشد، قانون اساسی وجود ندارد". به سخن دیگر، از منظر اعلامیه فوق منطبق و فلسفه قانون اساسی چیزی جز اعلام عمومی حقوق طبیعی افراد و تدوین و تنظیم راهکارهای تضمین آن و جلوگیری از انحصار و تمرکزگرایی سیاسی و اجرایی به وسیله اصل تفکیک قوا نخواهد بود.

به این مفهوم، رابطه بین شهروندان و دستگاه دیوانی حکومت باید مبتنی بر اصولی از قبیل رفتار برابر و منصفانه با مردم و ارباب رجوع، شایسته سالاری، ارائه خدمات عمومی بدون تبعیض، پاسخگویی به مراجعه کنندگان، شفافیت در فرایند تصمیم گیری و مستعد بودن دستگاه دیوانی به دریافت نظریات مردم و آمادگی اعمال تغییرات لازم و ضروری در روش ها و ساختار و تشکیلات سازمانی، ارائه کالاها و خدمات عمومی با کیفیت مطلوب و امکان دادرسی اداری... باشد. از این رو، طرح تکریم شورای عالی اداری و محورهای آن، از قبیل شفاف سازی و مستندسازی، اطلاع رسانی و... می تواند به عنوان جزئی ناچیز از حقوق شهروندی مردم و ارباب رجوع در ارتباط با دستگاه های اجرایی و دیوانی تلقی شود.

### ۳-۶. اعلامیه جهانی حقوق بشر

صرف نظر از اصول قانون اساسی که به کرامت انسان اشاره کرده و آن را از اهداف و ارزش های حاکم بر نظام سیاسی اجرایی کشور اعلام داشته است، اعلامیه جهانی حقوق بشر که به تصویب و تأیید دولت ایران نیز رسیده است می تواند یکی از منابع حقوق بین المللی برای اعلام و تضمین کرامت انسان معرفی شود. مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر اعلام می دارد که: "از آن جا که شناسایی حیثیت ذاتی (کرامت انسانی) کلیه اعضای خانواده بشری و حقوق یکسان و انتقال ناپذیر آنان اساس آزادی، عدالت و صلح را در جهان تشکیل می دهد، از آن جا که عدم شناسایی و تحقیر حقوق بشر منتهی به اعمال وحشیانه ای گردیده است که روح بشریت را به عصیان و آداشته...، از آن جا که اساساً حقوق انسانی را باید با اجرای قانون حمایت کرد تا بشر به عنوان آخرین علاج به قیام بر ضد ظلم و فشار مجبور نگردد... مجمع

عمومی این اعلامیه جهانی حقوق بشر را آرمان مشترکی برای تمام مردم و کلیه ملل اعلام می کند تا جمیع افراد و همه ارکان اجتماع، این اعلامیه را دائماً مدنظر داشته باشند و مجاهدت کنند که به وسیله تعلیم و تربیت، احترام این حقوق و آزادی ها توسعه یابد و با تدابیر تدریجی ملی و بین المللی، شناسایی و احیای واقعی و حیاتی آن ها چه در میان ملل عضو و چه در بین مردم کشورهای که در قلمرو آن ها می باشند تأمین گردد." (۸)

قسمت دوم ماده ۲ اعلامیه مذکور هرگونه تبعیض و رفتار نابرابر با شهروندان خود را که ناشی از وضعیت خاص سیاسی، اداری، قضایی یا بین المللی باشد نفی کرده است.

ماده ۶ اعلامیه بیان داشته است که "هرکس حق دارد که شخصیت حقوقی او در همه جا به عنوان یک انسان در مقابل قانون شناخته شود" (۹). و مطابق ماده ۸ آن، هرکسی برای دفاع از حقوق اساسی شناخته شده خود مطابق قانون اساسی حق مراجعه به محاکم صالحه ملی را دارد.

ماده ۲۱ اعلامیه به ذکر برخی از حقوق اجتماعی شهروندان پرداخته و بیان می دارد: "۱- هرکس حق دارد که در اداره امور عمومی کشور خود، خواه

مستقیماً و خواه با وساطت نمایندگانی که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید؛ ۲- هرکس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نایل آید... (۱۰)".

اعلامیه جهانی حقوق بشر یکی از راه های ارتقای شخصیت انسانی را متذکر شده است و در بند ۲ ماده ۲۶ چنین می گوید: "آموزش و پرورش باید طوری هدایت شود که شخصیت انسانی هرکس را به حد کمال رشد آن برساند و احترام حقوق و آزادی های بشر را تقویت کند. آموزش و پرورش باید حس تفاهم، گذشت، احترام به عقاید مخالف و دوستی بین تمام ملل و جمعیت های نژادی یا مذهبی و همچنین توسعه فعالیت های ملل متحد را در راه حفظ صلح تسهیل نماید" (۱۱). بدین جهت، فراگیری و توسعه فرهنگ حقوق بشر و احترام به حقوق و حیثیت ذاتی و کرامت انسان اساساً نمی تواند امری بخشنامه ای تلقی شود.

طبیعی است افرادی که در نظامی آموزش داده می شوند و پرورش می یابند که فرهنگ تک صدایی، امر و نهی های مستقیم و تحمل ناپذیری غالب است، قادر نخواهند بود با احراز مناصب قدرت، مقام ها و پست های سیاسی و اداری، شأن و حرمت انسانی مردم را رعایت کنند. کشورهای عضو سازمان ملل که اعلامیه جهانی حقوق بشر را پذیرفته اند مکلف اند که استانداردها و اصول مندرج در منشور و اعلامیه های حقوق بشر را ابتدا در قانون اساسی خود بگنجانند و سپس از طریق نظام قانونگذاری و سیاسی و سپس با وضع مقررات و اخذ تصمیم های اجرایی و اداری و توسعه و آموزش فرهنگ حقوق بشر به آن ها جامعه عمل ببوشانند. لذا به نظر می رسد بهترین بود که به جهت اهمیت موضوع، طرح تکریم مردم و ارباب رجوع ابتدا از سوی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار می گرفت تا کلیه وزارتخانه ها و سازمان ها و نهادها و... با الزام و ضمانت بیشتری نسبت به آن اقدام می کردند، تا در ازای عدم اجرای آن با پاسخگویی سیاسی به نمایندگان مردم روبه رو می شدند. طبیعی است که مصوبات شورای عالی اداری در مقایسه با مصوبات مجلس شورای اسلامی از درجه الزام و ضمانت اجرایی کمتری برخوردار است.

### ۴. تحلیل و ارزیابی طرح تکریم

با توجه به مباحثی که مطرح شد، طرح تکریم را



می‌توان در موارد زیر مورد تحلیل و ارزیابی قرار داد:

۱-۴. همانطور که قبلاً یادآوری گردید، طرح تکریم اگر چه با بیان موضوع و به کارگیری ادبیات جدید سعی در تزیین مفهومی نو در نظام اجرایی و اداری داشته است و بر مبنای منطق مشتری مداری تنظیم شده است، اصولاً دارای ماهیتی دستوری و تکلیفی است که مطابق آن دستگاه‌های اجرایی دولتی را ملزم به رعایت آن می‌گرداند.

۲-۴. قلمرو و دایره شمول طرح تکریم عمدتاً محدود به سازمان‌های دولتی و تحت پوشش مجریه و بعضاً سازمان‌های عمومی غیردولتی مانند سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی است. لیکن الزام اجرایی نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب مشروط به استفاده آن‌ها از بودجه عمومی دولت شده است. بنابراین، چنین استنباط می‌شود که چنانچه از بودجه عمومی دولت و یا درآمد عمومی برخوردار نباشند، الزامی نیز به رعایت آن ندارند.

۳-۴. همان‌طور که قبلاً بیان شد، بهتر این بود که طرح تکریم ابتدا از سوی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار می‌گرفت تا کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی، اداری، سازمان‌های عمومی غیردولتی، و نهادهای انقلابی را تحت پوشش قرار می‌داد و سپس شورای عالی اداری به تدوین مصوبات اجرایی آن می‌پرداخت.

۴-۴. تکریم مردم و ارباب رجوع نیازمند توسعه فرهنگ حقوق بشر و آشنایی مدیران و کارکنان و به‌طور کلی عموم مردم نسبت به جایگاه حق انسانی در زندگی اجتماعی و ابعاد مختلف آن است. ساده‌انگاری است که انتظار داشته باشیم بدون بی‌ریزی فرهنگ رعایت حقوق متقابل بشر و حرمت انسانی و آموزش و گسترش آن از سطوح آموزش ابتدایی (همان‌طور که اعلامیه جهانی حقوق بشر مطرح کرده است) تا سطوح مدیران عالی، صرفاً با صدور یک اعلامیه و با اجرای آموزش دوازده‌ساعته مدیران، حقوق و منزلت و شأن مردم در دستگاه‌های اجرایی و اداری و قضایی مورد توجه و احترام قرارگیرد.

۴-۶. از منظر درونی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، نیروی انسانی و پرسنل کارآمد، خلاق و مبتکر از مهمترین عوامل توسعه و ارتقای کارایی و بهره‌وری سازمانی شناخته می‌شوند. در نظام اداری که پرسنل و کارکنان آن از نظر مالی زیر خط فقر زندگی می‌کنند و غالباً مجبور به گذران حیات از طریق مشاغل دوم و سوم و بعضاً راه‌های نامناسب هستند و حرمت و کرامت انسانی آن‌ها در زیر چرخ‌های نظام اداری از بین رفته و می‌رود، نمی‌توان رعایت حقوق شهروندی ارباب رجوع و کرامت انسانی مردم را شاهد بود. (۱۲)

عوامل موثر بر ارتقای انگیزه‌های شغلی و استخدامی در سازمان‌های اداری و اجرایی، مانند روش‌ها و سبک‌های مدیریتی، روابط مطلوب مدیران و کارکنان، عدم تبعیض در ارتقای شغلی، رفتارهای منصفانه و فقدان نابرابری سازمانی، نظام حقوق و دستمزد عادلانه و منصفانه، سیستم مناسب ارزشیابی، و حقوق و مزایای مکفی، باید قبل از هر چیز مورد توجه قرار گیرند. پرسنلی می‌توانند خدمات و کالاهای عمومی را با کیفیتی مناسب مطلوب ارائه کنند و نظر مشتریان و ارباب رجوع خود را جلب کنند که خود به درجه مطلوبی از رضایت شغلی دست یافته باشند. پیش‌بینی تشویق‌های مالی و بعضاً معرفی پرسنل نمونه، مطابق آنچه در مصوبه شورای عالی آمده است، از روش‌های سنتی و تکراری است و به نظر نمی‌رسد دارای تأثیر زیاد و مهمی باشد.

۴-۷. تأمین بودجه در جهت تحقق محورهای طرح تکریم، مانند ایجاد سیستم‌های اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی و مستندسازی، از منابع مذکور در طرح تکریم - مانند اعتبارات خارج از شمول دستگاه‌ها - با توجه به مشکلات عدیده‌ای که سازمان‌های اجرایی با آن روبرو هستند، به نظر می‌رسد به علت مسائل دست و پاگیر و قوانین و مقررات مالی و محاسباتی با مسائل دشواری در اجرا روبرو خواهد شد.

۴-۸. صرف نظر از مؤثر بودن یا نبودن مکانیسم‌های تشویقی و تنبیهی پیش‌بینی شده در طرح تکریم، به نظر می‌رسد از شیوه‌های سنتی و رایج برای تشویق و تنبیه (پرداخت مالی یا توبیخ و بازخواست) استفاده شده است و از سایر روش‌ها مانند تأثیر

۴-۵. تکریم مردم و ارباب رجوع همچنین نیازمند بستر و نظام اداری و اجرایی و قضایی سالم، قانونمند و پاسخگو است - سالم از آن جهت که فارغ از سوءاستفاده و فساد و رشوه و اختلاس باشد، قانونمند از آن حیث که سیاست‌ها و اهداف و برنامه‌ها و قوانین به‌دور از سیاست زدگی به‌طور یکسان و بدون تبعیض و نابرابری در استخدام و بهره‌مندی از مزایای شغلی و مدیریتی و مناصب و فرصت‌ها مورد عمل و اجرا قرار گیرند، و پاسخگو بدین لحاظ که در صورت عدم رعایت قوانین و مقررات و رویه‌های اداری و منشورهای اخلاقی مورد تدوین خود سازمان‌ها در مورد عدم رضایت و خشنودی مردم و ارباب رجوع، دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی و اداری و قضایی آمادگی کامل داشته باشند تا مسئولیت آن را ابتدا به‌طور داوطلبانه و سپس از طریق تضمین‌های قانونی بپذیرند و هزینه و بهای آن را اعم از جبران مالی یا استعفا و برکناری یا جایگزینی کالا و خدمات بپردازند. بدون چنین بسترها و آمادگی‌هایی، به نظر می‌رسد مصوبه شورای عالی اداری به بخشنامه‌ای از بخشنامه‌های غیرقابل اجرا می‌ماند که رنگ روز را به خود نمی‌بیند.



دادن نتایج عملکرد شغلی در ارتقای شغلی، معرفی کارمند نمونه، اعطای نشان لیاقت و مانند آن بهره‌گیری نشده است.

۴-۹. به نظر می‌رسد چنانچه شورای عالی اداری نخست به ارزیابی بازخوردهای برخی دیگر از مصوبات خویش در ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم با طرح تکریم می‌پرداخت (مانند طرح ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های دولتی به شکایات مردم<sup>(۱۳)</sup>) و مصوبه ارتقای سطح پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی<sup>(۱۴)</sup> و مصوبه اصلاح سیستم‌ها و روش‌های انجام کار در دستگاه‌های اجرایی<sup>(۱۵)</sup>، با دیدگاه بهتر و واقع‌بینانه‌تری می‌توانست به تدوین طرح تکریم مبادرت کند.

۴-۱۰. شورای عالی اداری در ماده ۱۵ طرح تکریم به منظور پیشگیری و مبارزه با ارتشاء و ریشه‌کنی آن در دستگاه‌های اجرایی، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تکلیف کرده است که به تدوین لایحه قانونی تشدید مبارزه با این پدیده مذموم اقدام کند، حال آن‌که قبلاً در این زمینه قانونی تحت عنوان "قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری"<sup>(۱۶)</sup> وضع شده است که بهتر بود شورای عالی اداری به آن توجه می‌نمود و با عنایت به محتوا و مفاد آن به تنظیم دستورالعمل‌های اجرایی لازم می‌پرداخت.

## ۵. نتیجه

مطابق آنچه در این مقاله به اختصار مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت، طرح تکریم مردم و ارباب رجوع در نظام اداری مبتنی بر پیش فرض‌هایی است که صراحتاً به آن‌ها اشاره نشده است، و شاید به میزان اهمیتی که در این مقاله به مبانی آن پرداخته شده است مدنظر واضعان آن نبوده است. برخی از این پیش فرض‌ها و مفاهیم عبارتند از: اصول قانون اساسی، قانون برنامه سوم توسعه، نظریه خدمات عمومی، مفهوم شهروندی، و اعلامیه جهانی حقوق بشر. پیش فرض‌های مذکور به نوبه خود عمدتاً بر پایه یک مفهوم اساسی استوار هستند و آن مفهوم کرامت انسانی<sup>(۱۷)</sup> و حقوق بشر<sup>(۱۸)</sup> است.

در این مقاله پیشنهاد شده است تا برای تعمیق طرح تکریم شورای عالی اداری و نهادینه کردن احترام به شئون انسانی ارباب رجوع، از عامل

آموزش مدیران و کارکنان در کنار سایر تمهیدات و اقدامات انگیزشی در جهت توسعه فرهنگ حقوق بشر، مطابق توصیه اعلامیه جهانی حقوق بشر و اصول قانون اساسی بهره‌گرفته شود. آحاد مردم دارای انواع حقوق انسانی در رابطه با یکدیگر، جامعه و دولت و حکومت هستند. برخی از این حقوق مهم مرتبط با نظام اداری و سیاسی که می‌تواند در تحکیم طرح تکریم و نهادینه کردن آن نقش داشته باشند از این قرارند: حق برخورداری از پاسخگویی نظام اداری، حق جبران خسارت در مقابل خدمات و کالاهای دولتی نامطلوب، حق دریافت اطلاعات و حق مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری اداری و سیاسی<sup>(۱۹)</sup>. پاسداشت و صیانت از ارزش کرامت انسانی در گرو احترام به حقوق یاد شده و تضمین آن‌ها در نظام اداری و سیاسی است. (۱)

## پی نوشت‌ها

- (۱). اعضای شورای عالی مطابق ماده ۱ قانون برنامه سوم عبارتند از: رئیس جمهوری یا معاون وی، سه نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر یا رئیس دستگاه مستقل ذیربط؛ رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، چهار نفر صاحب نظر و متخصص در امور اداری و مدیریت به انتخاب رئیس جمهوری؛ دو نفر از استادان ارشد به انتخاب رئیس جمهوری، دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.
- (۲). حسن عمید، (۱۳۶۳). فرهنگ فارسی عمید، جلد ۲، انتشارات امیرکبیر، تهران.
- (۳). سوره اسراء، آیه ۷۰.
- (۴). مثنوی معنوی، (۱۳۷۷). نسخه تصحیح نیکلسون، انتشارات پژوهش، چاپ چهارم، صص ۲۸۵-۸۶.
- (۵). رضا موسی زاده، (پاییز ۱۳۷۵). حقوق اداری، کلیات و ایران، نشر میزان و نشر دادگستر، صص ۵۱-۵۰.
- (۶). نگاه کنید به: رویرپللو، شهوند و دولت، ترجمه مرحوم دکتر ابوالفضل قاضی، انتشارات دانشگاه تهران، صص ۸-۵.
- (۷). همان، ص ۹.
- (۸). شیرین عبادی، (۱۳۷۳). تاریخچه و اسناد حقوق بشر در ایران، انتشارات روشنگران، چاپ اول، صص ۱۴۳-۴۴.
- (۹). همان، ص ۱۴۵.
- (۱۰). همان، ص ۱۴۸.
- (۱۱). همان، ص ۱۵۰.
- (۱۲). نگاه کنید به سخنان دکتر محمد ستاری فر، (خرداد ۱۳۸۱). پیام تحول اداری، سال سوم، شماره ۱۰۱ به مناسبت همایش مسئولان هماهنگی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری.
- (۱۳). به شماره ۷۰۳۲۹ مورخ ۱۳۷۸/۲/۲۶.
- (۱۴). به شماره ۱۳۱۸۲ ط مورخ ۸۰/۳/۲۹.
- (۱۵). به شماره ۱۴۲۵۳ مورخ ۱۳۷۸/۹/۶.
- (۱۶). مصوبه ۱۳۶۴/۱۶/۲۸ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۹/۱۵/۱۳۶۷ به تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است (به نقل از روزنامه رسمی، شماره ۱۲۷۸۰-۱۸-۱۳۶۷/۱۰).

(17). Human Dignity

(18). Human Rights

(19). The Right to Participation in the Decision-making Processes