

شماره چاپ: ۸۲۳

شماره ثبت: ۳۷۲

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۲/۱۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون
مدیریت خدمات کشوری»
۵. فصل سوم - حقوق مردم

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰

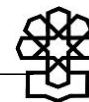
شماره مسلسل: ۴-۱۵۸۴۷

شهریورماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۱.....	بخش اول - کلیات
۱.....	الف) اسناد بالادستی مرتبط با فصل حقوق مردم
۲.....	۱. قانون اساسی و حقوق مردم
۳.....	۲. سیاست‌های کلی نظام اداری و حقوق مردم
۴.....	ب) اصول عدالت رویه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری اداری
۵.....	بخش دوم - ارزیابی مواد فصل سوم لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»
۲۱.....	جمع‌بندی
۲۷.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»
۵. فصل سوم - حقوق مردم

مقدمه

پیش‌بینی فصلی با عنوان «حقوق مردم» مشتمل بر ۴ ماده (مواد ۲۵) تا (۲۸)) در قانونی که موضوع اصلی آن، «اداره» بوده و اصولاً مقصود کلی آن، ساماندهی نظام اداری و استخدامی دولتی است، از نوآوری‌های «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بوده است. این امر را می‌توان ناشی از تغییر نوع نگاه به اداره و مدیران و کارمندان آن و اساساً حکومت و نسبت آن با مردم، در تدوین و تنظیم مهم‌ترین و فراگیرترین قانون اداری و استخدامی کشور دانست؛ تغییر رویکردی که به نظر می‌رسد در برخی فصول ابتدایی قانون مذکور و از جمله این فصل، نمایان‌تر و اثرگذارتر بوده است. برای تبیین اهمیت و جایگاه وجود چنین فصلی و توجه به موضوعاتی که باید در این فصل مورد توجه قانونگذار قرار گیرد، به اسناد بالادستی موجود که مرتبط با فصل حقوق ملت در قانون مدیریت خدمات کشوری هستند اشاره‌ای نموده و سپس اصولی که از منظر حقوقدانان به‌منظور تضمین رعایت حقوق مردم در اداره مطرح شده و مورد تأکید نظام‌های مختلف حقوقی قرار گرفته است، مطرح می‌شوند.

بخش اول - کلیات

در این بخش ابتدا اسناد و احکام بالادستی که ناظر به حقوق مردم بوده و ضروری است قانونگذار در هنگام تدوین بخش حقوق مردم از قانون مدیریت خدمات کشوری به این اسناد توجه داشته باشد، مورد بررسی اجمالی قرار خواهد گرفت و در ادامه به لزوم پرداختن به اصول عدالت رویه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین خلأهای نظام اداری در ایران توجه خواهد شد.

الف) اسناد بالادستی مرتبط با فصل حقوق مردم

در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، بخش‌های مختلفی ناظر به مصادیق مختلف حقوق ملت وجود دارند که در اینجا صرفاً به مهم‌ترین این بخش‌ها که ارتباط گسترده‌تری با موضوع فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری دارند، اشاره می‌شود. علاوه بر این اسناد فرامین و بیانات مختلفی نیز از سوی

حضرت امام خمینی و مقام معظم رهبری مطرح شده‌اند که مرتبط با این حوزه هستند و توجه به آنها می‌تواند راهگشای قانونگذاران محترم در تکمیل و تقویت مواد این فصل باشد.

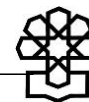
۱. قانون اساسی و حقوق مردم

بخش‌های متعددی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع حقوق ملت اختصاص دارد تا آنجا که فصل سوم از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اساساً با عنوان «حقوق ملت» به این موضوع پرداخته است. این توجه را می‌توان در ابعاد و بخش‌های دیگر قانون اساسی نیز مشاهده کرد به نحوی که رویکرد حفظ حقوق مردم به‌عنوان رویکردی حاکم بر سایر اصول این قانون تلقی می‌شود. به‌عنوان مثال در مقدمه قانون اساسی ذیل موضوع قوه مجریه اشاره شده است: «قوه مجریه به‌دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به‌منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به‌شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به‌وجود آید». با این مقدمه در اینجا صرفاً به اصولی که ارتباط بیشتری با موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری دارند اشاره می‌شود:

بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی یکی از وظایف نظام را ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور دانسته است. هنگامی که در قانون اساسی از پی‌ریزی نظام صحیح اداری سخن به میان می‌آید تمامی اجزای نظام اداری را که قانون مدیریت درصدد سامان دادن به آن است را نیز شامل می‌شود. از دیگر اموری که در مقدمه^۱ و متن قانون اساسی^۲ مورد تصریح قرار گرفته است، نفی هرگونه استبداد و خودکامگی، از جمله استبداد در امور اداری است. هرچند که مهم‌ترین نوع استبداد، استبداد سیاسی است، ولی این به‌معنای انحصار نفی استبداد و خودکامگی مذکور در قانون اساسی به این نوع از استبداد نیست. استبداد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین آفات حکومتداری، نظام اداری را نیز در معرض تهدید قرار می‌دهد به همین دلیل نیز وقتی قانونگذار اساسی از نفی استبداد سخن می‌گوید نفی آن در همه ابعاد از جمله بُعد اداری است.

۱. از مقدمه قانون اساسی: «با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به‌دست خودشان تلاش می‌کند».

۲. اصل سوم قانون اساسی: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار برد: ۶. محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی..... ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی..... ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.....».



بند «۹» اصل سوم قانون اساسی نیز یکی از وظایف نظام را رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی دانسته است که از مهم‌ترین زمینه‌هایی که انجام این وظیفه ضرورت دارد، نظام اداری و روابط شهروندان با اداره است.

اما فارغ از محورهای کلی فوق همان‌گونه که متذکر شدیم فصل سوم از قانون اساسی به صورت اختصاصی حقوق ملت را مورد توجه قرار داده است. اصول ذیل مقرر در این فصل و همچنین برخی اصول دیگر را می‌توان دارای ارتباط وسیعی با حقوق مردم در نظام اداری و رابطه مردم با اداره دانست که در اینجا صرفاً به مفاد آن اشاره خواهد شد:

اصل نوزدهم: مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

اصل بیستم: 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.

اصل بیست‌وهشتم: هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

اصل بیست‌ونهم: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

اصل سی‌وچهارم: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

اصل چهل‌وششم: هرکس مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود، امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند.

اصل چهل‌وهفتم: مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.

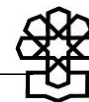
۲. سیاست‌های کلی نظام اداری و حقوق مردم

سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹ نیز در بندهای متعددی به حقوق مردم در نظام اداری کشور اشاره کرده، اهم این موارد به شرح زیر است:

- بند «۱»** - نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی.
- بند «۱۵»** - توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی.
- بند «۱۷»** - خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.
- بند «۱۸»** - شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح.
- بند «۱۹»** - زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.
- بند «۲۰»** - قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها.
- بند «۲۱»** - نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال.
- بند «۲۳»** - حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.

ب) اصول عدالت رویه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری اداری

موضوع مهم دیگری که در رعایت حقوق مردم در اداره و تعامل با کارمندان و مسئولان اداری بسیار تأثیرگذار بوده و متأسفانه تاکنون در نظام حقوق اداری ایران به کلی از آن غفلت شده است، موضوع لزوم رعایت اصول عدالت رویه‌ای در تصمیمات و فرایند تصمیم‌گیری اداری است که به جهت فقدان قانون جامع دادرسی اداری، لازم بود حداقل در لایحه پیشنهادی دولت، موادی هرچند مختصر، ولی مفید و مؤثر، متناسب با اصول آن پیش‌بینی می‌شد؛ از جمله مهم‌ترین اصول عدالت رویه‌ای که می‌تواند در حفظ حقوق مردم در دستگاه‌های اداری نقش بسزایی داشته باشد، می‌توان به «حق استماع و شنیده شدن» برای ارباب رجوع در فرایند تصمیم‌گیری اداری، اصل لزوم بیان دلایل و مستندات تصمیم اداری، قانونی بودن تصمیمات اداری، برابری و منع تبعیض، تناسب، بی‌طرفی، سرعت در پاسخگویی، الزام به ارائه دلایل و مبانی تصمیم، تداوم خدمات اداری، دسترسی به اطلاعات اداری، منصفانه بودن دادرسی اداری و صلاحیت اشاره کرد.



شایان ذکر است که به لزوم رعایت برخی از این اصول، در تصویبنامه «حقوق شهروندی در نظام اداری»^۱ مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۸ شورای عالی اداری اشاره شده است، ولی این تصویبنامه به دلیل جایگاه قانونی آن از لحاظ اجرایی با مشکل مواجه است و لذا دولت می‌توانست از فرصت ارائه «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» استفاده کرده و با وجهه قانونی بخشیدن به مصوبه مذکور، برخی از نواقص فصل حقوق مردم «قانون مدیریت خدمات کشوری» را بدین‌وسیله رفع کند. از این‌رو کمیسیون محترم می‌تواند با بهره‌گیری از این اصول اقدام به افزودن موادی به این فصل در جهت مکلف نمودن مقامات اداری به رعایت آنها در فرایند اتخاذ و اجرای تصمیمات اداری نماید. اهم این موارد مورد نیاز در قالب مواد الحاقی به این فصل در انتهای گزارش پیشنهاد شده است.

بخش دوم - ارزیابی مواد فصل سوم لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

ماده (۲۵) قانون

ماده (۲۵) - 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 نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.

تبصره «۱» - اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.

لایحه

نسبت به قانون هیچ تغییری نداشته است.

۱. ماده (۲) - مصادیق حقوق شهروندی در نظام اداری عبارتند از:

۱. حق برخورداری از کرامت انسانی و رفتار محترمانه و اسلامی.
۲. حق برخورداری از اعمال بی‌طرفانه قوانین و مقررات.
۳. حق مصون بودن از تبعیض در نظام‌ها، فرایندها و تصمیمات اداری.
۴. حق دسترسی آسان و سریع به خدمات اداری.
۵. حق حفظ و رعایت حریم خصوصی همه افراد.
۶. حق آگاهی به موقع از تصمیمات و فرایندهای اداری و دسترسی به اطلاعات مورد نیاز.
۷. حق اظهار نظر آزاد و ارائه پیشنهاد در مورد تصمیمات و فرایندهای اداری.
۸. حق مصون بودن از شروط اجحاف‌آمیز در توافقات، معاملات و قراردادهای اداری.
۹. حق اشخاص توان‌خواه در برخورداری کامل و سریع از امتیازات خاص قانونی.
۱۰. حق رسیدگی به موقع و منصفانه به شکایات و اعتراضات.
۱۱. حق جبران خسارات وارده در اثر قصور یا تقصیر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آنها.

ارزیابی

۱. در ماده (۲۵) و در همان ابتدای این فصل، اصلی بنیادین در رابطه بین مردم و اداره بنا نهاد شده و مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، «خدمتگزاران مردم» دانسته شده‌اند و هدف از ایفای وظایف آنان، «خدمت به مردم» قلمداد شده است. سپس، بحثی نو با عنوان لزوم ادای «سوگند» و امضای «منشور اخلاقی و اداری» در بدو ورود به خدمت مطرح شده و تعیین «اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی» به هیئت وزیران واگذار شده که «آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» در همین راستا در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۳ به تصویب وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک رسیده است.

۲. با این حال به جهت اینکه این ماده مربوط به بدو استخدام است بهتر بود در فصل استخدام قید گردد.

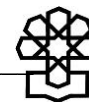
۳. مناسب است اهم عناوین مذکور در منشور اخلاقی کارمندان دولت که در آیین‌نامه دولت آمده است در انتهای این ماده اضافه گردد. متن منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت هم‌اکنون به این شرح است: «این منشور به منظور اشاعه و اعتلای فرهنگ اسلامی و ارزش‌های انسانی و سازمانی در نظام اداری کشور و نهادینه کردن ابعاد آنها در اندیشه و عمل کارمندان دولت تدوین گردیده است. با اطلاع از اینکه کارمندان دولت به‌عنوان بندگان خدا و خدمتگزاران مردم باید تمامی تلاش و همت خود را برای انجام هر چه بهتر وظایف شرعی و قانونی و مسئولیت‌های اداری بر مبنای باورها و ارزش‌های اسلامی و افزایش سطح رضایتمندی مردم به کار گیرند، خود را ملزم به رعایت اصول و مفاد زیر می‌دانم:

الف) اصول حاکم بر منشور

۱. **اصل برابری:** همه شهروندان در برابر قانون برابرند و باید با همه آنان در شرایط مشابه رفتار یکسان داشت. کارمندان باید در محدوده وظایف شغلی خود امکان دسترسی برابر به خدمات دولتی را برای همه شهروندان فراهم کرده و با آنان بدون هیچگونه تبعیض رفتار نمایند.

۲. **اصل حاکمیت قانون در مناسبات اداری:** همه امور دولتی مبنای قانونی دارد و تصمیمات و اقدامات اداری کارمندان باید بر اساس احترام به قوانین و مقررات موجود اتخاذ گردد و انجام گیرد.

۳. **اصل شهروندمداری (مردم‌مداری):** هدف غایی از تشکیل سازمان‌های دولتی و استخدام کارمندان، ارائه خدمت بهتر به مردم و شهروندان است. کارمندان باید در گفتار و کردار و نگرش‌های خود عنوان «خدمتگزار مردم» را متجلی سازند. کارمندان متعهد هستند که در تصمیم‌گیری‌ها، انجام وظایف و رفتارهای خود منافع و ترجیحات مردم و شهروندان و مصالح عمومی را در نظر گیرند و امکان دسترسی راحت‌تر و عام‌تر به خدمات دولتی را فراهم نمایند.



۴. **اصل احترام و اعتماد:** کارمندان در تعاملات و رفتارهای خود با سایر افراد از قبیل مافوق‌ها، زیردستان، همکاران و مراجعان باید احترام آنان را حفظ نمایند، به انتظارات و احساسات دیگران اهمیت قائل شده و بر مبنای اعتماد به طرف مقابل عمل کنند.

۵. **اصل شفافیت:** کارمندان باید تمامی اطلاعات مربوط به امور و فرآیندهای جاری دستگاه‌های اجرایی (به غیر از اموری که در زمره اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده قرار دارد) را به طور شفاف در چارچوب مقررات و ضوابط در اختیار ذی‌نفعان قرار دهند. این اطلاعات ضمن مشخص کردن فرآیندهای سازمانی مبنای پاسخگویی کارمندان به مردم و مراجع ذی‌صلاح را فراهم می‌آورد.

۶. **اصل پاسخگویی:** سازمان‌های دولتی برای مردم ایجاد می‌شوند و باید در برابر آنان پاسخگو باشند. کارمندان مسئولیت تصمیمات و اقدامات خود را برعهده گرفته و در مورد آنها به مردم و مراجع ذی‌صلاح پاسخگو هستند.

۷. **اصل عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی:** کارمندان نباید از اختیارات و جایگاه شغلی و سازمانی خود در جهت منافع شخص یا گروه خاصی استفاده نمایند. اختیارات شغلی و سازمانی باید فقط برای انجام وظایف سازمانی و در جهت مصالح عمومی به کار گرفته شوند.

۸. **اصل تعهد و وفاداری به سازمان:** کارمندان باید نسبت به دستگاه متبوع خود و اهداف، مأموریت‌ها و ضوابط آن متعهد و وفادار باشند و با علاقه‌مندی و تمام توان از طریق انجام صحیح وظایف و مسئولیت‌های شغلی و سازمانی در راستای تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان تلاش نمایند.

۹. **اصل به کارگیری مهارت و تخصص:** کارمندان باید تلاش نمایند تا مهارت، دانش و تخصص مربوط به وظیفه شغلی و سازمانی خود را فراگرفته و تمام توان فنی، تخصصی و حرفه‌ای خویش را برای انجام بهینه فعالیت‌های شغلی و سازمانی به کار گیرند.

ب) مفاد منشور

۱. انجام وظایف و مسئولیت‌های شغلی و سازمانی

- ۱-۱. به رعایت نظم و انضباط در انجام فعالیت‌ها و حضور به موقع در سازمان توجه نماییم.
- ۱-۲. در انجام وظایف و مسئولیت‌ها پشتکار و جدیت داشته و آنها را با دقت، صحت و به موقع انجام دهیم.
- ۱-۳. سعی نماییم تا دانش خود را در زمینه فعالیت‌های سازمانی به روز نگه داشته و آنها را با توانمندی و ابتکار خود در انجام فعالیت‌های اداری و سازمانی به کار گیریم.
- ۱-۴. به ایده‌ها و افکار جدید ارزش قائل شده و برای اجرایی کردن آنها به شکل منطقی در دستگاه اجرایی متبوع و نظام اداری تلاش کنیم.
- ۱-۵. برای افزایش بهره‌وری نظام اداری از طریق افزایش بهره‌وری حیطه فعالیت خود تلاش کنیم.

۶-۱. از امکانات، تجهیزات و سرمایه‌های نظام اداری حفاظت نموده و در استفاده مؤثر و مطلوب از آنها بکوشیم.

۷-۱. در انجام فعالیت‌ها و تعاملات، روابط خویشاوندی، قومی، جنسی، نژادی، مذهبی و غیره تأثیری در تصمیمات و اقداماتمان نداشته باشد.

۸-۱. روحیه انتقادپذیری داشته و انتقادات سازنده دیگران را به‌عنوان فرصتی برای اصلاح و بهبود خود و فعالیت‌هایمان بدانیم.

۹-۱. همیشه و در همه حال رضایت خدای متعال را مدنظر قرار داده و بر آنچه که خداوند امر یا از آن نهی می‌کند توجه کامل داشته و او را ناظر بر اعمال و کردار خویش بدانیم.

۲. رفتار و برخورد با ارباب رجوع و همکاران

۱-۲. مردم و شهروندان به‌عنوان ذی‌حق برای نظام اداری هستند. تلاش نماییم با ایجاد ارتباط مناسب و ارائه خدمت بهتر، تصویری مثبت از دستگاه اجرایی و نظام اداری در ذهن آنان ایجاد کنیم.

۲-۲. به مراجعه‌کنندگان به‌صورت عادلانه و در چارچوب قوانین، مقررات و ضوابط خدمت ارائه دهیم.

۳-۲. در محدوده وظایف شغلی، اطلاعات و راهنمایی‌های لازم و مناسب به ارباب رجوع ارائه و در زمینه خدمات، شفاف‌سازی صورت دهیم.

۴-۲. خواسته‌های قانونی ارباب رجوع را در چارچوب وظایف خود با صحت، دقت و سرعت و بدون تشریفات زائد اداری و تحمیل هزینه اضافی به وی ارائه دهیم.

۵-۲. به ارباب رجوع احترام گذاشته و در استقبال و صحبت با آنان گشاده‌رو باشیم.

۶-۲. به نظرات، پیشنهادهای و بازخوردهای شهروندان و مراجعه‌کنندگان به‌عنوان منبعی گرانبها برای بهبود عملکرد نگاه کرده و با دید منطقی به آنها توجه کنیم.

۷-۲. به نظم و آراستگی شخصی و محل کار خود توجه کنیم.

۸-۲. سعی کنیم تا فرهنگ تکریم ارباب رجوع، پاسخگویی و گره‌گشایی از مشکلات مردم و مراجعان به یک ارزش حاکم در نظام اداری تبدیل شود.

۹-۲. روحیه کار جمعی را در خود تقویت کرده و در انجام فعالیت‌های گروهی مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر باشیم.

۱۰-۲. روحیه قدردانی از دیگران را در خود تقویت کرده و سعی نماییم که این امر را در بین همکاران اشاعه دهیم.

۱۱-۲. دانش، تجربه و توانمندی‌های خود را با سعه صدر در اختیار همکاران قرار داده و در ارتقاء توانمندی‌های آنان کوشا باشیم.



۱۲-۲. تا حد ممکن در حل مشکلات شغلی همکاران تلاش نماییم و از تجسس در زندگی خصوصی آنان پرهیز نماییم.

اینجانب ... موارد فوق را با دقت مطالعه کرده و آنها را قبول می‌نمایم و تمامی تلاش و توان خود را برای برآورده کردن آنها به کار خواهم برد. توفیق در عمل به این منشور را از خداوند متعال خواستارم». ۳. در این ماده به نظر می‌رسد که عمده‌ترین ایراد نبودن ضمانت اجرای مشخص است و به نوعی تمام صلاحیت اعمال ماده برعهده دستگاه اجرایی قرار داده شده و دستگاه اجرایی می‌تواند به هر صورت که بخواهد در این زمینه عمل کند.

۴. تشخیص اینکه کارمند موازین اخلاقی و اسلامی و مفاد منشور اخلاقی و اداری را رعایت نکرده است در قانون مشخص نشده و بر فرض اینکه با مسئول هر دستگاه اجرایی باشد نیز باید به صورت روشن مشخص گردد.

۵. اگر متن منشور یاد شده بخواهد برای کارمندان تکلیفی تعیین کند باید در متن قانون بیاید و نمی‌توان آن را به دولت تفویض کرد.

پیشنهاد

در تبصره «۱» بعد از عبارت «متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی» این عبارت اضافه گردد: «حاوی تعهداتی همچون تعهد به رعایت کامل حاکمیت قانون در مناسبات اداری، رعایت برابری در برابر قانون و رعایت حقوق ارباب رجوع، شهروندمداری، پاسخگویی مناسب به مراجعان، شفاف‌سازی اطلاعات اداری، عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تعهد و وفاداری به سازمان، حفاظت از امکانات و سرمایه‌های نظام اداری، انتقادپذیری و رعایت نظم کاری» و در انتهای تبصره اضافه گردد: «تخلف از مفاد سوگندنامه مصداق عناوین تخلفات اداری خواهد بود».

پیشنهاد

تبصره «۱» - اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی، حاوی تعهداتی همچون تعهد به رعایت حقوق ارباب رجوع، شهروندمداری، پاسخگویی مناسب به مراجعان، شفاف‌سازی اطلاعات اداری، عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تعهد و وفاداری به سازمان، حفاظت از امکانات و سرمایه‌های نظام اداری، انتقادپذیری و رعایت نظم کاری با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تخلف از مفاد سوگندنامه مصداق عناوین تخلفات اداری خواهد بود.

ماده (۲۶) قانون

ماده (۲۶) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه صداوسیما جمهوری اسلامی ایران سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقا داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند.

لایحه

نسبت به قانون هیچ تغییری نداشته است.

ارزیابی

ماده (۲۶) قانون، که به نوعی در بند «۱۸» سیاست‌های کلی نظام اداری نیز مورد توجه قرار گرفته است، تکلیف دستگاه‌های اجرایی به آگاه‌سازی مردم از حقوق و تکالیفشان در تعامل با این دستگاه‌ها و استفاده از وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه صداوسیما در این زمینه را بیان کرده و در انتها، دستگاه‌های مذکور را مکلف کرده است که «اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند».

۱. حقوق و تکالیف موضوع این ماده در هیچ جا مشخص نشده است تا تکلیف دستگاه‌های اجرایی به‌صورت منجز مشخص شده باشد.

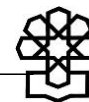
۲. در حال حاضر تعداد اداراتی که این ماده را رعایت می‌کنند بسیار کم است و دلیل اصلی می‌تواند نبود ضمانت اجرای مناسب باشد.

۳. ماده (۲) تصویب‌نامه شورای عالی اداری مصادیقی از موادی که لازم است به اطلاع شهروندان برسد را ذکر کرده و لذا می‌توان رئوس اصلی این مصادیق را در فصل حقوق مردم و ذیل این ماده اضافه نمود.

۴. به نظر می‌رسد عدم تعیین متصدی اجرای آموزش و آگاهی‌بخشی عمومی به مردم یکی از نقاط ضعف این ماده است که می‌توان این‌گونه اصلاح نمود که در دستگاه‌ها و ادارات دولتی به‌صورت مجزا، بخشی برای آموزش دیده شود و یا اینکه یک دستگاه مشخص مستقلاً آموزش و هماهنگی افزایش سطح آگاهی مردم در قبال حقوق خود در ادارات را برعهده داشته باشد و از این دستگاه در قانون نام برده شود. می‌توان به شروع به کار، اهداف و مأموریت‌ها، تشکیلات سازمانی و... نیز به‌طور مشخص در ماده (۲۶) یا ماده‌ای مجزا اشاره نمود.

پیشنهاد

ماده (۲۶) - دستگاه‌های اجرایی و یا نهادهایی که به نمایندگی از این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند مکلفند کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها و سایر تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف و ساختار دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، پروانه‌ها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل



مربوط به واردات و صادرات کالا، نحوه اعتراض و شکایت نسبت به تصمیمات و مرجع رسیدگی به این اعتراضات را به صورت کاملاً شفاف و جامع در اختیار شهروندان قرار داده و به اطلاع مراجعه کنندگان برساند. علاوه بر این باید در هر یک از دستگاه‌های فوق واحدی برای راهنمایی شهروندان در نظر گرفته شده و مراجعین به ادارات مختلف در هنگام ورود به اداره امکان دسترسی به این واحد را داشته باشند. کلیه نهادهای موضوع این ماده باید در دسترس‌ترین محل اداره را به عنوان میز خدمت تعیین و کلیه مراجعات شهروندان به اداره صرفاً به این محل صورت گرفته و امور آنها نیز در این محل انجام شود. شهروندان نباید به واحدهای مختلف اداره ارجاع شده و صرفاً از طریق میز خدمت درخواست‌های خود را پیگیری کنند. دستگاه‌های اجرایی باید امکان رهگیری مراحل گردش کار خدمات درخواست شده را از طریق ارائه کد رهگیری منحصر به فرد برای ارباب رجوع فراهم کنند. به هنگام پذیرش، از کامل بودن مدارک و مستندات ارائه شده توسط ارباب رجوع در محل میز خدمت، اطمینان حاصل نموده و هرگونه نقص در درخواست، مدارک یا مستندات مربوطه را صرفاً در هنگام پذیرش، به اطلاع ارباب رجوع برسانند. برای جلوگیری از تراکم مراجعین و کاهش زمان انتظار مردم برای ارائه «درخواست خدمت»، دستگاه موظف است نسبت به تأمین تعداد مناسب باجه و کارمند در میز خدمت اقدام نماید. باید در میز خدمت امکان نوبت‌دهی به ارباب رجوع، امکانات و تسهیلات مناسب به مراجعین تأمین شود.

ماده (۲۷) قانون

ماده (۲۷) - مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت.

لایحه

نسبت به قانون هیچ تغییری نداشته است.

ارزیابی

در صدر ماده (۲۷)، به اصل برابری حقوقی مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی اشاره شده است، سپس این دستگاه‌ها به مستند و شفاف کردن «مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها» و اطلاع‌رسانی آن به مردم موظف شده‌اند و در پایان، مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان «در صورت بروز هرگونه تخلف»، بر عهده مسئولان دستگاه‌های مزبور دانسته شده است.

۱. قسمت آخر ماده همان اصل مسئولیت است که در اصول پیش‌گفته مطرح گردید.
۲. هر خدمتی توسط اداره باید زمان‌بندی مشخص داشته باشد.
۳. بهتر بود ضمانت اجرای دقیقی در این ماده تعیین شود.

۴. می‌توان گفت در این ماده به اصل برابری و منع تبعیض تاحدودی اشاره شده است، اما عدم مشخص نمودن ضمانت اجرای مشخص و کلی بودن بیان مذکور، این ماده را دچار نقص کرده است که باید اولاً راهکار مناسبی جهت اطلاع‌رسانی به مردم تعبیه شود و ثانیاً تخطی از آن باید جزء تخلفات اداری شمرده شود چراکه بدون داشتن ضمانت اجرایی دقیق و مشخص در این ماده، نمی‌توان نتایج ملموس و روشنی از آن انتظار داشت.

پیشنهاد

عبارت «هرگونه تبعیض ناروا یا خلاف قانون در مقابل شهروندان ممنوع است و در صورت اثبات، منجر به ابطال تصمیم اداری و همچنین مسئولیت اداری و مدنی و حسب مورد کیفری مقام اداری در برابر شهروند خواهد بود» به بعد از عبارت «از حقوق یکسان برخوردارند» اضافه گردد.

ماده (۲۷)

مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند. هرگونه تبعیض ناروا یا خلاف قانون در مقابل شهروندان ممنوع است و در صورت اثبات، منجر به ابطال تصمیم اداری و همچنین مسئولیت اداری و مدنی و حسب مورد کیفری مقام اداری در برابر شهروند خواهد بود. دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف ۳ ماه مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولی پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به‌عهده خواهند داشت.

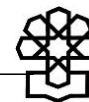
ماده (۲۸) و (۲۸ مکرر) قانون

ماده (۲۸) - دولت مکلف است به‌منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.

لایحه

متن زیر به‌عنوان ماده (۲۸) مکرر الحاق می‌شود:

ماده (۲۸) مکرر - در اجرای بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و به‌منظور حفظ حقوق مردم، دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی موظفند خسارت‌هایی را که از قصور کارمندان و واحدهای ارائه‌دهنده خدمات در انجام وظایف یا در نتیجه تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات واحدهای مربوط و مراجع تصمیم‌گیرنده بر اشخاص وارد می‌شود، جبران نمایند.



آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر مصادیق عملی حقوق مردم در نظام اداری و مرجع تشخیص و رسیدگی به قصور کارمندان و واحدهای اداری و نحوه اجرای این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت دادگستری تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره- جبران خسارات ناشی از تقصیر کارمند تابع حکم مقرر در ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است.

ارزیابی

ماده (۲۸) مکرر به‌عنوان تنها پیشنهاد دولت در قالب اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری در فصل سوم، اجمالاً تکلیف دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی ناظر به جبران خسارات وارد شده به اشخاص را پیش‌بینی نموده و این امر در راستای اجرای بند «۲۳» «سیاست‌های کلی نظام اداری»^۱ ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۳۱ مقام معظم رهبری و با هدف «حفظ حقوق مردم» دانسته شده است.

در تحلیل کلی این ماده، ذکر دو نکته به‌نظر مفید است؛ نکته اول آنکه الحاق ماده (۲۸) مکرر به «قانون مدیریت خدمات کشوری» را باید گامی رو به جلو در راستای صیانت از حقوق مردم در تعامل با ادارات و کارمندان آنها دانست؛ چراکه در وضعیت فعلی و با حاکمیت حدوداً ۶۰ ساله ماده (۱۱) «قانون مسئولیت مدنی»^۲ مصوب ۱۳۳۹/۲/۷، کارمندان چه در فرض قصور و چه در صورت تقصیر، «شخصاً» مسئول جبران خسارت بوده و دولت در این خصوص هیچ مسئولیتی ندارد، ولی در ماده (۲۸) مکرر، مسئولیت جبران خسارت در فرض «قصور کارمندان»، برعهده دولت دانسته شده است که این امر، تأمین حقوق مردم را تسهیل می‌کند.

نکته دوم آنکه اگرچه این ماده نسبت به وضعیت فعلی، مثبت تلقی می‌شود، لکن نسبت به وضعیت مطلوب، فاصله فراوانی دارد؛ توضیح آنکه اولاً، این ماده، بحث مهم مسئولیت جبران خسارات وارد شده از اعمال حاکمیت قانونی دولت را مغفول گذارده که نتیجه طبیعی آن، استمرار حاکمیت مفاد ذیل ماده (۱۱) «قانون مسئولیت مدنی» مبنی بر بی‌مسئولیتی مطلق دولت در فرض قانونی بودن اعمال حاکمیت خواهد بود که اطلاق آن هم از لحاظ شرعی محل تأمل جدی است و هم از نظر حقوقی، چراکه بسیاری از مصادیق خسارات وارد شده به مردم در اثر اعمال حاکمیت دولت که مستحق جبران است، بدون جبران باقی می‌ماند و این درحالی است که قانونگذار پیش از این، دولت را در برخی مصادیق اجلای اعمال حاکمیت قانونی، مسئول جبران خسارت دانسته است که «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی

۱. **بند «۲۳»-** حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.

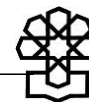
۲. **ماده (۱۱)-** کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارد می‌باشند ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت برعهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی است، طبق قانون به‌عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و نیز ماده (۱۳) «قانون به‌کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری»^۱ مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۸، نمونه‌های بارزی از آن است. ثانیاً، همان‌طور که ذکر شد، در ابتدای ماده (۲۸ مکرر) الحاقی، پیشنهاد این ماده «در اجرای بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و به‌منظور حفظ حقوق مردم» دانسته شده است و حال آنکه این ماده، گذشته از ایراد پیشین، حتی با سیاست‌های کلی مذکور نیز منطبق نیست و در نیل به هدف خود، یعنی حفظ حقوق مردم، تا حدود بسیاری ناتوان خواهد بود؛ چراکه در بند «۲۳» سیاست‌های کلی مزبور، بر لزوم جبران خسارت در فرض «تقصیر» نیز تصریح شده، ولی در ماده پیشنهادی، اساساً بحث تقصیر مطرح نشده و جبران خسارت ناشی از آن تعیین تکلیف نشده است و این در حالی است که اساساً برای آنکه حفظ حقوق مردم به‌صورت مطلوب تأمین شود، باید در تمامی فروض، حتی در فرض تقصیر کارمند تحت مسئولیت دولت، در ابتدا دولت مسئولیت جبران خسارت مردم را برعهده داشته باشد و سپس خود به مقصر مراجعه کند تا جبران خسارت مردم همواره قطعی باشد و هیچ‌گاه با تردید روبه‌رو نشود. در حالی که ماده پیشنهادی دولت همچنان شهروندان را در برابر خسارات ناشی از تقصیر کارمندان مورد حمایت خاصی قرار نداده و علی‌رغم اینکه کارمند با بهره‌گیری از صلاحیت عمومی و اداری اعطا شده به وی قدرت یا توانایی ورود خسارت به شهروند را یافته است، عملاً اداره هیچگونه مسئولیتی در جهت جبران خسارات وارده ناشی از این عملکرد کارمند خود ندارد در حالی که مسئولیت آموزش کارمند، پیشگیری از خطا یا انحراف وی و نظارت بر عملکرد وی برعهده اداره بوده و ازسوی دیگر نیز با توجه به اینکه منافع و آثار عملکرد مثبت اداره به عموم مردم می‌رسد، مضرات یا هزینه‌های آن نیز باید به همان نسبت میان تمام مردم توزیع گردد نه آنکه صرفاً متوجه عده‌ای خاص گردد.

بند «۲۳» «سیاست‌های کلی نظام اداری» نیز همین امر را مدنظر داشته که به‌طور مطلق بر لزوم جبران خسارات وارد شده در اثر قصور یا تقصیر تأکید کرده است. بنابراین با توجه به نکات پیش‌گفته، باید ضمن حفظ ماده (۲۸ مکرر)، با اصلاح آن، ماده جامع و مانعی در خصوص مسئولیت دولت تدوین و تنظیم شود.

۱. ماده (۱۲) - در صورتی که مأمورین با رعایت مقررات این قانون سلاح به‌کار گیرند و در نتیجه طبق آرای محاکم صالحه، شخص یا اشخاص بی‌گناهی مقتول و یا مجروح شده یا خسارت مالی بر آنان وارد گردیده باشد، پرداخت دیه و جبران خسارت برعهده سازمان مربوط خواهد بود و دولت مکلف است همه‌ساله بودجه‌ای را به این منظور اختصاص داده و حسب مورد در اختیار نیروهای مسلح قرار دهد.

تبصره- مفاد این ماده در مورد کسانی هم که قبل از تصویب این قانون مرتکب اعمال مذکور شده‌اند، جاری است.



پیشنهاد

ماده (۲۸) مکرر ۱- در اجرای بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و به‌منظور حفظ حقوق مردم، دستگاه‌های اجرایی موظفند خسارت‌هایی را که از قصور یا تقصیر کارمندان و واحدهای ارائه‌دهنده خدمات در انجام وظایف یا در نتیجه تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات واحدهای مربوط و مراجع تصمیم‌گیرنده بر اشخاص وارد می‌شود، جبران نمایند.

تبصره «۱»- در مواردی که ورود خسارت منتسب به خود شخص ذی‌نفع باشد، دستگاه اجرایی تکلیفی نسبت به جبران خسارت نخواهد داشت.

تبصره «۲»- در مواردی که تقصیر ازسوی کارمندان صورت گرفته باشد، دستگاه اجرایی خسارات پرداخت شده را از کارمند دریافت خواهد کرد.

مواد الحاقی پیشنهادی

ماده (۲۸) مکرر ۲- دریافت هرگونه وجه، کالا و خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از قبیل سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین کلیه مؤسسات و بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به دستگاه‌های فوق، در غیر از مواردی که در قانون تعیین شده یا اجازه تعیین آن داده شده است ممنوع است. در صورتی که این دریافت به‌موجب مقررہ‌گذاری یا دستور صادره ازسوی مقام صورت گرفته باشد، مسئول اجرای مقررہ باید به‌صورت کتبی مغایرت آن با قانون را به اطلاع مقام مافوق برساند. در صورتی که مقام مقررہ‌گذار بر مقررہ خود اصرار ورزید، مسئول اجرای مقررہ آن را اجرا می‌کند. در غیر این‌صورت، مجری علاوه بر مجازات اداری مقرر به انفصال موقت درجه پنج و جزای نقدی معادل مبلغ یا ارزش مال یا خدمات دریافتی محکوم می‌شود. در این موارد، مقام دستوردهنده یا مقررہ‌گذار نیز به این مجازات محکوم می‌شود. این مجازات در صورتی که بدون دستور یا مقررہ‌گذاری، وجه، مال یا خدماتی دریافت شده باشد نیز اعمال می‌گردد. در هر صورت خسارات وارده جبران و وجوه و اموالی که مالکان آن مشخص است، مسترد می‌گردند. در مواردی که ذی‌نفع مشخص نیست، این وجوه و اموال در حکم اموال مجهول‌المالک هستند.

تبصره - کلیه دستگاه‌های موضوع ماده فوق موظفند در هنگام دریافت هرگونه وجه، کالا یا خدمات رسید مکتوب که حاوی مستند قانونی مربوطه است، ارائه نمایند.

دلیل پیشنهاد ماده

در مواردی قانونگذار ارائه خدمات اداری به مراجعه‌کنندگان به ادارات و مؤسسات عمومی را مستلزم اخذ هزینه از این افراد دانسته است. در این راستا و به‌منظور ممانعت از هرگونه تخلف احتمالی و همچنین روشن نمودن مبنای قانونی اخذ این وجوه برای ارباب رجوعان، مستند نمودن اخذ هر مبلغی از مراجعه‌کنندگان ضروری به‌نظر می‌رسد.

همچنین تصریح به ممنوع بودن هرگونه دریافت وجه غیرقانونی، توسط ادارات و مقامات اداری می‌تواند علاوه بر روشن نمودن عدم امکان تصمیم‌گیری نهادهای اداری در این خصوص، با تصریح به ضمانت اجرای اداری و کیفری این تخلف، مانع از اقدامات خودسرانه مقامات اداری شده و این نقص را تا حدود زیادی در نظام حقوق اداری کشور برطرف نمود.

وجود ضمانت اجرای مؤثر و دقیق در تضمین حقوق مردم در این ماده بسیار مهم است، چراکه نهادهایی که به نمایندگی از برخی دستگاه‌ها گاهاً اقدام به اخذ مبالغی غیرقانونی از مردم می‌کنند، که متن صریح قانون در این زمینه سبب جلوگیری از هرگونه پرداخت غیرقانونی به سبب وجود ضمانت اجرای مشخص خواهد بود.

ماده (۲۸) مکرر ۳- دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تمامی ساعات اداری مربوطه، وظایف خود را به‌صورت کامل، مطلوب، سریع و پیوسته انجام دهند.

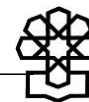
در مواقعی همچون مرخصی، مأموریت، بیماری، مسافرت و فوت مقام اداری و یا کارکنان و همچنین برگزاری جلسات ضروری اداری باید از سوی بالاترین مقام اداری ترتیبی اتخاذ شود تا در انجام امور اداری وقفه ایجاد نشود. این امر می‌تواند حسب مورد از طرقی همچون پیش‌بینی جانشین یا تفویض صلاحیت صورت پذیرد.

تبصره - انجام فرایض دینی، صرف غذا و امور ضروری کارکنان باید به نحوی باشد که خللی در ارائه خدمت به شهروندان ایجاد نشود.

دلیل پیشنهاد ماده

یکی از نقاط ضعف نظام اداری کشور، وجود وقفه‌های مختلف در ارائه خدمات اداری به اربابان رجوع است که علاوه بر ایجاد تعلل و اختلال در نظام خدمت‌رسانی اداری، می‌تواند موجبات نارضایتی شهروندان را نیز از اداره و نحوه مدیریت نهادهای عمومی در پی داشته باشد. حتی چنین تعلل‌هایی ممکن است در مواردی سبب ورود ضرر و زیان به اشخاص مراجعه‌کننده به دستگاه‌های اداری باشد. از این منظر تصریح قانون بر لزوم تداوم ارائه خدمات اداری در ساعات اداری و ممنوعیت توقف در آن ضروری به‌نظر می‌رسد.

به‌منظور مدیریت این امر به سهولت می‌توان با ارائه زمان روشن به مراجعان و همچنین تقسیم کار مناسب میان کارکنان دستگاه‌های اداری و بهره‌گیری از نظاماتی همچون نظام تفویض صلاحیت حتی در اوقات خاصی همچون ساعات نماز مانع از معطل ماندن اربابان رجوع در راهروهای ادارات عمومی و دولتی شد.



امور اداری به هیچ وجه نباید تحت تأثیر عوامل انسانی متوقف یا تعطیل شود و وجود هر نوع وقفه و به هر علت در ادارات کشور، سبب نوعی بی‌اعتمادی و نارضایتی در سطح جامعه می‌شود، که با وجود اصل تداوم در اداره می‌توان این نقیصه را برطرف نمود.

همچنین باید گفت که یکی از حقوق مسلم افراد مراجعه‌کننده به اداره، اطمینان از پاسخگویی و ارائه خدمات اداری به صورت مستمر و در طول ایام هفته است و هرگونه عدم حضور کارمندان اداری در محل کار و خدمت به دلایل متعدد از جمله بیماری، مرخصی، مأموریت و... با ارائه خدمات در اداره تناقض دارد، که با وجود تداوم در ارائه خدمات اداری گامی در جهت حفظ حقوق مردم برداشته خواهد شد.

ماده (۲۸) مکرر ۴- دستگاه‌های اجرایی مکلفند در مواردی که تصمیمی در خصوص شهروندان اتخاذ می‌کنند و یا در مواردی که به درخواست شهروندان پاسخ می‌دهند مستندات قانونی، دلایل تصمیم، قطعی یا قابل اعتراض بودن و مرجع اعتراض به تصمیم را در ضمن تصمیم به صورت کتبی و روشن به شخص ذی‌نفع اعلام نمایند. در غیر این صورت، با شکایت ذی‌نفع به انفسال موقت درجه ۷ محکوم می‌شود.^۱

دلیل پیشنهاد ماده

از جمله موارد مهمی که انتظار می‌رود قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان اصلی‌ترین قانون در نظام حقوق اداری کشور، در فصل ناظر به حقوق مردم به آن توجه داشته باشد، تأکید بر لزوم پاسخگویی اداره نسبت به شهروندان است. این پاسخگویی باید به نحوی باشد که امکان استناد به آن و تأمین نظارت قضایی یا نظارت سلسله‌مراتبی نسبت به آن در آینده وجود داشته باشد.

از سوی دیگر با توجه به عدم وجود آگاهی کافی از سوی اربابان رجوع، ضروری است مقامات اداری در پاسخ‌های خود اصلی‌ترین حقوق ارباب رجوع را در قبال نحوه ارائه پاسخ و خدمات مقام اداری به اطلاع وی برسانند تا از این رهگذر مقدمات تأمین هرچه بیشتر حقوق شهروندان فراهم گردد.

روشن است که دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند هیچ عملی را برخلاف قانون انجام دهند و باید تصمیمات اداری مبتنی بر مستندات قانونی باشد، لذا در زمانی که این فرایند صحیح انجام شود و قوانین و مقررات به درستی اجرا شوند می‌توان با اطلاع‌رسانی صحیح به مردم و شهروندان در مورد دلایل تصمیم، مستندات قانونی و مرجع اعتراض در صورت وجود؛ به شفافیت و افزایش رضایتمندی در نظام اداری کشور کمک نمود.

۱. در قوانین و مقررات نیز موارد متعددی مبنی بر ضرورت مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری و بیان دلایل آنها وجود دارد. از جمله این موارد ماده (۵) قانون نظام جامع دامپروری کشور مصوب ۱۳۸۸ است. به موجب این ماده، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی که میبایست به فعالیت دامپروری صنعتی و نیمه‌صنعتی می‌نمایند، موظف به اخذ موافقت اصولی، پروانه تأسیس، پروانه بهره‌برداری و پروانه بهداشتی براساس سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی و با نظارت وزارت مذکور شده‌اند. به موجب جزء «د» تبصره «۲» این ماده، در صورت مخالفت سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران و یا واحدهای استانی و یا شهرستانی آن با صدور پروانه بهداشتی موضوع ماده فوق، باید مراتب به صورت کتبی و مستدل به متقاضی اعلام شود.

اطلاع‌رسانی در خصوص موارد فوق‌الذکر، از سردرگمی و مراجعه شهروندان به افراد غیرمسئول یا نهادهای غیرمرتبط و احیاناً سوءاستفاده‌گر نیز جلوگیری به عمل می‌آورد.

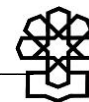
ماده (۲۸) مکرر ۵- دستگاه‌های اجرایی جز در مواردی که در قانون مهلت خاصی تعیین شده، مکلفند در اولین فرصت ممکن و حداکثر ظرف ۲ ماه از تاریخ درخواست یا طرح موضوع، به درخواست شهروندان پاسخ مکتوب داده و در خصوص آن تصمیم‌گیری نمایند. معاونین اداری و مالی یا عناوین مشابه در دستگاه‌های اجرایی مکلفند ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون، زمانبندی و مهلت زمانی ارائه کلیه خدمات عمومی مربوط به دستگاه خود را به صورت تفصیلی و مربوط به هریک از فرایندها و مراحل مختلف پیشرفت کار مشخص کرده و به کلیه کارکنان ابلاغ نمایند. این زمانبندی باید در معرض دید شهروندان قرار داده شده و هنگام دریافت درخواست به همراه رسید به صورت کتبی به متقاضی اعلام نمایند.

دلیل پیشنهاد ماده

با عنایت به لزوم ارائه خدمات عمومی به شهروندان که مبنای تشکیل ادارات عمومی و دولتی، استخدام کارکنان و تصویب قوانین و مقررات متعدد و طراحی نظامات مختلف و تأمین هزینه‌های کلان و مستمر ناشی از آن بوده است، باید توجه داشت عملکرد اداره نباید به گونه‌ای باشد که اصل این مبنا را با سؤال و تردید مواجه سازد.

برای این منظور ضروری است مهلت معقول و منطقی و مناسبی برای اعمال هریک از صلاحیت‌های عمومی برای ادارات و مقامات عمومی در نظر گرفته شود تا از یکسو ارباب رجوع بتواند پیش‌بینی معقولی نسبت به زمانی که پاسخ درخواست‌های خود را دریافت می‌کنند داشته باشند و ازسوی دیگر امکان ارزیابی عملکرد کارکنان، مقامات و نهادهای عمومی و دولتی بیش از پیش فراهم گردد.

ماده (۲۸) مکرر ۶- دستگاه‌های اجرایی مکلفند در اتخاذ تصمیم به میزانی که ضروری است و متناسب با هدف مورد نظر قانونگذار اقدام به تصمیم‌گیری نمایند از جمله اینکه در مواردی که نیاز به تملک اراضی شهروندان برای طرح‌های عمومی است صرفاً باید به میزان مورد نیاز طرح ملک شهروندان تملک شود. تصمیماتی که فراتر از ضرورت و خارج از هدف قانونگذار و یا با سوءاستفاده از صلاحیت اتخاذ شده است باطل خواهد بود. در صورتی که سوءاستفاده منجر به نفع شخصی یا گروهی شده باشد، موجب محکومیت به انفصال درجه ۶ و جبران خسارت خواهد بود.



دلیل پیشنهاد ماده

تجربه نشان داده است که ادارات تمایل وافری به گسترش اختیارات و صلاحیت‌های خویش در جهت انجام وظایف خود دارند که گاهی اوقات ضرورت چندانی ندارد و در مواردی این توسعه اختیارات از طرف ادارات با حقوق شهروندان مراجعه‌کننده به این ادارات در تضاد است و منجر به تضییع حقوق مردم می‌شود. از این رو توجه به متناسب بودن تصمیمات ادارات با اهداف تعیین شده در قوانین و مقررات ضروری به نظر می‌رسد.

برای وجود ضمانت اجرای مناسب جهت پیشگیری از چنین سوءاستفاده‌هایی از صلاحیت‌های قانونی و یا ایجاد شرایط استرداد حق شهروندان در صورت تجاوز به آن، پیش‌بینی ضمانت اجرای بطلان تصمیم اداری به همراه جرم‌انگاری موارد دارای نفع شخصی این قبیل تصمیمات می‌تواند راهکاری را به منظور ایجاد امکان استیفای حقوق شهروندان در برابر چنین تصمیماتی فراهم نماید.

ماده (۲۸) مکرر ۷- در مواردی که قانون تکلیف خاصی را برعهده یک مقام عمومی یا دستگاه اجرایی قرار داده است، هرگونه تقصیر در انجام این وظایف علاوه بر طرح در مرجع تخلفات اداری، موجب انفصال موقت یا حبس درجه ۶ یا هر دو مجازات می‌شود. در صورتی که عدم انجام تکلیف مقرر قانونی از روی عمد باشد چنانچه مشمول مجازات شدیدتری نباشد، مرتکب متناسب با نحوه ارتکاب جرم یا میزان خسارت وارد شده به حبس درجه ۶ یا ۵ و انفصال موقت درجه ۵ محکوم می‌شود. در هر صورت، فرد مکلف به جبران تمامی خسارات وارده است.

دلیل پیشنهاد ماده

زمانی که قانونگذار شخصی را در اداره، مؤسسه و یا نهادی مسئول انجام وظیفه و یا خدمتی می‌داند اصل بر انجام شایسته و دقیق خدمت مذکور است و عدم رعایت مفاد قانون حتماً بایستی با عواقب و ضمانت اجرای مشخصی روبه‌رو شود. از همین رو ضروری است که تخلف محسوب شدن تخطی از وظایف قانونی باید صریحاً در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد تأکید قرار گیرد.

توجه به کوتاهی‌های صورت گرفته از سوی نهادهای عمومی یا مقامات عمومی که علی‌رغم تکلیف قانونی و دریافت حقوق و مزایا و حمایت‌های قانونی به واسطه تصدی مناصب عمومی، متأسفانه در مواردی منجر به تضییع حقوق عمومی مردم و اتلاف گسترده منابع عمومی گشته یا مقدمات رفتارهای خلاف قانون یا تجاوز به حقوق مردم را از سوی برخی شهروندان خاطی فراهم ساخته است، بر اهمیت لزوم توجه به چنین موضوعی از سوی قانونگذار می‌افزاید. شایان ذکر است متأسفانه هم‌اکنون قوانین موجود عملاً فاقد ضمانت اجرای مؤثری به منظور پیشگیری یا مقابله با کوتاهی احتمالی مقامات عمومی در انجام وظایف قانونی ایشان است.

ماده (۲۸) مکرر ۸ - (آخرین ماده از فصل حقوق ملت)

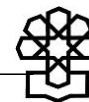
مفاد این فصل نسبت به کلیه دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از قبیل سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین کلیه مؤسسات و بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به آنها و کلیه نهادهایی که به هر نحو به نمایندگی از این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند نیز حاکم بوده و مسئولیت اطلاع‌رسانی، آموزش و توجیه کارکنان و ارباب رجوع و نیز تضمین اجرای صحیح آن به‌عهدده بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا سایر نهادهای موضوع این ماده است.

در صورت هرگونه تخلف از اجرای مفاد این فصل علاوه بر لزوم جبران خسارات وارده به ذی‌نفعان ازسوی اداره و استرداد آن ازسوی کارمند یا مدیر متخلف، کلیه متخلفین حسب مورد به یک یا چند عنوان از عناوین مجازات‌های اداری موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری محکوم می‌شوند. در صورت مؤثر بودن چند اداره، بخش یا کارمند در این تخلف، حسب مورد کلیه کارکنان یا مدیران بخش ادارات مربوطه به‌صورت مستقل به این مجازات محکوم خواهند گشت. در صورت تکرار تخلف ازسوی هریک از کارکنان یا مدیران، متخلف به یک یا چند عنوان از مجازات‌های موضوع بندهای «ه» الی «ک» محکوم خواهد شد.

تبصره - دستگاه‌های اجرایی مکلفند نسبت به حسن اجرای مفاد این فصل نسبت به کلیه نهادهایی که به هر نحو به نمایندگی از این دستگاه‌ها یا زیر نظر این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند نظارت کرده و تضمینات لازم را به‌منظور رعایت آن از نهادهای مذکور اخذ نمایند. نهادهای مأمور به خدمات عمومی مکلفند این ضوابط را به‌عنوان ضوابط داخلی خود مشتمل بر ضمانت اجرای مورد نیاز به کلیه کارمندان خود ابلاغ نمایند و کوتاهی در اجرای این مفاد با تشخیص مراجع نظارتی ذی‌ربط مانع از استمرار اعمال صلاحیت‌های عمومی ازسوی این نهادها خواهد بود.

دلیل پیشنهاد ماده

نظام اداری کشور با انواع و اقسام شخصیت‌های حقوقی گوناگون اعم از: دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از قبیل سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین کلیه مؤسسات و بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به آنها و نهادهایی که به هر نحو به نمایندگی انجام وظیفه می‌کنند، مواجه است که به‌نوعی با حقوق مردم به‌طور مستقیم و غیرمستقیم سروکار دارند. پس ضروری به‌نظر می‌رسد که مؤسسات و دستگاه‌های مذکور در مواردی که در حال ارائه خدمات اداری یا عمومی به شهروندان هستند تحت شمول قواعد حمایتی از مردم در قانون مدیریت خدمات کشوری قرار گیرند. خصوصاً با توجه به تدابیر قانونی در سال‌های اخیر و واگذاری بسیاری از وظایف و صلاحیت‌های ادارات به بخش خصوصی



یا بخش‌های غیردولتی، لازم است الزاماتی نسبت به فعالیت این نهادها و نحوه ارائه خدمات از سوی آنها در نظر گرفته شود.

بدیهی است متن و روح قانون در این فصل بر آن است تا از حقوق مردم در قبال مقامات و نهادهایی که از قدرت عمومی و حاکمیتی بهره می‌برند، دفاع نماید. این مهم نیازمند در نظر گرفتن ضمانت اجرای قانونی مناسبی به منظور تضمین حقوق مردم و شهروندان در برابر اداره است. این ضمانت برای کلیه مواد فصل در این ماده پیش‌بینی شده است.

ماده (۲۸) - مکرر ۹

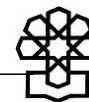
کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند ماده (۶۰۸) قانون مجازات اسلامی - کتاب پنجم مصوب ۱۳۷۵ را با توضیحات راجع به حق شکایت شهروندان از رفتار و سخن توهین‌آمیز کارکنان نسبت به آنها در رؤیت مراجعه‌کنندگان قرار دهند. تخلف از اجرای این مقررات موجب محکومیت مسئول دستگاه به انفصال درجه هفت است.

جمع بندی

لایحه اصلاحی و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص فصل حقوق ملت تنها به افزودن یک ماده به مواد موجود در این فصل بسنده کرده است، این درحالی است که تنها در سیاست‌های کلی نظام اداری به‌عنوان یک سند بالادستی در حوزه اداری که دولت و همچنین قانونگذار مکلف به اجرایی کردن تدابیر آن از طرق قانونی از جمله وضع قوانین لازم هستند، بندهای متعددی ناظر به حقوق ملت وجود دارد که مورد توجه قرار نگرفته و در فرایند اصلاح و دائمی کردن این قانون مغفول مانده‌اند. از جمله مهم‌ترین این موارد لزوم طراحی اصول حاکم بر تصمیم‌گیری اداری یا لوازم و تکالیف قانونی حاکم بر کارکنان و مقامات دستگاه اداری کشور در هنگام اتخاذ تصمیمات اداری است که به‌منظور حفظ حقوق مردم و تأمین حقیقی آن، از سوی قانونگذار احصا شده و به نحوی مناسب تضمین گردد.

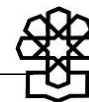
جدول پیشنهادهای اصلاحی لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری»

پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>در تبصره «۱» بعد از عبارت «متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی» این عبارت اضافه گردد: «حاوی تعهداتی همچون تعهد به رعایت کامل حاکمیت قانون در مناسبات اداری، رعایت برابری در برابر قانون و رعایت حقوق ارباب رجوع، شهروندمداری، پاسخگویی مناسب به مراجعان، شفاف‌سازی اطلاعات اداری، عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تعهد و وفاداری به سازمان، حفاظت از امکانات و سرمایه‌های نظام اداری، انتقادپذیری و رعایت نظم کاری» و در انتهای تبصره اضافه گردد: «تخلف از مفاد سوگندنامه مصداق عناوین تخلفات اداری خواهد بود».</p>	<p>ماده (۲۵) - 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 نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.</p> <p>تبصره «۱» - اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیئت وزیران به آن اضافه نمایند.</p>
<p>ماده (۲۶) - دستگاه‌های اجرایی و یا نهادهایی که به نمایندگی از این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند مکلفند کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها و سایر تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف و ساختار دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، پروانه‌ها، موافقت‌های اصولی، مفادحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا، نحوه اعتراض و شکایت نسبت به تصمیمات و مرجع رسیدگی به این اعتراضات را به‌صورت کاملاً شفاف و جامع در اختیار شهروندان قرار داده و به اطلاع مراجعه‌کنندگان برسانند. علاوه بر این باید در هر یک از دستگاه‌های فوق واحدی برای راهنمایی شهروندان در نظر گرفته شده و مراجعین به ادارات مختلف در هنگام ورود به اداره امکان دسترسی به این واحد را داشته باشند. کلیه نهادهای موضوع این ماده باید در دسترس‌ترین محل اداره را به‌عنوان میز خدمت تعیین و کلیه مراجعات شهروندان به اداره صرفاً به این محل صورت گرفته و امور آنها نیز در این محل انجام شود. شهروندان نباید به واحدهای مختلف اداره ارجاع شده و صرفاً از طریق میز</p>	<p>ماده (۲۶) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا نموده و از طریق وسایل ارتباط جمعی به‌ویژه صداوسیما جمهوری اسلامی ایران سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقا داده و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم قرار دهند.</p>



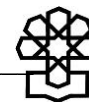
پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>خدمت درخواست‌های خود را پیگیری کنند. دستگاه‌های اجرایی باید امکان رهگیری مراحل گردش کار خدمات درخواست شده را از طریق ارائه کد رهگیری منحصر به فرد برای ارباب رجوع فراهم کنند. به هنگام پذیرش، از کامل بودن مدارک و مستندات ارائه شده توسط ارباب رجوع در محل میز خدمت، اطمینان حاصل نموده و هرگونه نقص در درخواست، مدارک یا مستندات مربوطه را صرفاً در هنگام پذیرش، به اطلاع ارباب رجوع برسانند. برای جلوگیری از تراکم مراجعین و کاهش زمان انتظار مردم برای انتظار مردم برای ارائه «درخواست خدمت»، دستگاه موظف است نسبت به تأمین تعداد مناسب باجه و کارمند در میز خدمت اقدام نماید. باید در میز خدمت امکان نوبت‌دهی به ارباب رجوع، امکانات و تسهیلات مناسب به مراجعین تأمین شود.</p>	
<p>ماده (۲۷) - عبارت «هرگونه تبعیض ناروا یا خلاف قانون در مقابل شهروندان ممنوع است و در صورت اثبات، منجر به ابطال تصمیم اداری و همچنین مسئولیت اداری و مدنی و حسب مورد کیفری مقام اداری در برابر شهروند خواهد بود» به بعد از عبارت «از حقوق یکسان برخوردارند» اضافه گردد.</p>	<p>ماده (۲۷) - مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت.</p>
<p>ماده (۲۸) مکرر ۱- در اجرای بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و به منظور حفظ حقوق مردم، دستگاه‌های اجرایی موظفند خسارت‌هایی را که از قصور یا تقصیر کارمندان و واحدهای ارائه‌دهنده خدمات در انجام وظایف یا در نتیجه تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات واحدهای مربوط و مراجع تصمیم‌گیرنده بر اشخاص وارد می‌شود، جبران نمایند.</p> <p>تبصره «۱»- در مواردی که ورود خسارت منتسب به خود شخص ذی‌نفع باشد، دستگاه اجرایی تکلیفی نسبت به جبران خسارت نخواهد داشت.</p> <p>تبصره «۲»- در مواردی که تقصیر از سوی کارمندان صورت گرفته باشد، دستگاه اجرایی خسارت پرداخت شده را از کارمند دریافت خواهد کرد.</p>	<p>ماده (۲۸) - دولت مکلف است به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.</p> <p>متن زیر به‌عنوان ماده (۲۸) مکرر الحاق می‌شود:</p> <p>ماده (۲۸) مکرر- در اجرای بند «۲۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و به منظور حفظ حقوق مردم، دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی موظفند خسارت‌هایی را که از قصور کارمندان و واحدهای ارائه‌دهنده خدمات در انجام وظایف یا در نتیجه تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات واحدهای مربوط و مراجع تصمیم‌گیرنده بر اشخاص وارد می‌شود، جبران نمایند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر مصادیق عملی حقوق مردم در نظام اداری و مرجع تشخیص و رسیدگی به قصور</p>

پیشنهاد	قانون / لایحه
	<p>کارمندان و واحدهای اداری و نحوه اجرای این ماده به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت دادگستری تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p> <p>تبصره- جبران خسارات ناشی از تقصیر کارمند تابع حکم مقرر در ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ است.</p>
<p>ماده (۲۸) مکرر ۲- دریافت هرگونه وجه، کالا و خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از قبیل سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین کلیه مؤسسات و بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به دستگاه‌های فوق، در غیر از مواردی که در قانون تعیین شده یا اجازه تعیین آن داده شده است ممنوع است. در صورتی که این دریافت به موجب مقررگذار یا دستور صادره از سوی مقام صورت گرفته باشد، مسئول اجرای مقررده باید به صورت کتبی مغایرت آن با قانون را به اطلاع مقام مافوق برساند. در صورتی که مقام مقررده‌گذار بر مقررده خود اصرار ورزید، مسئول اجرای مقررده آن را اجرا می‌کند. در غیر این صورت، مجری علاوه بر مجازات اداری مقرر به انضباط موقت درجه پنج و جزای نقدی معادل مبلغ یا ارزش مال یا خدمات دریافتی محکوم می‌شود. در این موارد، مقام دستوردهنده یا مقررده‌گذار نیز به این مجازات محکوم می‌شود. این مجازات در صورتی که بدون دستور یا مقررده‌گذاری، وجه، مال یا خدماتی دریافت شده باشد نیز اعمال می‌گردد. در هر صورت خسارات وارده جبران و وجوه و اموالی که مالکان آن مشخص است، مسترد می‌گردند. در مواردی که ذی‌نفع مشخص نیست، این وجوه و اموال در حکم اموال مجهول‌المالک هستند.</p> <p>تبصره - کلیه دستگاه‌های موضوع ماده فوق موظفند در هنگام دریافت هرگونه وجه، کالا یا خدمات رسید مکتوب که حاوی مستند قانونی مربوطه است، ارائه نمایند.</p>	
<p>ماده (۲۸) مکرر ۳- دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تمامی ساعات اداری مربوطه، وظایف خود را به صورت کامل، مطلوب، سریع و پیوسته انجام دهند.</p> <p>در مواقعی همچون مرخصی، مأموریت، بیماری، مسافرت و فوت مقام اداری و یا کارکنان و همچنین برگزاری جلسات ضروری اداری باید از سوی بالاترین مقام اداری ترتیبی اتخاذ شود تا در انجام امور اداری وقفه ایجاد نشود. این امر</p>	



پیشنهاد	قانون / لایحه
می تواند حسب مورد از طرقی همچون پیش بینی جانشین یا تفویض صلاحیت صورت پذیرد. تبصره - انجام فرایض دینی، صرف غذا و امور ضروری کارکنان باید به نحوی باشد که خللی در ارائه خدمت به شهروندان ایجاد نشود.	
ماده (۲۸) مکرر ۴ - دستگاه های اجرایی مکلفند در مواردی که تصمیمی در خصوص شهروندان اتخاذ می کنند و یا در مواردی که به درخواست شهروندان پاسخ می دهند مستندات قانونی، دلایل تصمیم، قطعی یا قابل اعتراض بودن و مرجع اعتراض به تصمیم را در ضمن تصمیم به صورت کتبی و روشن به شخص ذی نفع اعلام نمایند. در غیر این صورت، با شکایت ذی نفع به انفصال موقت درجه ۷ محکوم می شود.	
ماده (۲۸) مکرر ۵ - دستگاه های اجرایی جز در مواردی که در قانون مهلت خاصی تعیین شده، مکلفند در اولین فرصت ممکن و حداکثر ظرف ۲ ماه از تاریخ درخواست یا طرح موضوع، به درخواست شهروندان پاسخ مکتوب داده و در خصوص آن تصمیم گیری نمایند. معاونین اداری و مالی یا عناوین مشابه در دستگاه های اجرایی مکلفند ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون، زمانبندی و مهلت زمانی ارائه کلیه خدمات عمومی مربوط به دستگاه خود را به صورت تفصیلی و مربوط به هریک از فرایندها و مراحل مختلف پیشرفت کار مشخص کرده و به کلیه کارکنان ابلاغ نمایند. این زمانبندی باید در معرض دید شهروندان قرار داده شده و هنگام دریافت درخواست به همراه رسید به صورت کتبی به متقاضی اعلام نمایند.	
ماده (۲۸) مکرر ۶ - دستگاه های اجرایی مکلفند در اتخاذ تصمیم به میزانی که ضروری است و متناسب با هدف مورد نظر قانونگذار اقدام به تصمیم گیری نمایند از جمله اینکه در مواردی که نیاز به تملک اراضی شهروندان برای طرح های عمومی است صرفاً باید به میزان مورد نیاز طرح ملک شهروندان تملک شود. تصمیماتی که فراتر از ضرورت و خارج از هدف قانونگذار و یا با سوءاستفاده از صلاحیت اتخاذ شده است باطل خواهد بود. در صورتی که سوءاستفاده منجر به نفع شخصی یا گروهی شده باشد، موجب محکومیت به انفصال درجه ۶ و جبران خسارت خواهد بود.	

پیشنهاد	قانون / لایحه
<p>ماده (۲۸) مکرر ۷ - در مواردی که قانون تکلیف خاصی را برعهده یک مقام عمومی یا دستگاه اجرایی قرار داده است، هرگونه تقصیر در انجام این وظایف علاوه بر طرح در مرجع تخلفات اداری، موجب انفصال موقت یا حبس درجه ۶ یا هردو مجازات می‌شود. در صورتی که عدم انجام تکلیف مقرر قانونی از روی عمد باشد چنانچه مشمول مجازات شدیدتری نباشد، مرتکب متناسب با نحوه ارتکاب جرم یا میزان خسارت وارد شده به حبس درجه ۶ یا ۵ و انفصال موقت درجه ۵ محکوم می‌شود. در هر صورت، فرد مکلف به جبران تمامی خسارات وارده است.</p>	
<p>ماده (۲۸) مکرر ۸ - (آخرین ماده از فصل حقوق ملت) مفاد این فصل نسبت به کلیه دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از قبیل سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین کلیه مؤسسات و بخش‌های انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به آنها و کلیه نهادهایی که به هر نحو به نمایندگی از این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند نیز حاکم بوده و مسئولیت اطلاع‌رسانی، آموزش و توجیه کارکنان و ارباب رجوع و نیز تضمین اجرای صحیح آن به‌عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا سایر نهادهای موضوع این ماده است.</p> <p>در صورت هرگونه تخلف از اجرای مفاد این فصل علاوه بر لزوم جبران خسارات وارده به ذی‌نفعان از سوی اداره و استرداد آن از سوی کارمند یا مدیر متخلف، کلیه متخلفین حسب مورد به یک یا چند عنوان از عناوین مجازات‌های اداری موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری محکوم می‌شوند. در صورت مؤثر بودن چند اداره، بخش یا کارمند در این تخلف، حسب مورد کلیه کارکنان یا مدیران بخش ادارات مربوطه به‌صورت مستقل به این مجازات محکوم خواهند گشت. در صورت تکرار تخلف از سوی هریک از کارکنان یا مدیران، متخلف به یک یا چند عنوان از مجازات‌های موضوع بندهای «ه» الی «ک» محکوم خواهد شد.</p> <p>تبصره - دستگاه‌های اجرایی مکلفند نسبت به حسن اجرای مفاد این فصل نسبت به کلیه نهادهایی که به هر نحو به نمایندگی از این دستگاه‌ها یا زیر نظر این دستگاه‌ها به انجام وظیفه می‌پردازند نظارت کرده و تضمینات لازم را به‌منظور رعایت آن از نهادهای مذکور اخذ نمایند. نهادهای مأمور به خدمات عمومی مکلفند این ضوابط را به‌عنوان ضوابط داخلی خود مشتمل بر ضمانت اجراهای مورد نیاز</p>	



پیشنهاد	قانون / لایحه
به کلیه کارمندان خود ابلاغ نمایند و کوتاهی در اجرای این مفاد با تشخیص مراجع نظارتی ذی‌ربط مانع از استمرار اعمال صلاحیت‌های عمومی از سوی این نهادها خواهد بود.	
ماده (۲۸) مکرر ۹ - کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند ماده (۶۰۸) قانون مجازات اسلامی - کتاب پنجم مصوب ۱۳۷۵ را با توضیحات راجع به حق شکایت شهروندان از رفتار و سخن توهین‌آمیز کارکنان نسبت به آنها در رؤیت مراجعه‌کنندگان قرار دهند. تخلف از اجرای این مقررات موجب محکومیت مسئول دستگاه به انفصال درجه هفت است.	

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۳. قانون استخدام کشوری.
۴. قانون دیوان عدالت اداری.
۵. قانون محاسبات عمومی.
۶. حقوق اداری، دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی.
۷. حقوق اداری، دکتر محمد امامی، کوروش استوار سنگری.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۴-۱۵۸۴۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۵. فصل سوم - حقوق مردم

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: ابوالفضل درویشوند، سیدمجتبی حسینی پور، علی بهادری جهرمی، میلاد قطبی، احمد حکیم جوادی

همکاران: ولی رستمی، مرتضی نجابت خواه، محمدبرزگر خسروی، طاها یوسفی، سیدمحمد هادی راجی، علی دشتی، محمدعلی فراهانی، سکینه خانعلی پور واجارگاه، سیدمیثم عظیمی

اظهار نظر کننده: محمدرضا مالکی

ناظران علمی: حامد ناظمی، جلیل محبی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

۲. فصل سوم

۳. حقوق مردم



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۰۲/۰۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۰۶/۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۶/۳۱