Archive of SID

آسیب‌شناسی اعمال اداری حرفه پرستاری

علی مدحی، حسین رحمت‌الهی■، مهدی بالوی

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

علی مدحی
دانشـــجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، مربی دانشگاه آیت‌الله بروجردی، تهران،ایران

■ **مؤلف مسؤول: حسین رحمت‌الهی**
دانشـــیار، دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

مهدی بالوی
اســـتادیار، دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

مقدمه: اعمال و رفتار و تصمیمات پرستاران در حوزه فعالیت خود همانند سایر کارکنان دولت ظهور در عملکرد دولت دارد این اعمال و رفتار تحت نظارت اصولی هستند که به اصول حاکم بر اعمال اداری معروف هستند این اصول که شامل بایدها و نبایدها می‌باشد رفتار و خدمات پرستاران را تحت نظم و کنترل در آورده و به آن مشروعیت می‌دهد. با وجود آن در حوزه این عملکرد نیز آسیب‌های زیادی وجود دارد که موجب ناکارآمدی و نارضایتی شده است، لازم است آسیب‌های موجود شناسایی و مرتفع گردد این مقاله به آسیب‌شناسی اعمال حوزه پرستاری پرداخته و الگوهایی برای رفع آن پیشنهاد داده است.

هدف: این پژوهش با هدف آسیب‌شناسی اعمال اداری مشاغل پرستاری و تلاش در ارائه راهکار مناسب برای برون رفت از آسیب‌های موجود نگارش شده است.

مواد و روش‌ها: این پژوهش در واقع یک مطالعه علمی است که به بررسی اعمال و رفتار کارکنان دولت از جمله پرستاران خدوم و تطبیق این اعمال در مراکز درمانی و حوزه سلامت با قوانین و مقررات و اصول حاکم بر اعمال اداری پرداخته و با آسیب‌شناسی دقیق این اعمال و رفتار وتحلیل علمی دقیق، الگویی را برای رفع این آسیب‌ها پیشنهاد نموده است.

یافته‌ها: با انجام این پژوهش کاشف به‌عمل آمد که دلیل وجود بسیاری از آسیب‌های عملکرد پرستاران در حوزه خدمت خود و کلاً در حوزه سلامت به‌دلیل عواملی چون عدم شفاف‌سازی اعمال، عدم شفافیت قانون، اعطاء صلاحیت تخییری تعریف نشده، عدم نظارت یا نظارت معیوب، اعمال اداری معیوب، تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی اشتباه و نادرست، اشتباه در تفسیر و اجرای قانون و سایر مواردی است که در پژوهش حاضر شناسایی شده است.

نتیجه‌گیری: با شفاف‌سازی اعمال پرستاران و تصمیم‌سازی درست، شفاف نمودن قانون و سایر مواردی که در پژوهش بیان شده است این مشکلات مرتفع می‌گردد. قواعدی وجود دارد که بر رفتار و تصمیم‌گیری‌های کارمندان نظارت می‌کند این قواعد مجموعه‌ای از بایدها و نبایدها می‌باشد که به‌دنبال ایجاد نظم و عدالت در جامعه است. از ویژگی کلی، الزام‌آور و داشتن ضمانت اجرایی برخوردار است(۱). کار و شغل بخش اصلی زندگی اکثر افراد جامعه را تشکیل می‌دهد و با نماد ارزشی شخص و پایگاه اجتماعی او در ارتباط است. ماهیت و پیچیدگی کار به‌گونه‌ای است که نیازمند توجه از زوایای مختلف می‌باشد. از بعد آسیب‌شناسی در رفتار، در هنجار، روان‌شناسی، میزان بازدهی و غیره قابل توجه است. به جهت ناهمگونی‌هایی که ناشی از عدم توجه به این زوایای شغلی، باعث می‌گردد که عملاً قواعد و اصول حاکم بر اعمال اداری در توفیق اداره و کارمند در دست‌یابی به هدف موفق نباشد؛ در نتیجه عملکرد دولت پایین می‌آید.

کلمات کلیدی: آسیب‌شناسی، اعمال اداری، انتظارات مشروع، اصول حاکم

فصلنامه مدیریت پرستاری

سال هشتم، دوره هشتم، شماره اول
ویژه‌نامه بهار ۱۳۹۸

www.SID.ir

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

■ مقدمه

در سالیان گذشته نظام اداری ایران در حوزه سلامت از جمله در حوزه پرستای ساختار مناسبی به دلایلی مانند عملکرد نامناسب سازمان‌ها، کارمندان، عدم وجود نقطه هدف و حتی عدم وجود قوانین استخدامی جامع و کامل با وجود قواعد کلی در حوزه سلامت و درمان کارایی مناسب و مطلوبی نداشته است.

مبارزه با آسیب‌هایی که در این حوزه‌ها با پدیده‌هایی مانند فساد اداری، کم کاری، عدم مسؤولیت‌پذیری، پنهان‌کاری، شفافیت‌گریزی با رویکرد اخلاق گرایانه و امثال آن ضروری بوده است. پرستاران به عنوان یکی از بازیگران و نقش آفرینان حوزه سلامت و حوزه پرستاری نیز مصون از این آسیب‌ها نبوده است. فساد اداری در این حوزه پیامدهایی را به همراه داشته است. از جمله نارضایتی مردم و دریافت‌کنندگان خدمات، ناکارآمدی فعالیت دستگاه‌های اداری خصوصاً دستگاه‌های متصدی سلامت جامعه، افزایش هزینه‌های درمان و سلامت جامعه، کاهش احترام به قانون خصوصاً قانون اساسی، زایل کردن حکومت‌های اداری مطلوب، کاهش فرصت‌های سالم بیشتر برای افراد همچنین سازمان‌ها و مؤسسات، کاهش بهره‌وری عملکرد به این دلیل که زمان و انرژی به جای صرف شدن برای دست‌یابی به هدف وقفه در کار ایجاد می‌نمود و موجب شکاف در اداره و سیستم می‌گردید. رواج فقر و افزایش شکاف بین طبقات جامعه از آثار زیان بار آن بود. اگرچه فساد یک پدیده اجتماعی است و فقط به یک فرد یا گروه یا حوزه خاصی مربوط نمی‌شود و آثار آن کل جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد ولیکن فساد در حوزه سلامت و بهداشت جامعه بسیار خطرناک و دردآور است. زیرا از یک سو سلامت افراد جامعه را به مخاطره می‌اندازد و او را از بسیاری از خطرات اجتماعی و بیماری‌ها حفاظت نمی‌کند. از سوی دیگر باعث می‌شود که دستگاه متصدی سلامت نه تنها نتیجه مطلوب از فعالیت خود حاصل نکند و به هدف نهایی نائل نگردد، چه بسا خود این موضوع تبدیل به یک بیماری شود که درمان آن مستلزم صرف زمان و هزینه گزاف خواهد بود. اصول حقوق عمومی بر اعمال اداری پرستاران همانند سایر کارمندان نظارت دارد. از جمله این اصول را می‌توان نام برد:

اصل اقتدار: به معنای اعمال قدرت سازمان یافته برای اداره جامعه به شهروندان است که نماد تشخیص و استقلال حقوق عمومی به شمار می‌رود. در این حوزه اصل بر صلاحیت نداشتن حکام و مدیران دولتی برای انجام عملی است مگر آن‌که صلاحیت آنان را قانون دقیقاً تجویز نماید. اقتدار در این اصل می‌تواند اقتدار سلسله مراتبی باشد یا اقتدار سازمانی، که اقتدار سلسله مراتبی لازم مدیریت اداری است و اصل رعایت سلسله مراتب اداری یکی از اصول مهم حقوق اداری و عمومی است و اقتدار سازمانی ایجاد نظم و انظباط در سازمان لازم است.

اصل حاکمیت قانون: منظور از حاکمیت قانون بر اداره، قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات دولتی است و مهم‌ترین ضمانت اجرای حاکمیت قانون، ضمانت اجرای اداری (فرمان اداری و نظارت اداری) و قضایی (مسؤولیت مدنی و کیفری در صورت عمل خلاف قانون) است. آثار اجرای اصل حاکمیت قانون نظم، امنیت و عدالت است.

اصل مسؤولیت: به‌معنای نیابت و وکالت زمامداران از جامعه و لزوم پاسخگو بودن آنان به مردم و مسؤولیت داشتن آنان است. در صورت تخلف، که عمدتاً در سه شکل مسؤولیت مدنی، مسؤولیت کیفری و مسؤولیت سیاسی جلوه گر می‌گردد، مسؤول خواهند بود(۲).

غیر از اصول حقوق عمومی که بر اعمال کارمندان نظارت دارند، اصول دیگری نیز در حوزه پرستاری تحت عنوان اصول کلی حقوق اداری وجود دارد که نقش نظارت مضاعف دارند و منظور از آن، هنجارهایی هستند که در رویه اداری و قضایی شکل گرفته و بر اداره و روابط آنان با شهروندان و اشخاص خصوصی حکومت دارند. این اصول مسبوق به متن قانون نبوده اما ارزشی برابر قانون دارند و لازم الاحترام و اجرا هستند و رعایت آنها در اقدامات اداری ضروری است(۳). مانند اصل حاکمیت قانون که قدرت و اختیارات مقامات اداری را کنترل و ضابطه مند می‌نماید و معمولاً تعادل بخش بین صلاحیت تخییری یعنی اختیار تصمیم‌گیری از سوی کارمندان اداره و از سوی دیگر مانع فراگیری قدرت حکومت و در نتیجه تهدید آزادی‌های اساسی و عملی شهروندان می‌گردد. چون حکومت قانون برخلاف حکومت فردی از استبداد و خودکامگی و تصمیم خودسرانه کارمندان می‌کاهد. در واقع هسته و مفهوم اصلی حاکمیت قانون متشکل از ارزش‌های پایدار و نظم و محدودیت است که در فضای حکومت قوانین، نه حکومت شخصی متجلی می‌شود(۴). اصل دیگر اصل صلاحیت تخییری است. براساس این اصل مقامات اداری در محدوده صلاحیت اعطایی، فعالیت‌های اداری را انجام می‌دهند و در واقع اختیارات قانونی یک مأمور دولت را در انجام وظایفش مشخص و معین می‌نماید. لازم به ذکر است که در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و اصل بر این است که کارمندان هیچ صلاحیتی ندارند مگر آن‌که صلاحیتی

www.SID.ir

Archive of SID

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

به موجب قانون به آنها اعطا شود. البته این صلاحیت می‌تواند صلاحیت تکلیفی یا همان امر باشد که در این صلاحیت مقامات اداری حق گزینش ندارند و یا می‌تواند صلاحیت اختیاری باشد. یعنی اختیار اتخاذ تصمیم در راستای انجام وظایف قانونی. در این شرایط کارمند با اوضاع و احوال خاص و مشخصی روبه‌رو می‌شود که با رعایت منفعت عمومی و خدمات همگانی در انتخاب یک یا چند تصمیم آزادی نسبی دارد. این اصل در واقع یکی از مهم‌ترین اصول در حقوق اداری است که تخطی از آن به انحاء گوناگون زمینه ورود آسیب‌های بسیاری بر پیکره حقوق اداری را فراهم می‌نماید. مانند تجاوز از صلاحیت در مدت یا قلمرو مأموریت، تجاوز در مداخله در امور قانونگذاری و قضایی یا مداخله در امور مأمورین دیگر. اعمال سلیقه شخصی، تفسیر اشتباه از قوانین و اعمال آن، استنکاف از انجام وظیفه و امثال آن را می‌توان نام برد(۵). اصل مهم دیگر اصل برابری در مقابل قانون است. این اصل در راستای اصل ۲۰ قانون اساسی است که بیان می‌دارد همه افراد اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و در حوزه حقوق اداری این اصل بدان معناست که مقامات اداری با تمام افراد جامعه بدون توجه به مقام، موقعیت، جنس، رنگ و امثال آن رفتار نمایند. این اصل بسیار مهمی است و عملاً عدم رعایت دقیق آن موجب بروز آسیب‌های جبران‌ناپذیر می‌شود. عواملی مانند ارتباطات غیر متعارف و به اصطلاح پارتی بازی و دخیل بودن افراد ذی نفوذ در تصمیم‌گیری‌های اداری و تأثیرپذیری مقامات اداری از جایگاه و موقعیت مالی و اقتصادی یا اجتماعی شهروندان در تصمیم‌گیری‌های اداری خود ناشی از عدم رعایت این اصل، اصل برابری در برابر قانون را مخدوش می‌نماید. اصل برابری در ورود به خدمت عمومی نیز از این اصول مهم است. برابر این اصل هر نوع تبعیض در امر جذب افراد به خدمات عمومی ممنوع است. مواد ۴۱، ۴۲ و ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در این راستا تدوین شده است. البته این‌که چه مقدار قانون مدیریت خدمات کشوری در تأمین این نظریه مفید بوده است و کارآمدی داشته است یا خیر، امر مهمی است که نیاز به توجه دارند و به نظر نگارنده که مقاله‌ای تحت عنوان تعیین تراز قانون مدیریت خدمات کشوری در تأمین نظریه خدمات عمومی نوین ارایه نموده است، قانون مدیریت خدمات کشوری توفیق چندانی در این زمینه نداشته است. از اصل منع تبعیض نیز می‌توان در این راستا نام برد زیرا اصل برابری که یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر اعمال اداری است در کنار اصل منع تبعیض، زمینه برخوردار شدن شهروندان را از حقوق و تکالیف مساوی بدون توجه به مسائلی مانند رنگ، جنس، نژاد و زبان که می‌تواند زمینه‌هایی برای اعمال تبعیض یا بر هم زدن قاعده و اصل برابری باشد ایجاد می‌کند. این اصل در واقع تلاش دارد در عرصه‌هایی مانند برابری در مقابل قانون، برابری در ورود به خدمت عمومی، برابری در برخورداری از خدمات عمومی و تحمل زیان‌های عمومی و برابری در رفتار عمومی، عرصه و دامنه اجرای اصل مذکور را فراهم و گسترش نماید. قانون مدیریت خدمات کشوری در موادی مانند ماده ۲۷، ماده ۴۱ و غیره این موضوع را مورد توجه قرار داده است. به عنوان مثال در ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده است: ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، براساس مجوزهای صادره تشکیلات مصوب و رعایت مراتب و شایستگی و برابری فرصت‌ها صورت خواهد گرفت. در کنار آن اصول، اصل احترام به حقوق بنیادین مانند حق دادخواهی، حق بر محیط زیست، احترام به حقوق مالکانه، کار و آزادی شغل، حق تأمین اجتماعی و امثال آن است که این اصل در اجرا موجب می‌شود شهروندان از حقوق بنیادین خود در ارتباط با نظام اداری بهره‌مند شوند. اصل تناسب نیز از اصول قابل توجه است زیرا چنان که بیان شد صلاحیت تخییری، اختیار تصمیم‌گیری و اعمال نظر به کارمندان و اداره را در اموری اعطا می‌نماید و از طرفی در اقدامات مأمورین دولت و در آثار تصمیمات آنان باید منفعت عمومی لحاظ گردد. بر این اساس لازم است اولاً یک رابطه منطقی و هدفدار و معنادار بین این تصمیم‌گیری و اهداف صدرالذکر وجود داشته باشد. ثانیاً این قسم از تصمیمات اداره و مقامات اداری باید در چهارچوب معین و بدون هر اقدام سخت‌گیرانه و خارج از حدود ضرورت و توأم با کنترل متناسب بودن عمل باشد. که اجرا و رعایت این قبیل موارد به موجب اصل تناسب صورت می‌گیرد. اصل ممنوعیت تأخیر، اصل مستدل و مستندبودن تصمیمات اداری همچنین اصل تداوم خدمات عمومی، حق تجدیدنظر خواهی از تصمیم مقامات اداری و غیره نیز در این راستا می‌تواند مورد بحث قرار گیرد که باید در سالم‌سازی محیط اداری به آن توجه نمود. آنچه که مهم است در کنار مطالب فوق به آن توجه کرد این است که تصمیم اداری یک عمل حقوقی است و انجام هر عمل حقوقی مستلزم صلاحیت اهلیت قانونی و قصد و رضا است، برای این که متصدی واحد اداری بتواند درخصوص موردی اتخاذ تصمیم نماید. اولاً باید صلاحیت داشته باشد، یعنی تصمیم مورد نظر جزء وظایف او باشد. ثانیاً متصدی باید محجور

www.SID.ir

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

نباشد، یعنی اهلیت قانونی را داشته باشد. ثالثاً تصمیم اداری باید کتبی و دارای تاریخ و به امضاء مرجع صلاحیت‌دار برسد. افراد ممکن است کارهایی را که باید انجام دهند یادداشت کنند، این یادداشت‌ها نمی‌تواند مستند باشد، نوشته بدون امضاء هم اثری ندارد(۶) و از آنجایی که صلاحیت و حدود وظایف و اختیارات مقامات اداری به استناد قانون است تصمیم‌های آنان نباید مغایر قانون باشد. در نظام سلسله مراتبی اداره، تشخیص قانونی بودن یا نبودن تصمیمات و اقدامات اداری در صلاحیت مقامات قانون است که در قالب مذکور اعمال می‌گردد. در خارج از نظام‌های اداری نهادهای کنترل‌کننده در تشخیص نهایی بسیار مؤثر هستند.

ملاحظه می‌گردد که مسئله قصد و اهلیت قانونی و غیره که در ماده ۱۹۰ تا ۲۱۸ قانون مدنی درباره شرایط صحت معاملات وجود دارد، درخصوص تصمیمات اداری نیز تا حدی که از لحاظ منطقی قابل انطباق باشد صادق است و ممکن است مسئله قصد و رضا که از جمله مسائل مربوط به صحت معاملات در مقررات مدنی است، همین طور مسئله فریب و تدلیس و امثال آن می‌تواند در این حوزه مورد بحث قرار گیرد.

عمل اداری از حیث شرایط صحت سه نوع است: ۱- عمل اداری صحیح: اعمالی هستند که به طور صحیح و قانونی انجام شده و آثار خود را جاری خواهند نمود. ۲- عمل اداری معیوب: اعمالی هستند که باطل نیست و آثار خود را دارد ولی معیوب است و باید اصلاح و عیب آن برطرف شود و قابلیت لغو، استرداد یا باطل شدن را دارند. ۳- عمل اداری باطل: اعمالی هستند که آثاری بر آن جاری نیست و در واقع هیچ‌گاه به وجود نیامده‌اند که آثاری نیز بتوان بر آن ترتب ساخت. در بین این اعمال تنها عمل اداری که غیرنافذ می‌باشد عمل اداری باطل است چون عمل معیوب و صحیح قابل اجراست و صرفاً عمل اداری معیوب قابلیت لغو شدن در آینده را دارد و لذا عمل اداری معیوب کامل نیست ولی معتبر و نافذ است. عمل اداری معیوب معادل عمل موجود ناقص است و عمل اداری باطل معادل عمل ناموجود است و لذا عمل اداری معیوب این خاصیت را دارد که قابل لغو، ابطال و قابل استرداد باشد، زیرا لازمه هر سه مورد مذکور آن است که وجود داشته باشد و موجود باشد و چون عمل اداری معیوب موجود است، بنابراین قابلیت لغو، ابطال و استرداد پیدا می‌کند که در هر سه مورد آثار آن به آینده جاری خواهد بود برخلاف عمل اداری باطل که اساساً آثاری بر آن جاری نبوده است و در حال و آینده وجود ندارد که آثاری هم داشته باشد تا قابل لغو و استرداد و ابطال باشد.

■ مواد و روش‌ها

این پژوهش در واقع یک مطالعه علمی است که با بررسی اعمال و رفتار کارکنان دولت خاصه جامعه پرستاری در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه سلامت در مراکز درمانی و مطالعه پژوهشی آن به تطبیق قوانین و مقررات حاکم بر اعمال اداری پرداخته است. در حقوق اداری ممکن است عمل اداری به دلیل تقابل با برخی از قواعد حقوقی حاکم بر عمل اداری، مستعد ابطال باشد، به این وضعیت می‌توان "بطلان نسبی عمل اداری" گفت. گاهی عمل اداری قابل ابطال است چون قابل ترمیم نیست و گاهی عمل اداری قابل ترمیم است و ممکن است غیر قانونی بودن عمل اداری قابل مداوا باشد. عمل اداری قابل ابطال را می‌توان عمل اداری فرض کرد که تشکیل شده، اما ماهیتاً از عیوبی رنج می‌برد و به همین دلیل معیوب است ولی عیب آن قابل ترمیم است ولی گاهی عمل اداری به طور مطلق باطل است، یعنی بطلان آن، بطلان مطلق است نه بطلان نسبی و لذا این عمل اساساً صحیح نیست و غیر قابل ترمیم می‌باشد(۷). این اعمال اساساً باطل است و نیازی به ابطال ندارد چون به وجود نیامده است که از بین برود. در مسئله ترمیم عمل اداری چند موضوع اساسی باید بررسی گردد.

عمل اداری ممکن است به وجود آمده باشد ولی صحیح نباشد و الزاماً هر عمل اداری که به وجود آمده است صحیح نیست، گاهی این عمل اداری اساساً باطل است و بطلان مطلق دارد و هیچ گاه ایجاد نشده است که در صدد ابطال آن نیز باشیم ولی گاهی عمل اداری ایجاد شده ولی معیوب است و عیب آن قابل ترمیم است و لذا عمل اداری از این جهت به دو قسم تقسیم می‌شود:

عمل اداری باطل: اعمالی هستند که هرگز به وجود نیامده‌اند و بطلان دارند، این یک امر استثنایی است و استثناء بر اصل صحت عمل اداری. زیرا فرض می‌شود که هر عمل اداری که ایجاد می‌شود صحیح است، مگر آن‌که استثنائاً باطل یا معیوب باشد. عمل اداری معیوب و منظور از آن عملی است که تشکیل شده است، بنابراین معتبر و نافذ است ولی معیوب و قابل ترمیم است و در صورت ترمیم به عمل اداری صحیح تبدیل خواهد شد. عمل اداری معیوب یا همان بطلان نسبی ممکن است گاهی به صورت معیوب و ناقص باشد و به همان صورت به حیات خود ادامه دهد. این عمل نافذ و معتبر است، آثار حقوقی دارد و قابل اجراست و گاهی به دلیل نداشتن شرایط صحت و نامطلوب بودن آن، شخص ذینفع از مراجع صالح که در ایران دیوان عدالت اداری است تقاضای ابطال آن بکند و حکم به ابطال آن صادر شود. بدیهی است در صورت صدور حکم

www.SID.ir

Archive of SID

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

به ابطال از ابتدا آثار خود را از دست خواهد داد و به عبارتی اثر قهقرایی خواهد داشت. گاهی عمل اداری معیوب است ولی عیب آن ترمیم شده و از خطر ابطال نجات پیدا کرده است و پس از ترمیم به حیات خود ادامه می‌دهد و گاهی عمل اداری معیوب است و به صورت معیوب به حیات خود ادامه نمی‌دهد و از سوی مراجع صالح نیز حکم به بی اعتباری آن صادر نشده است بلکه به جهت لغو یا استرداد عمل اداری معیوب، عمر آن پایان می‌پذیرد و اثر لازم الاجرایی خود را از دست می‌دهد. البته در این حالت اثر قهقرایی بر این اعمال جاری نمی شود. ناگفته نماند که اگر عمل اداری نسبت به اشخاص ثالث غیر قابل استناد باشد نیازی به ابطال آن وجود ندارد، زیرا اساساً عمل اداری در مقابل آنان اعتبار ندارد. نقطه مقابل عمل اداری صحیح، عمل اداری باطل قرار دارد و شرایط و جهات عمل اداری باطل، مقابل شرایط صحت عمل اداری صحیح قرار دارد و مراجع صالحه مثل دیوان عدالت اداری در ایران می‌تواند به استناد آن عمل اداری را ابطال کند.

اصل انتظارات مشروع عمل اداری در حوزه سلامت:

انتظارات مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی است که در روابط متقابل با مقامات دولتی به ویژه در چارچوب اعمال صلاحیت‌های اختیاری ایجاد می‌شود. به نحوی که عدم توجه به آنها یا صرفنظر کردن از آنها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می‌گردد. مفهوم انتظار مشروع ماهیت هنجاری عقلی مبتنی بر اتکا به تصمیمات و اعلامات اداری رسمی یا غیر رسمی است که از طریق ورود به عالم حقوق در قالب آرای قضایی و براساس استنادات مکرر قضات در دادرسی اداری به عنوان یک اصل حقوقی پذیرفته شده است.

پذیرش اصل انتظار مشروع در حقوق اداری حاصل توسعه قواعد مربوط به عدالت طبیعی و گسترش اصول انصاف رویه‌ای در تصمیم‌گیری مقامات اداری و حق بر استماع منصفانه است. از آنجا که بیشترین کاربرد این اصل در روابط متقابل شهروندان با دولت و در چارچوب حقوق اداری است، باید آن را در زمره یکی از اصول کلی حقوق اداری محسوب نمود(۸). بنابراین دستگاه اداری و کارمندان آن باید انتظارات مشروع مردم را که عدم توجه به آنها موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان می‌شود و در بر گیرنده ی منافع و ادعاهای موجه آنهاست را مراعات کنند. در نظام حقوقی ایران، با دقت در آراء صادره در دیوان عدالت اداری متوجه می‌شویم ، رایی را نمی توان یافت که صراحتاً به اصل انتظار مشروع استناد نموده است. اما علیرغم عدم تصریح قانونی در مورد امکان اعمال اصل انتظارات مشروع در دعاوی اداری کشورمان و نیز فقدان استناد آشکار دیوان عدالت اداری در صدور رای به آن، تامل در برخی پرونده‌ها حاکی از آن است که آنچه به عنوان حق مکتسب مورد حمایت قاضی اداری قرار گرفته، در حقیقت نوعی انتظار مشروع بوده است.

■ یافته‌ها

اداره خوب، در نظام‌های اداری دنیا امروزه یک آرمان است و به نظر می‌رسد با اعمال موارد زیر اداره خوب و ایده آل حاصل خواهد شد:

۱-کوچک‌سازی اداری: تصدی‌گری دولت از جمله عوامل بازدارنده بهبود نظام اداری در این حوزه است، لازم است دولت از تصدی‌گری رها و بسیاری از وظایف خود را به سازمان‌ها و مؤسسات حقوقی واگذار نماید.

۲- شفاف‌سازی و عدم تمرکز: مبهم بودن حدود تمرکز و عدم تمرکز در شیوه اداری امور کشور از عواملی است که بهره‌وری سازمان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تمرکز اداری باعث کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی، و در نتیجه عدم پاسخگویی می‌شود.

۳- مدیریت بر مبنای صلاحیت چهارگانه: داشتن صلاحیت چهارگانه برای مدیران دولتی لازم است: صلاحیت وظیفه‌ای، صلاحیت حرفه‌ای، صلاحیت سیاسی، صلاحیت اخلاقی و اداری

۴- اصلاح فرایند پیچیده و چند لایه اداری: پیچیده‌سازی سیستم‌های اداری حوزه سلامت و بهداشت افت سیستم‌های اداری محسوب می‌گردد. چابک سازی، کل‌نگری و همسو سازی، مشخص نمودن اهداف، انجام امور حاکمیتی توسط دولت و حذف فرایند تصدی‌گری، اصلاح ساختار سازمانی، ساماندهی نیروی انسانی از عوامل مؤثر در کارآمدی دولت در این حوزه است.

۵- حذف مراجعات غیرحضوری: به‌کارگیری فناوری اطلاعات در بخش‌های مختلف و ارتقاء سطح خدمات‌رسانی، استقرار دولت الکترونیک موجب صرفه‌جویی در زمان حمل و نقل، کاهش هزینه، افزایش کارایی دولت و در نیمه کارآمدی دولت خواهد بود.

۶- استقرار دولت الکترونیک: استقرار دولت الکترونیک یکی از راههای برون رفت از مشکلات است البته لازم است راهکارهایی که برای استقرار دولت الکترونیک لازم است در ایجاد دولت الکترونیک در نظر گرفته شود و موانع استقرار دولت الکترونیک مانند عدم احساس نیاز، عدم حمایت مدیران ارشد سازمان‌ها، ناتوانی در مرزبندی اطلاعات، تحلیل مهندسی خدمات ارایه شده و امثال آن باید برطرف گردد.

www.SID.ir

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

۷- یکسان‌سازی و عاقلانه نمودن پرداخت ها: لازم است رویکرد عدالت دستمزدی و یکسان‌سازی حقوق مورد توجه قرار گیرد، دستمزد مساوی در برابر کار مساوی باید مورد توجه باشد، تفاوت حقوق‌ها باید از بین برود.

۸- نظام‌مند نمودن استخدام: در امر استخدام نیروی انسانی سه موضوع اساسی یعنی شایستگی (برخورداری از دانش و توانایی انجام موفقیت آمیز کار) لیاقت (یعنی قابلیت تبدیل شدن به یک کارمند خوب) برابری (یعنی برابری فرصت‌ها در امر استخدام و اشتغال، منع تبعیض) باید مورد توجه باشد.

۹- تغییر ارزش‌های جامعه: برای ایجاد یک نظام اداری صحیح و شایسته هم قانون باید خوب باشد و هم اجرای آن باید مناسب باشد و هم نظام کنترل صحیح باشد. کنترل در سه زمینه وجدان کاری،از طریق محاکم اداری،از طریق نظارت قضایی به گونه صحیح و درست و بدون تبعیض اجرا شود.

۱۰- کاهش فاصله بین مردم و دارندگان قدرت: ایجاد سیستم عدم تمرکز یکی از شاخص‌های کاهش فاصله بین مردم و مراجع قدرت است. مردمی که می‌توانند آینه تمام نمای رفتار کارکنان باشد.

۱۱- تغییر الگوی استخدام و ارتقاء: تغییر الگوی استخدام و جهت‌گیری میل ادارات در به کارگیری مستخدمان قراردادی و موقت امنیت شغلی آنان را از بین می‌برد و در نتیجه موجب از بین رفتن تعهد و رغبت آنان به کار می‌شود.

۱۲- قانونگذاری صحیح: قانونگذاری در امور تخصصی باید با کسب نظر مراجع تخصصی باشد و اظهار نظر غیر تخصصی افرادی که نقشی در قانونگذاری دارند می‌تواند فساد به دنبال داشته باشد.

۱۳- ایجاد رقابت منصفانه در کار:رقابت سالم در محل کار و سازمان لازم است و این رقابت مشروع باید با روش‌های مشروع باشد. در محل کار هر کارمندی حق دارد به اندازه لیاقت و شایستگی و توانایی خود پیشرفت کند کارمند حق دارد خلاقیت و سادگی خود را بروز دهد.

۱۴- سیستمی کردن روابط با شهروندان: زیرا سیستمی کردن روابط با شهروندان علاوه بر آن‌که در واقع به کار بردن یک فناوری جدید در ارایه خدمات است و سطح روابط را بالا می‌برد، هزینه‌ها را کمتر می‌کند، از اتلاف وقت جلوگیری و فساد اداری را کاهش می‌دهد و موجب ارایه خدمات شبانه‌روزی به شهروندان می‌شود.

۱۵- افزایش نظارت عمومی: نظارت عمومی هم حق قانونی شهروندان است و هم یک وظیفه شرعی. نظارت مردم می‌تواند در ارتقاء سطح سلامت اداری مؤثر باشد. نظارت مردمی به احزاب، گروه ها، رسانه و اتحادیه‌ها و سندیکاها، در این راستا بسیار مهم است.

۱۶- افزایش آگاهی عمومی: بالا بردن سطح آگاهی عمومی شهروندان در تمام زمینه‌ها از جمله در حوزه سلامت و درمان نتایج خوبی را به دنبال خواهد داشت زیرا آگاهی عمومی منجر به مطالبه عمومی خواهد شد. هنگامی که در یک جامعه فرهنگ مطالبه گری نهادینه شود سطح انتظارات عمومی بالاتر می‌رود و لذا کارمند اطمینان پیدا می‌کند که ارباب رجوع مطالبات خود را پیگیری خواهد کرد.

۱۷- تقویت حاکمیت قانون: با شناسایی دقیق و درست از ماهیت دولت قانون‌مدار و قبول این نکته که دولت قانون‌مدار یک رابطه دو سویه حق و تکلیف مدار با مردم دارد در واقع حاکمیت قانون در جامعه پذیرفته خواهد شد البته انتظار از دولت مبنی بر اجرای وظایف فراتر از قانون در باب انتظارات شروع یا قاعده استاپل انتظار بیهوده نیست ولی حداقل انتظار از دولت قانون مدار، تبعیت از قانون در تمامیت خود یعنی در کلیت و اجزاء می‌باشد البته مفهوم دولت قانون‌مدار به معنای حکومت هر قانونی نیست بلکه حکومت قوانینی است که منطبق با ارزش‌ها است و لازم است بین دولت قانون مدار و دولت انتظامی قائل به تفکیک شد.

۱۸- رفع آثار فساد سیاسی: مدیران و کارگزاران خدمات عمومی نباید قانون را به نفع خود تفسیر کنند وعده و وعید برای پست‌های بالاتر تهدید و ارعاب، اخلال در جریان کار و امثال آن به تبع سیاست یا نظر سیاست داران نباید در کار خلل وارد نماید و این اقدامات می‌تواند آسیب‌های جدی به همراه داشته باشد. باید از راه‌های درست آسیب‌ها به درستی شناسایی شوند و با آن برخورد صورت گیرد. چه این فسادها به صورت فساد اداری سیاه، یا فساد اداری خاکستری یا فساد اداری سفید باشد.

۱۹- شناسایی و برخورد مناسب با فساد: فساد اداری سیاه، کارهایی است که از نظر توده مردم و مقامات منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. فساد اداری خاکستری، کارهایی است که به نظر اکثر مردم منفور است اما توده مردم در مورد آن بی تفاوت هستند.

فساد اداری سفید، کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه آن باشند. مجموع این فسادها آثار زیان بار خود را بروز داده و اداره را از یک اداره مثبت و ایده آل خارج می‌کند و فساد بدنه اداره را فرا می‌گیرد.

۲۰- نظارت مطبوعات: مطبوعات باید یک وسیله و ابزار نظارت

www.SID.ir

Archive of SID

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

عمومی باشد و باید در ارائه مطالب و نظارت‌های خود آزاد باشند. این اقدام یعنی راهیابی و دستیابی مطبوعات بر اقدامات اداری وسیله نظارتی مؤثر و مهمی خواهد بود.

۲۱- شفافیت در لایه‌های مدیریتی: شفاف بودن امور و مسائل در کشور و مدیریت‌ها، خصوصاً مدیریت‌های کلان موجب کاهش فساد است زیرا در نبود شفافیت تباهی و فساد به طور عمده رشد کرده، و از دید مردم و اداره شوندگان پنهان می‌ماند.

۲۲- تولید و تقویت روحیه بین کارمندان و شهروندان: افزایش مجازات باعث کاهش فساد می‌شود هر چند در نهایت ممکن است این مسئله به درخواست رشوه بیشتر برای انجام کارهای غیر قانونی منجر شود که رشوه نیز از مصادیق فساد اداری است.

۲۳- نظامند و عاقلانه نمودن سطح پرداخت‌ها: از جمله دلایل فساد اداری در کشورهای در حال توسعه مواردی چون ماهیت دولت، پایین بودن سطح پرداخت، عوامل فرهنگی، عوامل سازمانی و غیره می‌باشد. عدم همخوانی میزان درآمدها با میزان هزینه‌ها باعث ایجاد فساد می‌شود.

۲۴- تولید دانش مدیریتی: به نظر می‌رسد که این تحول در حوزه اداره و خدمات عمومی شهری نیز باید حاصل شود.

■ بحث و نتیجه‌گیری

در حوزه حقوق عمومی و اداری ایران از جمله در حوزه سلامت و بهداشت اصولی قرار دارد که بر اعمال اداری کارمند و سازمان‌ها حاکم است که برخی از این اصول در حقوق اداری اکثر کشورهای جهان نیز پیش بینی و اعمال شده است ولی متاسفانه نتوانسته است شکل مناسب و منسجمی به اعمال اداری و رفتار کارمندان و سازمان‌ها در ایران بدهد و دچار آسیب‌ها و کاستی‌های فراوانی شده است که این آسیب‌ها در لایه‌های مختلف بدنه اداره و سازمان از راس هرم قدرت اداری تا نازک‌ترین ریشه و شاخه آن گسترده شده است به‌گونه‌ای که امروزه این آسیب‌ها نظام اداری ایران را با چالش‌های بزرگ و ناکارآمدی روبه‌رو نموده است و بدنه نظام اداری ایران را با وجود آنکه تلاش شده است در ایران به جهت سیستم تمرکز حاکم و گسترده شدن پارادایم بوروکراسی در ادارات و سازمان‌های دولتی و سایر دلایل برخی از اصول حاکم بر اعمال اداری بی رنگ و حتی به فراموشی سپرده شده و اصولی مانند اصل قانونی بودن ، ممنوعیت خروج از صلاحیت و اختیارات، منع تبعیض، بی‌طرفی و شایسته سالاری نارسا و ناکارآمد شده و در جدال با تمرکز اداری و گرفتاری ناشی از تشریفات زائد اداری، شکاف‌های عمیقی در زمینه کارآمدی نظام اداری شده است .

آسیب‌های موجود در ساختار همانند عدم تحول و توسعه مناسب، عدم وجود تناسب در ساختار و رفتار، تصمیم‌سازی نامناسب و همین طور آسیب در هنجارها، پیامدهای سنگینی همچون زایل کردن حکومت اداری مطلوب، کاهش فرصت‌های سالم پیشرفت برای افراد و سازمان‌ها، افزایش هزینه‌های زندگی اداری مردم و سازمان‌ها، کاهش بهره‌وری و نهادینه شدن الگوهای سنتی اداری و حتی در کمال تأسف بی‌احترامی به قانون اساسی و شاخص‌ها و مؤلفه‌های آن در حوزه زندگی اداری شده است. برای برون رفت از این آسیب‌ها و درمان بدنه نیمه جان سیستم اداری کشور خصوصاً در حوزه سلامت نیازمند به یک اقدام کلی فراگیر می‌باشد و به جرأت می‌توان گفت که اصلاح یا تغییر چند لایحه از نظام سازمان یا تغییر برخی از مواد قانونی حاکم یا صدور بخشنامه و امثال آن راه نجات و رهایی نخواهد بود.

در این مقاله با تشریح مناسب و شناسایی دقیق آسیب‌ها، الگویی پیشنهاد شده است و شاخصه‌های مهم آن برگرفته از نظریه‌های مهم حوزه حقوق اداری مانند نظریه مدیریت اداری نوین، حکمرانی خوب، الگوی مدیریت جهادی و همچنین برخی از اسناد مهم بین‌المللی مانند اسناد حقوق بشری و از توجه به قوانین برخی کشورها که نظام اداری مناسبی در آن حاکم بوده است و می‌تواند وسیله مناسبی برای برون رفت از مشکلات امروزی باشد. تحقق کارمند خوب، اداره خوب، قانون خوب، قانونگذار خوب و به تعبیری مختصر، ارایه خدمات عمومی خوب، حذف اعمال قدرت نهادهای فراقانونی، سهم خواهی آنان، حلاجی و سطح سنجی الگوهای مدیریت اداری موجود و جلوگیری از تعیین تراز برای قوانین بر اساس نظر اشخاص و مقامات تأثیرگذار بدون بررسی تأثیرگذاری و سطح سنجی اجرای قوانین در عمل و مسائل عدیده دیگری که امروزه خون رگ‌های نظام اداری بیمار ایران را مکیده و چیزی جز یک پوسته کاغذی که نقص آن مستلزم هزینه‌های گزاف و هدر رفت انرژی بوده و جان و قدرتی برای تحول ندارد و نیازمند یک تحول عظیم و دمیدن نفسی دوباره می‌باشد، باقی نمانده است.

■ تشکر و قدرانی

از تمام کسانی که در گردآوری این پژوهش مرا یاری نموده‌اند قدردانی می‌نمایم.

www.SID.ir

Downloaded from ijnv.ir at 9:08 +0430 on Saturday June 15th 2019

■ **References**

1- Andrew Dumeishl. Vere Lalomi The General Law of Translation Aabo Al-Fadl Qazi Shariat Panahi Publishing House Volume I, Tehran, 1997, pp. 23-28
2- Bahina, Masih, The Principle of Legitimate Expectation, Khorsandi Publishing, Second Edition, Tehran, 1396
3- Tabatabaei Motamani, Manouchehr, Administrative Law, Third Edition, Tehran, 2011, pp. 464-66
4- Musa Zadeh, Abraham, Administrative Law, Judge Publishing, Second Edition, Tehran, Spring 93
5- Musazadeh, Reza, Administrative Law, Publishing Same, 11th Printing, Tehran, 2007, p. 149
6- Markazi Malmir, Governance, Law, Foundations, Islamic Center Research Center, Second Edition, Tehran, 2006
7- Madani, Jalaluddin, Administrative Law, Forest Publishing, First Printing, 1394
8- Hadavand, Mehdi, Income on Administrative Restoration Theory, Journal of Public Law Research, Allameh Tabataba'i University Publications

www.SID.ir