

بازرسی و نظارت

سال هشتم شماره ۷۹ آذر ۱۳۹۴

تأملی بر پدیده
قانون گریزی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهشی

سال هشتم، شماره ۷۹، آذرماه ۱۳۹۴

تأملی بر پدیده‌ی قانون‌گریزی

نویسنده:

رضا عارف

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور است و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

۵	اشاره
۷	مقدمه
۱۳	مفاهیم کلیدی
۲۲	بیان مسأله و چارچوب تحقیق
۲۶	مؤلفه‌های قانون‌مداری دستگاه‌های اداری
۳۸	موانع تحقق مؤلفه‌های قانون‌مداری (علل قانون‌گریزی)
۵۱	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۵۷	منابع و مأخذ

اشاره

اگرچه بحث از «علل قانون‌گزینی»، بحث تازه‌ای نیست اما کاربردی و زمان‌مند بودن آن، موجب می‌شود تا پرداختن به آن گاه و بی‌گاه ضرورت یابد. زمان‌مند بودن این موضوع از آن جهت است که هرگاه قانون‌گزینی از حد خاصی فراتر می‌رود، علت‌یابی آن اهمیت می‌یابد و چه‌بسا در هر برهه‌ی زمانی، عللی که شناسایی می‌شود با علل شناسایی‌شده در برهه‌های پیشین تفاوت‌های چشم‌گیری داشته باشد.

اینک مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور با توجه به وظایف و اختیارات سازمان و توانایی‌های علمی خود در امر نظارت و بازرسی دستگاه‌های اداری و اجرایی، به موضوع نگریسته و با این رویکرد، مجموعه‌ای از مهم‌ترین عللی را شناسایی کرده است که از یک‌سو رفع آن‌ها در توان سازمان بازرسی است و از سوی دیگر علل شناسایی‌شده، در مبارزه با «قانون‌گزینی» بسیار کاربردی هستند. حاصل این تحقیق در قالب گزارش پژوهشی با عنوان «تأملی بر پدیده‌ی قانون‌گزینی»، به آنان که مبارزه با «قانون‌گزینی» دغدغه‌ی ایشان است تقدیم می‌گردد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تأملی بر پدیده‌ی قانون‌گریزی

رضا عارف^۱

مقدمه

بحث از «قانون‌گریزی و علل آن» از جمله موضوعاتی است که در مجامع علمی در قلمرو دانش‌هایی همچون روان‌شناسی، جامعه‌شناسی، اخلاق، حقوق، سیاست، الهیات و ... به آن بسیار پرداخته شده است. در نهایت، ماحصل غالب این بررسی‌ها و تحقیقات، فهرستی از مجموعه عللی را نشان می‌دهد که با نادیده گرفتن اندک تفاوت آن‌ها می‌توان گفت به نتایج واحدی رسیده‌اند. مثلاً؛

برخی علل قانون‌گریزی را موارد زیر می‌دانند:

۱) نامناسب دانستن قانون

۲) بی‌خبری از قانون

۳) عدم جامعیت قانون (پاسخ‌گو نبودن به نیازهای اجتماع و به‌روز

نبودن)

۱. پژوهشگر مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

- ۴) ناهماهنگی و عدم انسجام قوانین
- ۵) نوآورانه نبودن در برابر موضوعات مختلف
- ۶) فقدان ضمانت اجرایی قانون
- ۷) روشن و شفاف نبودن قوانین
- ۸) و...

برخی مهم‌ترین علل قانون‌گریزی را به شرح زیر برمی‌شمارند:

- ۱) ریشه‌های تاریخی
- ۲) ضعف معرفتی نسبت به قانون
- ۳) بی‌توجهی به فرایند حق و تکلیف
- ۴) تفکیک اخلاق از قانون
- ۵) بی‌توجهی به اهداف قانون
- ۶) ناهمخوانی میان فرهنگ و قانون تحلیل شخصی درمورد قانون
- ۷) ناهمخوانی میان سخن از قانون و عمل به قانون
- ۸) عدم تناسب میان سازوکارهای تشویق
- ۹) تنبیه قانونی
- ۱۰) تفکیک میان قوانین
- ۱۱) اولویت‌گذاری قوانین
- ۱۲) تعارض قوانین با منافع فردی
- ۱۳) به‌روز نبودن قانون
- ۱۴) برتری یافتن عرف و اعتقادات نسبت به حجیت قانونی

۱۵) اجمال در برخی عبارات قانون

۱۶) تلقی اشتباه از قوانین الزام‌آور^۱

عده‌ای دیگر بر این باورند که مهم‌ترین علل قانون‌گریزی به شرح زیر است:

۱) ضعف اخلاق‌گرایی

۲) بی‌توجهی نسبت به جایگاه فرهنگ در تنظیم، تدوین و تصویب قوانین

۳) ضعف نظام قانون‌گذاری

۴) تعارض قوانین با منافع فردی و گروهی

۵) کم‌رنگ کردن نقش عرف و عادات و باورها در قوانین

۶) دامن‌زدن به جو بی‌اعتمادی در جامعه و در نتیجه بی‌اعتبار ساختن نقش و جایگاه مشارکت عمومی^۲

گروهی نیز فهرست زیر را به‌عنوان علل «قانون‌گریزی» می‌آورند:

۱) عدم شناخت نسبت به زوایای مختلف قانون

۲) الگوسازی نامتناسب با فرهنگ

۳) قانون‌گریزی برخی مسئولان

۴) آثار بحران‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی

۱. رک: مایلی، حامد، برخی علل قانون‌گریزی، هفته‌نامه جام، شماره ۲۹۴.

۲. رک: مندنی‌پور، علی، واکاوی علل «قانون‌مداری» و «قانون‌گریزی»، پایگاه اطلاع‌رسانی اتحادیه کانون‌های وکلا، یکشنبه، ۲۵ فروردین ۱۳۹۲.

- ۵) نبود انگیزه
- ۶) ضعف اخلاقی
- ۷) سستی باور
- ۸) بی‌اعتمادی
- ۹) فردگرایی
- ۱۰) انزوای طلبی
- ۱۱) پوچ‌گرایی
- ۱۲) بیکاری
- ۱۳) فقر و نداری
- ۱۴) تبعیض، نابرابری و بی‌عدالتی
- ۱۵) ریشه‌های فرهنگی
- ۱۶) و ...^۱

اگر بخواهیم فهرستی نسبتاً جامع از ماحصل پژوهش‌های انجام‌شده درباره‌ی «علل قانون‌گریزی» ارائه دهیم موارد زیر را شامل خواهد شد:^۲

۱. ریشه‌های تاریخی^۱

۱. رک: مندنی‌پور، علی، واکاوی علل «قانون‌مداری» و «قانون‌گریزی»، پایگاه اطلاع‌رسانی اتحادیه کانون‌های وکلا، یکشنبه، ۲۵ فروردین ۱۳۹۲.

۲. رک: تقوایی، مهدی، قانون‌گریزی مدیران دولتی در ایران عامل سوء مدیریت، سایت جامع مدیریت، ۱۳۹۳.

۲. ضعف معرفتی نسبت به قانون^۲
۳. تفکیک اخلاق از قانون^۳
۴. بی‌توجهی به اهداف قانون^۴
۵. ناهمخوانی میان فرهنگ و قانون^۵
۶. تحلیل شخصی در مورد قانون^۶
۷. ناهمخوانی سخن از قانون و عمل به آن از سوی برخی مسئولین^۷
۸. عدم تناسب میان سازوکارهای تشویق و تنبیه قانونی^۸
۹. تفکیک میان قوانین و اولویت‌گذاری آن‌ها^۹

-
۱. رک: مایلی، حامد، برخی علل قانون‌گریزی، هفته‌نامه جام، شماره ۲۹۴.
 ۲. رک: شجاعی‌زند، علی‌رضا، «نظم ستیزی و قانون‌گریزی». امنیت، شماره ۱۳۹۱۴، مرداد و شهریور ۱۳۷۹، صص ۳۲-۳۴.
 ۳. رک: علی بابایی، یحیی؛ فیروزجانیان، علی‌اصغر، «تحلیل جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر قانون‌گریزی». فصلنامه دانش انتظامی زمستان ۱۳۸۸.
 ۴. رک: عباسی، اصغر، «تأملی بر عوامل قانون‌شکنی و راهکارهای مقابله با آن». اصلاح و تربیت، شماره ۷۱-۷۲، ۱۳۷۸، صص ۳۴-۴۰.
 5. Kennedy, D. & Klare, K. 1984, "A Bibliography of Critical Legal Studies", Yale Law Journal, vol. 94, no.1, pp.461-90.
 ۶. خوش‌فر، غلامرضا، «نقش امنیت در تحقق قانون‌گرایی در جامعه». اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۳-۱۴۳، ۱۳۷۷، صص ۹۶-۱۰۱.
 7. Fraser, D. 1989, "What a Long Strange Trip it's been: Deconstructing Law from Legal Realism to Critical Legal Studies", Australian Journal of Law and Society, Vol. 5, pp.35-43.
 8. Knutsson, J. 1988, "Operation Identification: A Way to Prevent Burglaries?" "Research Division Report, no. 14, National Council for Crime Prevention, Stockholm.
 9. Lea, J. & Young, J. 1984, What is to be done about law and order? Penguin, Harmondsworth.

۱۰. تعارض قوانین با منافع فردی^۱

۱۱. به‌روز نبودن قانون^۲

۱۲. برتری یافتن عرف و اعتقادات نسبت به قانون^۳

۱۳. تلقی اشتباه از قوانین الزام‌آور^۴

۱۴. فقر اقتصادی^۵

۱۵. فقر فرهنگی^۶

در فهرست اخیر و فهرست‌هایی که پیش از آن ارائه شد، مجموعه‌ای از عوامل تاریخی، معرفت‌شناختی، حقوقی، اقتصادی و ... توأمان ذکر شده است. این امر چنین می‌نماید که گویا نویسندگان این آثار و آراء به تفکیک این عوامل از یکدیگر چندان توجه نداشته‌اند یا دست‌کم این تفکیک از نظر آنان ورود در موضوع نداشته است؛ از این‌رو فرآورده کار ایشان فهرستی از علل متنوع و ناهمگون قانون‌گریزی

1. Freckelton, I. & Selby, H. 1988, "Police Accountability, in Understanding Crime and Criminal Justice, eds M. Findlay & R. Hogg, Law Book Co, North Ryde, pp.224-46.

2 . Chan, J. 1987, «The Limits of Sentencing Reform» in The Criminal Injustice System: Volume Two eds G. Zdenkowski, C. Ronalds & M. Richardson, Pluto Press, Leichhardt, pp. 207-37.

3 . Halsted, B. (Ed). 1990, «Youth Crime Prevention», Proceedings of a Policy Forum held 28 and 29 August 1990, Australian Institute of Criminology, Canberra

4 . Mukherjee, S., Neuhaus, D. & Walker, J. 1990, Crime and Justice in Australia, Anstralian Institute of Criminology, Camberra, P.25.

۵. رک: کلانتری، صمد، ربانی خوراسگانی، رسول، صداقت، کامران (۱۳۸۴). «ارتباط فقر با

قانون‌گریزی و شکل‌گیری آسیب اجتماعی». رفاه اجتماعی. شماره ۱۸.

6 . Scarman, L.G. Baron 1981, The Brixton Disorders, 10-12 April 1981: «report of an inquiry», Cmnd 8427, Home Office, London.

است که ظاهراً به نحو استقرایی گردآوری و بدون طبقه‌بندی ارایه‌شده است.^۱

بر تمام فهرست‌های ارایه شده بالا نقدهای جدی وارد است که پژوهش حاضر محل طرح آن نیست، اما اجمالاً این نکته را بیان می‌کنیم که تصور و نگاه مبهم و نادرستی که در این فهرست‌ها درباره‌ی مفاهیمی همچون؛ علت، قانون‌گرایی، قانون‌مداری، قانون‌ناگرایی، قانون‌گریزی، قانون‌ستیزی، نقض قانون وجود دارد، عاملی است که سرنوشت بحث را به اینجا کشانده است.

مفاهیم کلیدی

با توجه به پرسش اصلی این بررسی می‌توان واژه‌های کلیدی موضوع را استخراج کرد، واژه‌هایی که روشن و واضح شدن مفاهیم آن‌ها به روشن شدن موضوع کمک می‌کند. این مفاهیم به شرح زیر است:

۱. فساد اداری؛^۲ براساس آنچه در قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد آمده، «فساد اداری» عبارت است از :

«هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا

حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف

۱. ویژگی گردآوری استقرایی این است که مبنای آن لزوماً تقسیمات عقلی و منطقی نیست و این امکان برای خوانندگان و متفکران همواره وجود دارد که بر این فهرست بیافزایند.

۲. رک: بند الف ماده ۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.

کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید. نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی»^۱

بنا بر تعریف بالا، «فساد اداری» پنج ویژگی دارد:

- ۱) یا فعلِ عامدانه است یا ترکِ عامدانه فعل
- ۲) یا شخص حقیقی مرتکب آن می‌شود یا شخص حقوقی
- ۳) می‌تواند فردی، جمعی یا گروهی باشد.
- ۴) هدف آن کسب منافع یا امتیازات مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری است.
- ۵) یا با «نقض قوانین و مقررات» همراه است یا «با ضرر و زیانی به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت» عموم یا گروهی از مردم.^۲

۱. بر این تعریف نقدهایی وارد است که به آن‌ها نمی‌پردازیم.

۲. رک: عارف، رضا، گزارش پژوهشی، «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، سال هشتم، شماره ۷۴، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۱۹-۲۳.

نکته‌ای که در تعریف بالا از «فساد اداری» برای ما اهمیت دارد این است که یکی از مؤلفه‌های اصلی «فساد اداری»، «نقض قوانین و مقررات» است. که اگرچه با حرف «یا» از «ضرر و زیانی به اموال، منافع...» جدا شده است، اما باید توجه داشت که خود ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت افراد نیز مستلزم نقض قانون است^۱، هرچند این نقض عامدانه نباشد. در واقع قانون‌گذار با بیان مطلب در قالب یک قضیه منفصله، تلاش کرده تا به وضع و شرایطی اشاره نماید که در آن یا قانون به واسطه انجام یا ترک عامدانه یک فعل نقض شده یا اگر قانونی هم نقض نشده نتیجه آن فعل یا ترک فعل ضرر و زیانی باشد که به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم وارد شده است.^۲

با این توضیح می‌توان گفت یکی از مؤلفه‌های فساد اداری «قانون ناگرایی» و «مقررات ناگرایی» است خواه عامدانه باشد خواه

۱. رک: ماده ۱ قانون مدنی؛ «هرکس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد شده لطمه‌ای وارد کند که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود، مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود است.»

۲. اگرچه بر این تعریف نقدهایی وارد است که به آن‌ها نمی‌پردازیم. اما به فرض قبول آن، باید بپذیریم که تحقق فساد اداری از روی غیر عمد هم ممکن است، و چه بسا منجر به تبرئه شخص شود اما نامقصر بودن شخص در پدید آمدن یک «فساد اداری»، دلیل بر «عدم وقوع فساد» نیست. پس باید میان «وقوع فساد» و «وجود مفید مقصر» تمایز قائل شد.

«ناعامدانه همراه با ضرر به مردم» و این خود نسبت «قانون ناگرایی» را با «فساد اداری» تا حدی زیادی روشن می‌کند.

۲. قانون؛ قانون به معنای مصطلح آن در علم حقوق^۱ عبارت است از:

«قاعده‌ای مکتوب که توسط مقام صاحب صلاحیت برای

تنظیم رفتار مردم در اجتماع وضع شده و نقض آن، مستوجب

اعمال ضمانت‌های اجرایی توسط حاکمیت است»^۲

نکته قابل‌تأمل در این تعریف این است که اعمال ضمانت اجرایی را در تعریف آورده و نسبت آن را با «نقض قانون» نشان داده است. از این تعریف می‌توان فهمید که قوانینی که بدون ضمانت اجرایی باشند، به لحاظ ماهوی قانون بودنشان جای تأمل دارد.

۳. قانون‌مداری (قانون‌گرایی)^۳؛ با توجه به معنای مصطلح «قانون» در

علم حقوق - که در بالا بیان شد - می‌توان گفت: قانون‌مداری در

نگاه حقوقی، به معنای آن است که بکوشیم تا رفتارهای ما حول

قانون تنظیم شود و شکل گیرد. به دیگر سخن، این را که انجام هر

عمل آدمی در اجتماع نخست با قواعد و قوانین مکتوب و موضوعه

سنجیده شود و فقط در صورت مطابقت با آن، انجام شود

۱. تأکید بر قید «مصطلح در علم حقوق»، برای آن است که قوانین «اخلاقی»، «عرفی»، «وجدانی»، «آداب‌ورسوم» و امثال این‌ها از بحث خارج شود.

۲. رک: کاتوزیان، ناصر، مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت انتشار، ۱۳۷۳، ص ۲۲۰-۲۱۵ / همچنین رک: گرجی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ج ۲، ص ۲۷۳-۲۷۶.

قانون‌مداری گوئیم. درحقیقت قانونمندی رفتار اجتماعی انسان، همان روشمندی رفتار است. پس تقویت قانون‌مداری، به معنای تقویت رفتار روشمند در اجتماع است.^۱

۴. قانون ناگرایی؛ قانون ناگرایی به معنای آن است که برخی رفتارهای ما حول محور قواعد مکتوب و موضوعه (قوانین و مقررات) تنظیم نشود و شکل نگیرد. به تعبیر بهتر، عدم روشمندی رفتارهای ما و عدم انطباق آن‌ها با روش‌های تعریف‌شده از سوی مراجع صلاحیت‌دار (قانون‌گذار)، «قانون ناگرایی» خوانده می‌شود. طبعاً قانون ناگرایی اداری نیز عبارت خواهد بود از این‌که فعالیت‌ها و رفتارهای اداری ما با روش‌ها و شیوه‌های تعیین‌شده اداری همخوانی نداشته باشد یا ناقض آن باشد.

بنا بر یک تقسیم می‌توان «قانون ناگرایی» را به قانون ناگرایی «آگاهانه» و «ناآگاهانه» تقسیم کرد. قانون ناگرایی ناآگاهانه همان «قانون ناگرایی»هایی است که شخص بدون هیچ عمدی و صرفاً براساس عدم شناخت مسأله و قوانین حول آن مرتکب آن می‌شود. در این معنای عام، «قانون ناگرایی» هم عدم انطباق آگاهانه و عمدانه رفتار آدمی با قوانین و مقررات را شامل می‌شود و هم

۱. رک: عارف، رضا، گزارش پژوهشی، «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، سال هشتم، شماره ۷۴، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۱۹-۲۳.

عدم انطباق ناآگاهانه و ناعامدانه را. هم عدم انطباق ناشی از خصومت و دشمنی را شامل است و هم عدم انطباق عاری از خصومت و دشمنی را؛ بنابراین هرگاه در فهرست علل قانون‌گزیزی از عللی چون «عدم اطلاع از قوانین و مقررات» سخن به میان آمد مراد گوینده یا نویسنده از عبارت «علل قانون‌گزیزی» همان «علل قانون‌ناگرایی» است. و چه بسا گوینده یا نویسنده به تفاوت «قانون‌ناگرایی»، «قانون‌گزیزی» و «قانون‌ستیزی» توجه لازم را نداشته باشد.

۵. قانون‌گزیزی^۱؛ یک نوع از انواع قانون‌ناگرایی، «قانون‌گزیزی» است. در قانون‌گزیزی شخص آگاهانه و عامدانه رفتارش نامنطبق با قوانین و مقررات تنظیم‌شده است اما نه به خاطر خصومتی که با قانون، مقررات یا قانون‌گذار داشته است. به دیگر سخن «قانون‌ناگرایی آگاهانه و عامدانه عاری از خصومت و دشمنی» همان «قانون‌گزیزی» است.

۶. قانون‌ستیزی؛ گونه‌ای دیگر از «قانون‌ناگرایی» عبارت است از «قانون‌ستیزی» در این‌گونه، عدم انطباق رفتار آدمی با قانون و مقررات، هم آگاهانه و عامدانه است و هم ناشی از دشمنی و خصومتی که با محتوای قانون یا خودِ قانون‌گذار دارد. بنابراین قانون‌ناگرایی‌هایی که گاه در انقلاب‌ها و جنبش‌های اجتماعی رخ

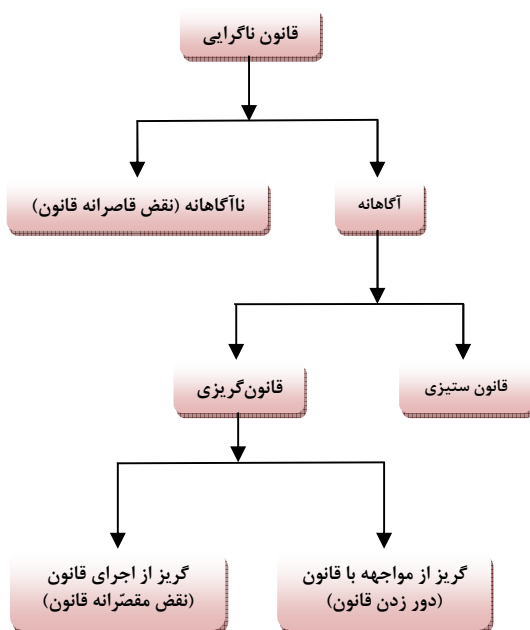
1 . Law- evasion

تأملی بر پدیده‌ی قانون‌گریزی ۱۹

می‌دهد در واقع صِرف «قانون‌گریزی» نیست، بلکه «قانون‌ستیزی»^۱ است.

اگر بخواهیم مجموع آنچه را که در بیان مفاهیمی همچون؛ قانون ناگرایی، قانون‌گریزی، قانون‌ستیزی، نقض قانون^۲ و دور زدن قانون^۳ باید گفت در قالب نموداری درختی نشان دهیم به شکل زیر خواهد

بود.



نمودار گونه‌شناسی قانون‌ناگرایی

۱. رک: مرکز تحقیقات استراتژیک، قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی در ایران؛ علل، پیامدها و راهبردها، اسفند ۱۳۸۷.

2 . breaking the law

3 . Circumvent the law

۷. دستگاه اداری و اجرایی؛ این‌که «آیا میان «دستگاه اداری»^۱ و «دستگاه اجرایی»^۲ تفاوت هست یا نه؟» پرسشی است که پاسخ آن در مسأله مورد بحث ما موضوعیت ندارد؛ از این رو می‌توان گفت مراد ما از دستگاه اداری و اجرایی در این تحقیق همان دستگاه‌هایی است که قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، نظارت بر آن‌ها را به عهده سازمان قرار داده است.^۳ بنابراین اگر نوعی قانون‌گزینی در دستگاه‌های اداری غیرمربوط با وظایف سازمان دیده شود، تبیین و علت‌شناسی آن، موضوع بحث ما نخواهد بود.

۸. علت؛ در بحث «علل قانون‌گزینی»، باید توجه داشت که «علت»، آن چیزی است که معلول در کیان و هستی خود به او نیازمند است.^۴ به دیگر سخن علت آن چیزی است که معلول برای موجود و محقق

1 . Administrative

2 . Executive

۳. رک ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور؛ ... کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه‌ی قوه‌ی قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است.

۴. رک: مطهری، مرتضی، کلیات علوم اسلامی، ج ۱، منطق - فلسفه، ص ۲۱۸.

شدن به آن وابسته است. به طوری که اگر آن نباشد معلول نیز نخواهد بود. بنابراین «علت قانون‌گریزی» آن چیز است که تحقق رویداد «قانون‌گریزی» متوقف و وابسته به «بودن» آن است و تا آن وجود نداشته باشد «قانون‌گریزی» نیز محقق نمی‌شود. از آنجا که در عرصه‌ی علم، بیان علل امور را اصطلاحاً «تبیین» می‌گویند. پس می‌توان گفت ما در تحقیق حاضر، در پی تبیین رویدادی به نام «قانون‌گریزی» هستیم.

علت یا تامه است (علت کافی) یا ناقصه (علت لازم). مراد ما از «تبیین قانون‌گریزی» در اینجا همان «بیان علل لازم قانون‌گریزی» است نه «علل کافی» آن. دلیل این که بیان «علل لازم» را در تبیین قانون‌گریزی هدف قرار دادیم این است که اگرچه تحقق قانون‌گریزی نیز مانند هر امر دیگری به وجود علل ۱، ۲، ۳، ۴ و ... (علل کافی) به صورت مجموع وابسته است، اما برای ممانعت از تحقق این رویداد لازم نیست که با مجموع علل یادشده مقابله کرد بلکه کافی است مانع تحقق یکی از آن علل شویم تا در نتیجه تحقق کل آن رویداد نیز منتفی گردد.

تبیین قانون‌گریزی، در این تحقیق باهدف ممانعت از وقوع آن صورت می‌گیرد، از این رو کافی است صرفاً مهم‌ترین علل لازم قانون‌گریزی را شناسایی کنیم. تا با از بین بردن امکان اجتماع

آن‌ها، امکان «قانون‌گریزی» را از بین ببریم یا لاقبل به کم‌ترین حد ممکن برسانیم.

بیان مسأله و چارچوب تحقیق

حال که مفهوم واژه‌های کلیدی تحقیق روشن شد می‌توان مدعی شد که این تحقیق در پی آن است تا روشن کند که در دستگاه‌های تحت نظارت سازمان بازرسی، کیان و هستی رفتارهای عامدانه اداری و اجرایی نامنطبق با قوانین و مقررات یا مضر به اموال، منافع، منابع، سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم- که عاری از هرگونه خصومت و دشمنی است- بر چه اموری متوقف و وابسته است که اگر آن امور نباشند چنین رفتارهای عامدانه‌ای در دستگاه‌های اداری و اجرایی به وقوع نمی‌پیوندند؟

همان‌طور که می‌توان فهمید در کنه مفهوم «قانون‌گریزی»، عنصر «خصومت و دشمنی» نیست و این نشان می‌دهد که ازجمله پیش‌فرض‌های مسأله «قانون‌گریزی»، «نامقبول بودن» قانون و مقررات نمی‌باشد، به این معنا که بحث در این موضوع و پرسش از مسأله در شرایطی است که کارکنان دستگاه‌های اداری و اجرایی با قوانین و مقررات موضوعه یا قانون‌گذار خصومت و دشمنی ندارند و لذا قانون‌ناگرایی آنان منشأ خصمانه ندارد. با این توضیح در احصای «علل

قانون‌گریزی»، علل منبعث از قانون ناگرایی‌های اعتراضی که - حاکی از نوعی مخالفت و خصومت است - را نباید ذکر کرد.^۱

در این پژوهش با بهره‌گیری از تحقیقات جامعه‌شناختی و میدانی که به گوشه‌ای از آن‌ها در صفحات قبل اشاره شد، و با توجه به نقدهای وارد بر آن‌ها - که جای پرداختن به آن‌ها اینجا نیست - از منظر دیگر و با رویکردی جدید به مسأله می‌نگریم.

محور بحث در تمام تحقیقات پیش‌گفته «تیین قانون‌گریزی» بود و همان‌طور که می‌دانیم تبیین اقسامی دارد؛ برخی تبیین‌ها، تبیین‌های روان‌شناختی است. برخی تبیین‌ها جامعه‌شناختی، برخی زیست‌شناختی، برخی تاریخی، برخی اخلاقی، برخی حقوقی و ... به‌عنوان مثال وقتی از کسی می‌پرسیم:

«چرا در یک دستگاه اداری خاص، قانون‌گریزی رخ می‌دهد؟»

شخص ممکن است در پاسخ بگوید:

«زیرا روحیه انسان، روحیه‌ای است طالب رهایی و گسستن قیود.»

در این صورت آنچه بعد از واژه «زیرا» آمده، علت قانون‌گریزی دانسته شده و به دلیل این‌که براساس موضوع و روش‌های دانش روان‌شناسی به بیان علت پرداخته است، تبیینی روان‌شناختی به شمار می‌آید. حال اگر شخص در پاسخ بگوید:

۱. به‌عنوان نمونه‌ای از خطای در «فهرست علل» ر.ک: فتحعلی، علیرضا، نادری، میثم، بررسی

دلایل رفتار قانون‌گریزی شهروندی، پایگاه مقالات علمی مدیریت، سال ۲۰۰۹.

«زیرا جامعه ما جامعه‌ای است که در آن هم‌نوایی چندان اهمیت ندارد.»

چنین پاسخی، تبیین جامعه‌شناختی است و به‌صورت دیگر اگر پاسخ داده شود:

«زیرا نژاد ایرانی نژادی است که ...»

این پاسخ تبیینی زیست‌شناختی خواهد بود.

از دیگر انواع تبیین، تبیین تاریخی است که شخص در پاسخ به سؤال یادشده می‌گوید:

«زیرا ریشه‌های تاریخی چنین اقتضا می‌کند که ...»

نوع اخیر در فهرست عللی که در بخش «پیشینه تحقیق» ذکر آن گذشت کاملاً مشهود است.^۱ سایر انواع تبیین نیز هر یک به همین صورت مثال‌هایی دارد که برای پرهیز از پُرگویی، از ذکر آن خودداری می‌کنیم.

در تحقیق حاضر ما با جامعه‌شناختی بودن، روان‌شناختی بودن، زیست‌شناختی بودن، تاریخی یا اخلاقی بودن تبیین‌ها کاری نداریم، بلکه تبیین صرفاً از آن جهت مدنظر قرار می‌گیرد که:

✓ اولاً عمل‌گرایانه و کاربردی باشد.

۱. رک: مایلی، حامد، برخی علل قانون‌گریزی، هفته‌نامه جام، شماره ۲۹۴/ هم‌چنین رک: مندنی‌پور، علی، واکاوی علل «قانون‌مداری» و «قانون‌گریزی»، پایگاه اطلاع‌رسانی اتحادیه کانون‌های وکلا، یکشنبه، ۲۵ فروردین ۱۳۹۲.

✓ ثانیاً پرداختن به آن‌ها در حوزه وظایف، اختیارات و توانایی‌های سازمان بازرسی کل کشور باشد، خواه آن تبیین‌ها حقوقی باشند یا مدیریتی یا سایر اقسام تبیین.

دو ویژگی فوق، از جمله وجوه تفاوت نتایج این تحقیق با نتایج حاصله از سایر تحقیقاتی است که پیش‌ازین از آن‌ها سخن گفتیم. با این توضیح خواننده به این مطلب پی می‌برد که تبیین‌هایی که علل «قانون‌گریزی» را اموری همچون «ریشه‌های تاریخی»، «خصوصیات روان‌شناختی انسان»، «ویژگی‌های نژادی و ژنتیکی»، «تعلیم و تربیت»، «سستی ایمان» و امثال این علل می‌داند به دلیل این‌که عللی خارج از وظایف، اختیارات و توانایی‌های سازمان بازرسی کل کشور را معرفی می‌کند در این تحقیق جایگاهی ندارند.

نکته آخر این‌که؛ در بیان «علل قانون‌گریزی» به عللی می‌پردازیم که «قانون‌گریزی» را «ممکن» می‌کند به دیگر سخن، عللی مدنظر هستند که شرایط قانون‌گریزی را مهیا می‌کنند. نه علل موجب^۱ آن. این علل در واقع رخنه‌هایی هستند که اگر در پیکره کشتی قانون‌مداری ایجاد شوند هر یک به تنهایی می‌توانند قانون‌مداری را با خطرات جدی مواجه کنند.

۱. منظور از علل موجب عللی است که وجود معلول را ضرورت می‌بخشد.

به منظور شناسایی عللی که قانون‌گریزی در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را ممکن می‌نمایند، نخست این پرسش را طرح می‌کنیم که:

«یک دستگاه اداری و اجرایی قانون‌گرا یا قانون‌مدار چگونه

دستگاهی است و مؤلفه‌های قانون‌مداری آن کدام است؟»

اگر به پرسش بالا پاسخ داده شود آنگاه می‌توان موانع تحقق هریک از مؤلفه‌های یادشده را «علل لازم امکان قانون‌گریزی» دانست. بنابراین باید به دو پرسش زیر پاسخ داده شود:

۱. مؤلفه‌های قانون‌مداری یک دستگاه اداری یا اجرایی چیست؟

۲. موانع تحقق مؤلفه‌های یادشده کدام است؟

پرسش نخست وضع مطلوب ناموجود را ترسیم می‌کند و پرسش دوم تبیین وضع موجود نامطلوب است^۱؟

مؤلفه‌های قانون‌مداری دستگاه‌های اداری

با نظر به گزارش‌های بازرسی و تجربیات موجود^۲، چند ویژگی یا مؤلفه‌ی اصلی برای دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار شناسایی می‌شود. این ویژگی‌ها گاه به صراحت و گاه به گونه‌ای ضمنی در خلال

۱. از آنجا که عنوان این گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده‌ی قانون‌گریزی» است. فرض موجود بودن وضع نامطلوب قانون‌گریزی را در خود دارد.

۲. به عنوان نمونه نگاه کنید به: آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.

اتهامات مطروحه در پرونده‌ها، ادله دال بر مجرمیت و سخنان مصاحبه‌شوندگان به‌عنوان انتظارات سازمان بازرسی از دستگاه‌های اداری و اجرایی ذکر شده است. بر این اساس مهم‌ترین مؤلفه‌های دستگاه اداری قانون‌مدار عبارت است از:^۱

۱. **مرجعیت نظری و عملی قانون**؛ پس از عنصر «اراده‌ی قانون‌مدار بودن» - که به‌زودی به آن خواهیم پرداخت - نخستین انتظاری که سازمان بازرسی کل کشور از دستگاه‌های بازرسی‌شونده دارد و اولین ویژگی که از یک دستگاه قانون‌مدار متوقع است این‌که قانون در آن دستگاه اداری و اجرایی، کانون توجه، ملاک و معیار سنجش صحت و یا عدم صحت امور باشد. دستگاه اداری قانون‌مدار، دستگاهی است که - جز در مواردی که دفع افسد به فاسد اقتضا می‌کند یا مواردی از این قبیل - نظراً و عملاً «مُسْتَنَّا» بودن از شمول قانون را برنمی‌تابد.

۲. **رجحان عدالت و انصاف**؛ در دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، رجحان با عدالت و انصاف است. در چنین دستگاهی این باور وجود دارد که؛ «مصلحت ما در عدالت و انصاف ما است.» و این‌که تابع قانون بودن و پرهیز از قانون‌گریزی، از مصادیق کامل رعایت «عدالت» تلقی می‌شود.

۱. رک: همان.

۳. شفافیت در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها؛ نگاهی به گزارش‌ها و تجربه‌های بازرسی، نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین عناصر و مؤلفه‌های قانون‌مداری که از جمله انتظارات سازمان از دستگاه‌های بازرسی‌شونده نیز هست این است که در دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، قوانین^۱، مقررات و آیین‌نامه‌های آن‌ها به‌گونه‌ای شفاف و عاری از هرگونه ابهام، تضاد، تناقض، تضاد، تعارض، نقص، سکوت، منفعت‌طلبی گروهی و حزبی تدوین و تصویب شود. این شفافیت امری ذومراتب است. به این معنا که ممکن است مصوبه‌ای شفاف باشد و مصوبه‌ای شفاف‌تر. به هر میزان که قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های دستگاه اداری و اجرایی شفاف‌تر باشد آن دستگاه به قانون‌مداری نزدیک‌تر است. ابهام‌ها، تضادات، تناقضات، تضادها، تعارضات، نقص‌ها، سکوت‌ها، منفعت‌طلبی‌های گروهی و حزبی و امثال این امور، شفافیت لازم را از مصوبات می‌گیرد و راه را برای تفاسیر گوناگون، مغرضانه و ضدونقیض هموار می‌کند.

۴. توجه به فلسفه مواد قانونی؛ در دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، در درک و تفسیر قوانین، فلسفه و چرایی وضع مواد قانونی بیش از

۱. باید توجه داشت که اولاً قوانین شفاف - بدون در نظر گرفتن تصویب‌کنندگان آن - لازمه قانون‌مداری در دستگاه‌های اداری است. ثانیاً اگرچه دستگاه‌های اداری، تصویب‌کننده قوانین نیستند، اما در تدوین، اصلاح، تفسیر و رفع ابهام از آن بی‌نقش هم نیست.

الفاظ به‌کاررفته در آن، اهمیت دارد. به‌عنوان‌مثال اگر قانون، «شنود تلفنی» را استراق‌سمع دانسته و آن را ممنوع اعلام کرد یا حتی برای آن مجازات در نظر گرفت، اگر پس از سال‌ها ادوات و تجهیزات دیگری برای استراق‌سمع اختراع شد، باید به فلسفه ممنوعیت استراق‌سمع توجه داشت^۱، نه الفاظ به‌کاررفته در این قانون که صرفاً ابزاری به نام «تلفن» را نام‌برده است. این توجه به فلسفه ماده‌قانونی همان چیزی است که غالباً مورد غفلت واقع می‌شود.^۲

۵. نیروی انسانی شایسته و لایق؛ در دستگاه اداری و اجرایی نیروهای انسانی اعم از کارمندان و مدیران برای انجام امور محول‌شده به آن‌ها، از شایستگی و لیاقت لازم برخوردارند. منظور از شایستگی و لیاقت آن است که نیروی انسانی در وظیفه‌ای که به‌عهده گرفته است از اوصاف زیر برخوردار باشد:

۱- ۵. تعهد؛ در بسیاری از گزارش‌های بازرسی، عدم تعهد و فقدان اراده انجام مسئولیت محوله در نیروی انسانی دستگاه‌های اداری و اجرایی به‌عنوان عاملی برای اجرا نشدن قوانین، گزارش شده است. منظور از تعهد، التزام و پایبندی درونی است

۱. به نظر می‌رسد فلسفه ممنوعیت استراق‌سمع، «جلوگیری از ورود افراد به حریم خصوصی یکدیگر» است. از نظر قانون، این «چرایی» اهمیت دارد نه تجهیزات و ادوات استراق‌سمع.

۲. به‌عنوان‌مثال رک: آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفری سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴؛ پرونده کلاسه ۹۰/۱۱۶ ح.

یعنی التزام و پایبندی به آرمان‌ها، اهداف، قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها و فلسفه وجودی آن دستگاه اداری و اجرایی.

نکته مهم این است که بحث «اراده» در جهت قانون‌مدار شدن، قانون‌مدار بودن یا قانون‌مدار ماندن، که نخستین و مهم‌ترین گام در جهت قانون‌مداری است، همین‌جا در بحث «التزام و پایبندی درونی» مطرح می‌شود. اگر تمام شرایط برای «قانون‌مداری» مهیا باشد اما «اراده» آن در مجری یا مجریان نباشد، قانون‌مداری محقق نخواهد شد.

۲- ۵. تخصص؛ به این معنا که شخص «الف» در کار و وظیفه‌ای که به او محول شده است «دانش نظری» و «مهارت عملی» را توأمان داشته باشد. در بسیاری از پرونده‌های بازرسی، عدم تخصص علمی و فقدان مهارت عملی نیروی انسانی اعم از کارمند و مدیر در دستگاه اداری بازرسی‌شونده، گزارش شده است.

۳- ۵. تجربه؛ مواجهه پیشین عملی شخص با موقعیت موردنظر یا موقعیت‌های مشابه آن را «تجربه» می‌گوییم. این ویژگی در وظیفه سپاری‌های خطیر و حساس بیشتر اهمیت می‌یابد. هر چه وظیفه خطیرتر و حساس‌تر باشد، توجه به تجربه سرنوشت‌سازتر است. از جمله چیزهایی که در پرونده‌ها و گزارش‌های بازرسی شاهد آن هستیم، عدم مواجهه پیشین عملی شخص با شرایط، و موقعیتی است که مشابه موقعیت و شرایط لازم برای انجام‌وظیفه محول

شده به او است. کسی که تابه‌حال موقعیت و شرایط لازم برای یک وظیفه خطیر را تجربه نکرده و حتی موقعیت و شرایط مشابه و قریب به آن را نیز درک نکرده، ممکن است در جایگاهی حساس قرار گیرد. دستگاه اداری برای قانون‌مدار شدن، مجریانی را می‌طلبد که در مسئولیت‌های مشابهی از تجربه (مواجهه پیشینِ عملی) بهره‌مند باشد تا آن موقعیت و مسئولیت را عرصه‌ی آزمون و خطای غیرضروری خود قرار ندهند، تجربه‌ها را دوباره تجربه نکنند و تضییع بیت‌المال، منابع و منافع عمومی را هزینه کارآموزی خود نسازند یا حتی سلامت و امنیت عمومی را با مخاطره روبرو نکنند.

۴-۵. *حسن سابقه*؛ در دستگاه اداری قانون‌مدار، حسن سابقه و کارنامه موفقِ پیشینِ شخص، در وظیفه‌سپاری‌ها و مسئولیت‌های آتی لحاظ می‌شود.

در اینجا مراد از حسن سابقه، معنای عام آن است که به معنای نداشتن سوءسابقه است. به عبارت دیگر در این نوشته، کسی را که سابقه کاری و کارنامه پیشین او سوءسابقه را نشان ندهد، نیروی دارای حسن سابقه به‌شمار می‌آوریم. با استناد به گزارش‌های بازرسی، می‌توان گفت انتظار قانون‌گرایی و قانون‌مداری از دستگاه اداری که بسیاری از نیروهای آن دارای کارنامه

نه چندان درخشان در حوزه‌ی کاری مربوطه هستند، چندان انتظار معقولی نیست.

عدم توجه به این مسأله می‌تواند موجب شود، کسی که در یک دستگاه اداری، پیش‌ازین تخلف یا جرمی را مرتکب شده بود، پس از مدتی در همان دستگاه یا در دستگاه اداری دیگری یا حتی در چند دستگاه اداری به‌طور هم‌زمان در سِمَت و جایگاهی چه‌بسا بالاتر به فعالیت گمارده شود.

۶. شفافیت در ملاک شایستگی نیروها؛ در دستگاه اداری و اجرایی

قانون‌مدار، برای شایسته و لایق خواندن یا ناشایسته و نالایق شمردن افراد ملاک‌ها و معیارهای مشخص، شفاف و قابل‌سنجش وجود دارد و اعمال می‌شود. به همین ترتیب ارتقای افراد به جایگاهی یا تنزل آن‌ها از مقامی، شاخص‌های شفاف، روشن، عاری از سلیق، معمول و قابل‌سنجش دارد. مثلاً اگر تعهد، تخصص، تجربه، سابقه و ... به‌عنوان ویژگی‌ها و ملاک‌های «شایستگی» پذیرفته شد، آنگاه صراحتاً بیان می‌شود که ملاک و شاخص «تعهد داشتن» این است که شخص ویژگی‌های ۱، ۲، ۳، ۴ و ... را واجد باشد و شیوه سنجش وجدان یا فقدان هریک از این ویژگی‌ها مثلاً روش «الف»، «ب»، «ج» یا «د» است.

۷. روش‌مندی؛ گزارش‌ها و تجربه‌های بازرسی گاه تخلفاتی را نشان

می‌دهد که در آن منابع مالی تضييع و منافع ملی، صرفاً به‌دلیل

عدم روشمندی و انتخاب شیوه‌های نادرست اجرای برخی ایده‌ها از دست می‌رود. طبعاً دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، برای قانون‌مدار بودنش نیازمند آن است که روشمند عمل کند و در این راستا روش‌هایی را برگزیند که این روش‌ها ضمن انسجام درونی، هماهنگی بیرونی نیز با قوانین، با تجارب پیشین، با اهداف و با فلسفه وجودی دستگاه داشته باشد. عدم رعایت این قیود و لحاظ نکردن ویژگی‌های یادشده درونی و بیرونی، قانون‌مداری را به مخاطره می‌اندازد.

۸. برنامه‌ریزی؛ دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، برای اجرای روش‌های رسیدن به اهدافش، برنامه‌هایی مشخص، واقع‌بینانه، قابل‌اجرا، متناسب با روش‌ها، متناسب با آرمان‌ها و اهداف و متناسب با امکانات دارد. گزارش‌های سازمان بازرسی نشان می‌دهد که بسیاری از مصادیق نقض قوانین در دستگاه‌ها، ناشی از بی‌برنامگی یا سوء برنامه‌ریزی است. به عبارت دیگر بسیاری از مصادیق نقض قوانین در این دستگاه‌ها، از نامشخص بودن برنامه‌ها، واقع‌بینانه نبودن و قابل‌اجرا نبودن آن‌ها، عدم تناسبشان با روش‌ها، عدم تناسبشان با آرمان‌ها و اهداف و عدم تناسبشان با امکانات موجود نشأت می‌گیرد که این موارد می‌توانند درنهایت، به قانون‌گریزی منجر شوند.

۹. چیدمان و ترکیب منطقی و علمی اجزاء (ساختار): در دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، اجزاء و بخش‌های مختلف از جهت تقدم، تأخر و توازی به نحو منسجم و هماهنگ با هم، و متناسب با نحوه سازماندهی است و براساس دستاوردهای علمی روز، تعریف‌شده است تا همگی برای تأمین فلسفه وجودی آن دستگاه عمل کنند و حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را دچار اختلال نکنند. بر این اساس هرگونه چیدمان و ترکیب اجزاء، که به تأمین فلسفه وجودی آن دستگاه نینجامد یا به تأمین فلسفه وجودی آن لطمه بزند، از آن‌رو که حُسن جریان امور یا اجرای صحیح قوانین را دچار مشکل می‌کند، می‌تواند به پدیده‌ی قانون‌گریزی منتهی شود.

۱۰. نظارت و ارزیابی عملکرد ضابطه‌مند و عاری از سلیق؛ ازجمله ویژگی‌های دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار آن است که در آن نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی اعم از کارمند و مدیر براساس شاخص‌های مشخص، ملموس، قابل‌سنجش و عاری از سلیق است. در دستگاه اداری قانون‌مدار، علاوه بر شخص یا اشخاص قانون‌شکن، آن ناظری که قانون‌شکنی در حوزه‌ی نظارتی او به‌وقوع پیوست نیز مورد سؤال و ارزیابی قرار می‌گیرد و پاسخ‌گو است. بنابراین اگر بخواهیم تحقق قانون‌مداری را شاهد باشیم لازم است، درخصوص تخلفات و جرایمی که در حوزه‌ی

عملکرد هر دستگاه اداری رخ می‌دهد علاوه بر متخلف از عامل نظارتی مربوطه نیز «پاسخ‌گو بودن» را مطالبه کنیم و برای این پاسخ‌خواهی خود ضمانت‌های اجرایی لازم را نیز فراهم آوریم. توقع قانون‌مداری بدون نظارت و ارزیابی صحیح قرین با ضمانت‌اجرایی، توقعی تأمل‌برانگیز است.

۱۱. **عرضه‌ی شفاف و مستمر عملکرد، به مردم؛ دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، با بهره‌گیری از توان ابزارهایی همچون ابزارهای رسانه‌ای، عملکرد خود را به‌صورت شفاف و مستمر در منظر مردم و دستگاه‌های نظارتی قرار می‌دهد.** این «در معرض رسانه‌ها بودن» با «گزارش‌دهنده بودن به رسانه‌ها» بسیار تفاوت دارد. در گزارش‌دهی، ترسیم تصویر دستگاه مربوطه برای مخاطب تاحد زیادی در دست خود دستگاه اداری است اما «در معرض بودن» دست دستگاه اداری را تا حد زیادی می‌بندد و امکان دخل و تصرف و تحریف واقعیات و نشان دادن تصویری خلاف واقع را کاهش می‌دهد. این ویژگی^۱ از نتایج و تبعات پذیرش تعریف فساد به معنای «عدم شفافیت» است. لذا اگر فساد را به معنای «عدم شفافیت» بدانیم، آنگاه «شفاف‌سازی» لازمه رفع فساد و لازمه ایجاد قانون‌مداری خواهد بود.

۱. منظور ویژگی «در معرض رسانه‌ها بودن» است.

به جز دستگاه‌های امنیتی و دستگاه‌هایی که شرایط ویژه‌ای^۱ دارند، صرفاً دستگاه‌های قانون‌گریز از این‌که به صورت شفاف و مستمر در معرض سنجش و ارزیابی رسانه‌ای باشند، طفره می‌روند.

۱۲. شفاف، نامبهم و تخطی‌ناپذیر بودن شیوه‌ی مستندسازی اطلاعات^۲؛ گزارش‌ها و تجربه‌های بازرسی نشان می‌دهد که در غالب تخلفات و جرایم اداری، یک مؤلفه ثابت و پایدار همواره وجود داشته یا تلاش برای ایجاد آن هست و آن «ضعف در نحوه-ی مستندسازی اطلاعات» است. شیوه‌ی مطلوب برای مستندسازی اطلاعات، شیوه‌ای است رایانه‌ای و یکپارچه که علاوه بر شفافیت و نامبهم بودن، تخطی‌ناپذیر باشد به این معنا که عبور از هر مرحله از کار، نیازمند اخذ تأیید درخصوص صحت مستندسازی اطلاعات مراحل پیشین باشد.

آنجا که وام‌های کلان بدون ضمانت‌های لازم، ردوبدل می‌شوند و آنجا که دستور انجام برخی از امور خلاف قوانین به صورت

۱. این قید «ویژه بودن شرایط»، در بحث مبارزه با قانون‌گریزی، قابل تعریف است.

۲. رک: طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (سازمان بازرسی کل کشور)، ۱۳۹۴، ج ۲، مقدمه کلی هر سه مجلد، ص ۰/۵. همچنین رک: عارف، رضا، پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان در افق ۱۴۰۴، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ص ۲۸.

شفاهی- و نه از طریق سیستم- ابلاغ می‌شود و آنجا که به بهانه‌های مختلف- مثلاً قطع برق- از به‌کارگیری سیستم‌های اتوماسیون اداری و رایانه‌ای پرهیز می‌شود و آنجا که به بهانه کمبود بودجه و توجیحات غیرقابل قبولی از این دست در مقابل تحقق دولت الکترونیک مقاومت وجود دارد، همه و همه در راستای گریز از به‌جای ماندن ردّ و اثری است که در نهایت به شناسایی متخلف یا مجرم در دستگاه اداری کمک می‌کند. ابهام و نامشخص بودن، از ضروریات و لوازم فساد است، از این رو تمام فعالیت‌های اداری و مکاتبات در دستگاه اداری قانون‌مدار، به شیوه‌ای مشخص، عاری از هرگونه ابهام و به‌گونه‌ای تخطی‌ناپذیر و قابل‌پیگیری، در سیستم رایانه‌ای مستندسازی و نگهداری می‌شود.

۱۳. هماهنگی منطقی میان مؤلفه‌ها (سازماندهی)^۱: در دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، میان مؤلفه‌های قانون‌مداری- که در بالا ذکر شد- هماهنگی منطقی وجود دارد. به این معنا که در نحوه‌ی اجرای آن‌ها تعارض یا تقابلی با یکدیگر ایجاد نمی‌شود تا مبادا حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را به مخاطره بیندازد.

موانع تحقق مؤلفه‌های قانون‌مداری (علل قانون‌گریزی)

پیش‌ازاین ویژگی‌های دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار را باتوجه به انتظارات سازمان بازرسی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور از خلال گزارش‌ها و تجربه‌های بازرسی، استخراج کردیم. اینک به این پرسش پاسخ می‌دهیم که:

«در دستگاه‌های تحت نظارت سازمان بازرسی، کیان و هستی رفتارهای اداری و اجراییِ عامدانه نامنطبق با قوانین و مقررات - که عاری از هرگونه خصومت و دشمنی است - بر چه اموری متوقف و وابسته است که اگر آن امور نباشند چنین رفتارهایی در دستگاه‌های اداری و اجرایی به وقوع نمی‌پیوندند؟»

با توجه به تحقیقات مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد^۱ می‌توان مهم‌ترین علل «امکان قانون‌گریزی» در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را برشمرد^۲ اما پیش از آن یادآوری این نکته ضرورت دارد که هر قانون‌گریزی در دستگاه‌های

۱. رک: آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفری سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.
۲. توجه به قید «امکان» در این عبارت اهمیت دارد.

اداری و اجرایی کشور در خوش‌بینانه‌ترین وضع، دست‌کم یکی از این علل شش‌گانه را واجد است:^۱

۱. ابهام، ایهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها

۲. عدم شفافیت در نحوه‌ی اجرای قاعده‌ی شایسته‌سالاری

۳. فرایندهای نادرست و نامتناسب

۴. ساختارهای نادرست و نامتناسب

۵. عدم شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی

۶. عدم شفافیت در نحوه‌ی مستندسازی اطلاعات^۲

تقسیم علل امکان قانون‌گریزی بر شش نوع یادشده بر منطقی

استوار است و آن این‌که مؤلفه‌های کار اداری و اجرایی عبارت‌اند از:

✓ قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها

۱. در ترتیب بیان این علل شش‌گانه نیز هدفی مدنظر بود و آن این‌که نخست باید قانونی باشد که شفافیت و اوصافی را که گفته شد واجد باشد سپس باید مجریان شایسته‌ای باشند تا آن قانون شفاف را اجرا نمایند. این مجریان برای انجام وظایف خود فرایندها و ساختارهایی را می‌سازند یا می‌پذیرند تا در سایه آن براساس قوانین عمل کنند. در خلال این فعالیت، نظارت، ارزیابی و سنجش درستی یا نادرستی عملکرد نیروها لازم می‌آید. علت ششم هم به دلیل اهمیتی که داشته خارج از بحث «فرایندها» و به‌منظور تأکید، به‌گونه‌ای جدا ذکر شده است. این علل شش‌گانه بدیل و جایگزین ندارند.

۲. در این بند و بندهای ۲ و ۵ توجه به واژه «نحوه» که اشاره به «روش‌شناسی» کار است اهمیت دارد.

✓ نیروی انسانی

✓ فرایند

✓ ساختار

در بحث «قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها» و لزوم اصلاح و شفاف‌سازی آن‌ها همین بس که می‌دانیم بسیاری از آسیب‌ها و مفاسد اداری به استناد گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، از ابهام، ایهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت‌های موجود در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها نشأت می‌گیرد که مفهوم هر یک از این واژه‌ها را توضیح خواهیم داد.^۱

درباره‌ی نیروی انسانی باید توجه داشت که نیروی انسانی از دو حال خارج نیست. یا شایستگی وظیفه اداری محوله را واجد است و یا فاقد. اگر واجد شایستگی لازم نباشد در واقع کار اداری به آسیب «عدم شایسته‌سالاری» دچار شده است و اگر شایستگی لازم را واجد باشد از دو حال خارج نیست یا مطابق با شایستگی‌اش عمل می‌کند که در این صورت مطلوب حاصل است و یا مطابق با شایستگی‌اش عمل نمی‌کند به تعبیر دیگر در این صورت شخص به‌رغم شایستگی‌های علمی، تخصصی، مهارتی و ... وظیفه خود را به‌درستی انجام نمی‌دهد.

۱. رک: عارف، رضا، طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۵.

در این صورت چه عمد در کار باشد و چه سهو، نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروها و ایجاد شفافیت در این‌باره خصوصاً برای مدیران دستگاه‌های بازرسی‌شونده، مانع از بسیاری آسیب‌ها و مشکلات خواهد شد. با این توضیح چرایی انتخاب دو راهکار از راهکارهای شش‌گانه روشن می‌شود. «ایجاد شفافیت در اجرای قاعده شایسته‌سالاری» و «ایجاد شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروها» دو راهکاری است که به نیروی انسانی یعنی دومین مؤلفه‌ی کار اداری مربوط است.^۱

درخصوص ساختار^۲ و فرایند^۳ و مؤلفه بودن آن‌ها در کار اداری و این‌که برخی از آسیب‌های اداری به نیروی انسانی ارتباطی ندارد و صرفاً به ساختار نادرست از جهت اجزاء و نامتناسب از جهت هماهنگی با شکل سازماندهی، مربوط است یا این‌که صرف فرایندهای نادرست و نامتناسب با اهداف و نامتناسب با فلسفه وجودی دستگاه اداری، موجب آن می‌شود، چندان نیازی به توضیح نیست.^۴

۱. رک: عارف، رضا، طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۵.

2. Structure

3. Process

۴. رک: عارف، رضا، طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۵.

«ایجاد شفافیت در نحوه‌ی مستندسازی» به‌عنوان ششمین راهکار رفع آسیب‌ها ذکر شده است این مطلب ممکن است این پرسش را مطرح کند که؛

«نحوه‌ی مستندسازی و شفافیت در آن، می‌تواند و منطقاً باید ذیل

فرایندها قرار گیرد پس چرا در عرض فرایندها ذکر شده است؟»

پاسخ این است که به‌دلیل اهمیت مستندسازی و این‌که بنا بر گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، بسیاری از مفاسد و آسیب‌های اداری از فقدان شفافیت در این حوزه نشأت می‌گیرد از این رو به‌منظور پرهیز از نادیده گرفته شدن و پرهیز از کم‌توجهی به آن، به‌عنوان قسم مستقلی ذکر شده است.^۱

با توجه به مطالب بالا اینک به توضیح هر یک از «علل قانون‌گریزی»

می‌پردازیم:

۱. ابهام، ابهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها؛ نخستین علت امکان قانون‌گریزی به خود قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها بازمی‌گردد. گاهی قانون‌گریزی در دستگاه اداری اتفاق می‌افتد اما هنگام بررسی موضوع می‌بینیم که نیروی انسانی هیچ‌گونه نقض قانون، یا قانون‌ستیزی مرتکب نشده است.

۱. رک: عارف، رضا، طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۵.

هنگامی که به ویژگی‌های نیروی انسانی که مرتکب فساد شده است مراجعه می‌کنیم می‌بینیم که تمام شایستگی‌های لازم برای انجام مسئولیت محوله را واجد بوده است. کارنامه عملکرد و ارزیابی فعالیت‌های او نیز هیچ انحرافی را نشان نمی‌دهد. از سوی دیگر مستندسازی تمام مراحل انجام عمل نیز به‌درستی و بدون هیچ کم و کاستی انجام شده است. تنها یک‌چیز موجب فساد شده و آن خود قانون است. به دیگر سخن اگرچه نقض قانونی صورت نگرفته اما قانون نامناسبی اجرا شده که واضع آن شخص یا اشخاص دیگری بوده‌اند.

منظور از «ابهام» نامشخص بودن حدود مرز معنای یک ماده قانونی است. در اینجا معنای آن ماده قانونی برای ما نامعلوم نیست بلکه حدود مرز آن نامعلوم است.

مراد از «ابهام» دوپهلوی یا چندپهلوی بودن آن است به‌گونه‌ای که امکان تفاسیر و برداشت‌های متفاوت را به انسان می‌دهد.

«متناقض» آن دو ماده قانونی را می‌گوییم که رعایت هر یک، نقض‌گزیرناپذیر دیگری را در پی دارد و درعین حال چاره‌ای جز اجرای یکی از آن‌ها نیست.

«متضاد» نیز آن دو ماده قانونی است که از جهت تنافی چنان‌اند که نمی‌توان هر دو آن‌ها را باهم اجرا کرد، اما می‌توان به هیچ‌یک عمل نکرد بلکه به ماده سومی تمسک جست.

«تعارض»، به در عرض هم قرار داشتن دو یا چند ماده قانونی گوئیم که نوعی رقابت باهم دارند و درعین حال نافی یکدیگر نیز نیستند.

کامل نبودن قانون را «نقص» گوئیم و عدم اظهارنظر قانون در موضوعی را «سکوت قانون» می‌نامیم.

با توجه به مفاهیم هریک از واژه‌های بالا می‌گوئیم که؛ ازجمله نخستین اموری که «قانون‌گریزی» را در دستگاه‌های اداری ممکن می‌کنند عبارت‌اند از: ابهام، تضاد، تناقض، تضاد، تعارض، نقص یا سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها در دستگاه‌های اداری و اجرایی.

اگر به ویژگی‌های دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار بازگردیم و بار دیگر توجه کنیم می‌بینیم که ویژگی؛ مرجعیت قانون، رجحان عدالت و انصاف، شفافیت و درنهایت توجه به فلسفه قانون و چرایی مواد قانونی، همگی فرع بر علت نخست قانون‌گریزی است. به این معنا که نخست باید ابهام، تضاد، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت در قوانین، مقررات یا آیین‌نامه‌ها وجود داشته باشد تا چهار ویژگی نخست دستگاه اداری قانون‌مدار^۱ به مخاطره بیفتد و

۱. چهار ویژگی عبارت بودند از: مرجعیت قانون، رجحان عدالت و انصاف، شفافیت و توجه به فلسفه قانون.

برعکس نخست باید این علل مرتفع شود تا آنگاه بتوان تحقق آن چهار وصف نخست دستگاه اداری قانون‌مدار را متوقع بود.

۲. عدم شفافیت در نحوه‌ی اجرای قاعده شایسته‌سالاری؛ دومین علت قانون‌گریزی که وجودش دو ویژگی^۱ دستگاه قانون‌مدار را به مخاطره می‌اندازد و رفع آن به تحقق دستگاه اداری قانون‌مدار کمک شایانی می‌کند، عبارت است از: عدم شفافیت در نحوه‌ی اجرای قاعده شایسته‌سالاری. این‌که می‌گوییم «قاعده»، به این دلیل است که لزوم شایسته‌سالاری امری نیست که نیاز به قانون، مقررات و آیین‌نامه داشته باشد بلکه اگر در هیچ سند مکتوب و مصوبی هم بر آن تأکید نشده باشد، انسان منطقاً درستی و لزوم آن را درک می‌کند و این‌که می‌گوییم «نحوه‌ی اجرا» اشاره به «روش‌شناسی» کار است.

ابهام در ملاک‌ها و معیارهای سنجش شایستگی افراد، و عدم شفافیت در شیوه‌ی اجرای قاعده مذکور دومین علتی است که قانون‌گریزی را ممکن می‌کند. قانون‌مداری، علاوه بر قانون مناسب، مجری شایسته هم می‌خواهد و شناسایی مجری شایسته شیوه‌ها و سنجه‌های خاص خود را دارد.

۱. یکی نیروی انسانی شایسته و لایق (متعهد، متخصص، مجرب، دارای حسن سابقه) و دیگری شفافیت در ملاک شایستگی، ارتقا و تنزل...

براساس گزارش‌های بازرسی، در برخی دستگاه‌ها، بعضاً افرادی به کار گمارده می‌شوند که کوچک‌ترین سررشته و اطلاعاتی از آن حوزه ندارند^۱ که طبعاً انتظار قانون‌مداری و عدم تضییع وجوه و اموال عمومی از ایشان در دستگاه‌های اداری مربوطه انتظاری دور از ذهن است. رفع آفتی به نام «عدم شفافیت در نحوه اجرای قاعده‌ی شایسته‌سالاری» اعمال سلیق را در استخدام‌ها و عزل و نصب‌ها به حداقل ممکن می‌رساند و حذف سلیقه‌گرایی، «قانون‌گریزی» را دشوار می‌کند.

جامعه‌ای که بتواند برای سپردن وظایف به اشخاص ملاک‌ها و معیارهای روشن، شفاف و قابل‌سنجش تعریف کند و فرایند وظیفه‌سپاری و مسئولیت‌پذیری را از اعمال روابط و سلیق بزدايد، طبعاً کمتر، مفسد ناشی از سوء عملکرد و ندانم‌کاری را شاهد خواهد بود. در اجرای قاعده‌ی شایسته‌سالاری باید روشن شود که «شایستگی» متناسب با هر وظیفه و مسئولیتی چه تعریف و مصداقی دارد و چه ویژگی‌هایی را می‌طلبد؟

۳. فرایندهای نادرست و نامتناسب؛ منظور از فرایند مجموعه از فعالیت‌های اداری است که از نقطه‌ی آغاز تا رسیدن به هدف و محصول نهایی را شامل می‌شود. نادرستی فرایندها، هنگامی رخ

۱. رک: طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (سازمان بازرسی کل کشور)، ۱۳۹۴، ج ۳.

می‌دهد که نقطه آغاز تا نقطه‌ی پایان انجام امور اداری خارج از روال و ترتیب معقول و منطقی‌اش تعریف‌شده باشد و نامتناسب بودن یا عدم تناسب فرایندها با قوانین، اهداف و درنهایت با فلسفه وجودی آن دستگاه اداری سنجیده می‌شود. پس فرایندی که با قوانین، اهداف یا با فلسفه وجودی دستگاه مذکور تناسب ندارد، فرایند نامتناسب به‌شمار می‌آید.

به‌کارگیری فرایندهای نادرست و نامتناسب درنهایت قانون‌گریزی را سهل و ممکن می‌کند. به‌عنوان مثل دستگاه اداری که فرایند خدمت‌رسانی به مردم را به‌گونه‌ای تعریف کرده که در آن بوروکراسی به حداکثر ممکن می‌رسد منطقی‌اً باید منتظر قانون‌گریزی‌هایی از نوع «رشوه» و «رانت» نیز باشد.

توجه به علت اخیر نشان می‌دهد که دو ویژگی دستگاه اداری قانون‌مدار- یعنی «روشنمندی» و «برنامه‌ریزی»- بستگی وجودی خاصی با آن دارند به‌طوری‌که به‌کارگیری فرایندهای درست و متناسب، لزوماً روشنمندی و برنامه‌محوری را نیز با خود دارد و برعکس ناروشمند عمل کردن و بی‌برنامه بودن از لوازم فرایندهای نادرست و نامتناسب است.^۱

۱. یکی از وظایف سازمان نظارت بر حسن جریان امور است و طبعاً «ناروشمند» عمل کردن، «بی‌برنامه» یا «بدبرنامه» بودن، مصداق حسن جریان امور نیست.

۴. ساختارهای نادرست و نامتناسب؛ چنان‌که اشاره شد، یکی از ویژگی‌های دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار چیدمان و ترکیب منطقی و علمی اجزای آن است. این چیدمان و ترکیب اجزا همان است که در اصطلاح «ساختار» دستگاه اداری و اجرایی خوانده می‌شود.

درخصوص نادرستی و نامتناسب بودن ساختار، و این‌که وقتی می‌گوییم «نامتناسب» منظور «نامتناسب با چه چیزی است؟» باید خاطر نشان کرد که ساختار نادرست و نامتناسب، ساختاری است که اجزاء آن با هم ناهماهنگ و نامنسجم است یا با شکل و صورت سازماندهی دستگاه اداری مربوطه و فلسفه وجودی دستگاه مذکور تناسب ندارد.

چینش فرایندها و ساختارهای درست و متناسب، تخصص در حوزه‌ی روش‌شناسی را می‌طلبد.

۵. عدم شفافیت در نحوه نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی؛ در بحث ویژگی‌های دستگاه اداری و اجرایی قانون‌مدار، «نظارت و ارزیابی عملکرد ضابطه‌مند» و «عرضه‌ی شفاف و مستمر عملکرد، به رسانه‌ها» را به‌عنوان دو مؤلفه‌ی مهم ذکر کردیم. حال می‌افزاییم که ازجمله عللی که قانون‌گریزی را ممکن می‌کند و تحقق این دو مؤلفه را با خطر مواجه می‌کند «عدم شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی» است.

گزارش‌های بازرسی نشان می‌دهد که در دستگاه‌های اداری و اجرایی، روش‌شناسی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی هم در مقام نظر و هم در عرصه‌ی عمل، شفافیت لازم را فاقد است. به این معنا که غالباً شاخص‌ها و ملاک‌های ارزیابی مشخص نیست و روش‌های نظارت وضوح لازم را ندارد. از این رو اعمال سلاقی، رانت‌خواری و وقوع پدیده‌هایی همچون «خویشاوندگرایی» دور از ذهن نیست.

درست آن است که علاوه بر نظارت درونی که هر دستگاهی برای خود دارد، نظارت‌هایی نیز از سوی مردم و کسانی که از تخلفات و جرایم دستگاه‌های اداری و اجرایی متضرر می‌شوند اعمال شود. درخصوص نوع اخیر از نظارت، به‌کارگیری رسانه‌هایی که به‌صورت مستمر عملکرد دستگاه‌های اداری را رصد و به‌گونه‌ای شفاف منعکس می‌کنند، روش مناسبی است که مصلحت‌پنداری‌ها و محافظه‌کاری‌های بی‌دلیل، تحقق آن را بسیار دشوار می‌نماید.

۶. **عدم شفافیت در نحوه‌ی مستندسازی!** گزارش‌های سازمان بازرسی نشان می‌دهد که بسیاری از متخلفین و مجرمین

۱. رک: طبقه‌بندی و علت‌شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (سازمان بازرسی کل کشور)، ۱۳۹۴، ج ۲، مقدمه کلی هر سه مجلد، ص ۰.۵/ همچنین رک: عارف، رضا، پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق

دستگاه‌های اداری و اجرایی، که آگاهانه اقدام به تخلف و جرم می‌کنند، در پی آن هستند تا اثری از سوء عملکرد خود به‌جا نگذارند. در چنین وضعی، هرگونه نقص در شیوه ثبت اطلاعات، اسناد، مدارک و سوابق امور و به تعبیر دقیق‌تر هرگونه عدم شفافیت در نحوه مستندسازی، کمکی در جهت امکان ارتکاب جرم یا تخلف است.

تجربه نشان داده که با مستندسازی صحیح و درج سوابق، اسناد، مدارک و مکاتبات به‌صورت اتوماسیون و رایانه‌ای، از یک‌سو مراحل و فرایند وقوع تخلف و جرم در حافظه‌ی سیستم ثبت و حفظ می‌شود و از سوی دیگر پیگیری آن آسان‌تر می‌گردد و درنهایت به دلیل این‌که بانک‌های اطلاعاتی سیستمی و اتوماسیون‌ها، ایجاد دوستی‌های ناشی از تعاملات مستقیم و مکرر انسانی را به حداقل کاهش می‌دهد، تا حد زیادی زمینه و امکان دست بردن در اسناد و مدارک ثبت‌شده را از بین می‌برد و انجام امور اداری در خارج از مسیر اتوماسیون را نیز ناممکن یا دست‌کم بسیار دشوار می‌کند. همین امر پتانسیل «قانون‌گریزی» را تضعیف خواهد کرد و گام مهمی در جهت «قانون‌مداری» خواهد بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پرسش اصلی تحقیق حاضر این بود که؛ «علل امکان قانون‌گریزی در دستگاه‌های اداری کشور چیست؟» در راستای پاسخ به این پرسش و شناسایی عللی که در حیطه‌ی وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است به این نتایج رسیدیم:

۱. براساس انتظارات سازمان بازرسی از دستگاه‌های اداری که در گزارش‌ها و تجربه‌های بازرسی منعکس شده، دستگاه قانون‌مدار ویژگی‌های زیر را دارا است:

۱-۱. مرجعیت نظری و عملی قانون

۱-۲. رجحان عدالت و انصاف بر مصلحت‌پنداری

۱-۳. شفافیت در قوانین

۱-۴. توجه به فلسفه مواد قانونی

۱-۵. نیروی انسانی شایسته و لایق

۱-۶. شفافیت در ملاک شایستگی نیروها، ارتقا و تنزل آن‌ها و

نحوه‌ی سنجش آن‌ها

۱-۷. روشمندی

۱-۸. برنامه‌ریزی

۱-۹. چیدمان و ترکیب منطقی و علمی اجزای (ساختار)

۱-۱۰. نظارت و ارزیابی عملکرد ضابطه‌مند و عاری از سلايق

۱-۱۱. عرضه‌ی شفاف و مستمر عملکرد، به رسانه‌ها

- ۱۲-۱. شفاف و نامبهم بودن شیوهی مستندسازی اطلاعات
- ۱۳-۱. هماهنگی منطقی میان مؤلفه‌های یادشده (سازماندهی)
۲. بنا بر مؤلفه‌های کار اداری و اجرایی و با توجه به مؤلفه‌های قانون‌مداری در دستگاه‌های اداری، «علل قانون‌گریزی» که از گزارش‌های بازرسی سازمان استخراج‌شده و اصلاح آن‌ها در حیطة وظایف، اختیارات و توانایی‌های سازمان است به شرح زیر است:
- ۲-۱) ابهام، ابهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها
- ۲-۲) عدم شفافیت در نحوه‌ی اجرای قاعده شایسته‌سالاری
- ۲-۳) فرایندهای نادرست و نامتناسب با، قوانین، اهداف و فلسفه وجودی دستگاه اداری
- ۲-۴) ساختارهای نادرست و نامتناسب از جهت انسجام درونی و هماهنگی بیرونی (با شکل سازماندهی) در جهت تحقق فلسفه وجودی دستگاه اداری
- ۲-۵) عدم شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی (اعم از مدیران و کارکنان)
- ۲-۶) عدم شفافیت در نحوه‌ی مستندسازی اطلاعات
- پس از شناسایی «علل امکان قانون‌گریزی در دستگاه‌های اداری و اجرایی» می‌توان یک‌راه حل ساده و روشن را به‌عنوان راهکار پیشنهادی عرضه کرد و آن این‌که؛ سازمان بازرسی شش عامل امکان

قانون‌گزیزی در دستگاه‌های اداری و اجرایی را همچون چک‌لیست ثابت و مشخص در تمام بازرسی‌های خود در دستگاه‌های بازرسی شونده پیش‌رو قرار دهد و در هر دستگاه این شش عامل را بررسی کند.

اصلاح این شش عامل مانع بسیار بزرگی در جهت وقوع تخلفات و جرایم اداری است. هرچند که تحقق این پیشنهاد مستلزم آن است که ملاک‌ها و شاخص‌های مربوط به هر یک از علل یادشده پیش‌تر برای دستگاه بازرسی‌کننده روشن‌شده باشد. به دیگر سخن، تا زمانی‌که سازمان بازرسی خود نداند که شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی درست از عملکرد نیروی انسانی به چه معناست و چه روش‌ها، ملاک‌ها، ابزارها و سنجه‌هایی دارد، طبعاً نمی‌تواند آن را از دستگاه بازرسی شونده مطالبه نماید.

ارایه چک‌لیست یادشده براساس «علل امکان‌گزیزی» موجب می‌شود تا سازمان بازرسی در تمام بازرسی‌های خود دست‌کم توضیح درباره‌ی شش امر زیر و فروع آن را از دستگاه بازرسی‌شونده مطالبه کند.

بیان پرسش‌های بالا در قالب چک‌لیست به شکل زیر خواهد بود.

پرسش‌های اصلی	مؤلفه‌های کار اداری
<p>۱) دستگاه اداری برای رفع ابهام‌ها، ابهام‌ها، تناقضات، تضادها، تعارضات، نقص‌ها و سکوت‌های قانونی و مقرراتی مربوط به حوزه‌ی کاری خود چه کرده است؟</p>	<p>قانون</p>
<p>۲) دستگاه اداری برای رفع ابهام‌ها، ابهام‌ها، تناقضات، تضادها، تعارضات، نقص‌ها و سکوت‌های قانونی و مقرراتی مربوط به حوزه‌ی کاری خود چه برنامه‌هایی دارد؟</p>	
<p>۳) دستگاه اداری برای ایجاد شفافیت در روش اجرای قاعده شایسته‌سالاری چه اقداماتی انجام داده است؟</p>	<p>نیروی انسانی</p>
<p>۴) دستگاه اداری برای ایجاد شفافیت در روش اجرای قاعده شایسته‌سالاری چه اقداماتی در دست اجرا دارد؟</p>	
<p>۵) آیا روش‌شناسی وظیفه‌سپاری‌ها در دستگاه اداری مربوطه روشن و ضابطه‌مند است یا مبهم و سلیقه‌محور؟</p>	
<p>۶) آیا روش نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی روشی روشن، شفاف و قابل‌سنجش است یا روشی ناشفاف و مبتنی بر روابط و سلائیق؟</p>	
<p>۷) آیا میان فرایندهای انجام امور با قوانین، اهداف یا با فلسفه وجودی دستگاه مذکور بی‌تناسبی و ناهمخوانی وجود دارد؟</p>	<p>فرایند</p>
<p>۸) آیا روش مستندسازی اطلاعات، روشی مطابق با روش‌های پیشرفته و پذیرفته‌شده علمی روز است یا همان روش‌های ابتدایی آزمون داده‌ای که راه را بر اعمال روابط، رانت‌خواری، شفاهی کاری، سندسازی، سندسوزی، کتمان، و از این قبیل امور هموار می‌کند؟</p>	
<p>۹) آیا میان اجزای ساختار با هم و با قالب سازماندهی در جهت تحقق فلسفه وجودی دستگاه مذکور بی‌تناسبی و ناهمخوانی وجود دارد؟</p>	<p>ساختار</p>

اگر سازمان بازرسی بتواند از دستگاه بازرسی‌شونده پاسخ مسئولانه، صادقانه و روشنی درخصوص پرسش‌های بالا و فروعات آن اخذ کند و درمقابل، راهکارها و پیشنهادهای صحیح و همراه با ضمانت اجرایی لازم را مجدانه و مستمر مطالبه کند، تصور یکسان ماندن وضع «قانون‌مداری» و «قانون‌گزیزی» در دستگاه اداری بازرسی شونده، پیش از بازرسی و پس از آن، کمی دشوار خواهد بود.

با نگاهی عمیق‌تر به علل شش‌گانه یادشده در این گزارش پژوهشی در یک‌کلام می‌توان تمام علل را در یک عنوان گنجانند و آن عبارت است از «روش‌شناسی» یا به تعبیر دقیق‌تر «روش‌ناگرایی».

ازاین‌رو می‌توان مدعی شد سازمان بازرسی باید در دستگاه‌های اجرایی شش حوزه زیر را از جهت روش‌گرایی بررسی کند:

۱) روش‌گرایی در تدوین، تصویب و تفسیر قوانین، مقررات و

آیین‌نامه‌ها

۲) روش‌گرایی در وظیفه‌سپاری

۳) روش‌گرایی در تعریف فرایندها

۴) روش‌گرایی در تعریف اجزا و ترتیب چیدمان آن‌ها (تعریف

ساختار)

۵) روش‌گرایی در ارزیابی و سنجش عملکرد نیروها

۶) روش‌گرایی در مستندسازی اطلاعات

با توجه به مطلب بالا می‌گوییم «امکان قانون‌گریزی» در دستگاه‌های اداری دردی است که از «روش‌ناگرایی»های ما در شش قلمرو یادشده نشأت می‌گیرد و طبعاً درمان آن نیز به توجه و تقویت «روش‌گرایی»^۱ است.

۱. «روش‌شناسی»، لازمه‌ی اجتناب‌ناپذیر «روش‌گرایی» است.

منابع و مأخذ

- آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفری سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.
- آمدی، عبدالواحد بن محمد، غرر الحکم و در الکم، قم، دارالحدیث، ۱۳۸۳.
- تقوایی، مهدی، قانون‌گریزی مدیران دولتی در ایران عامل سوء مدیریت، سایت جامع مدیریت، ۱۳۹۳.
- خوش‌فر، غلامرضا، «نقش امنیت در تحقق قانون‌گرایی در جامعه». اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۳-۱۴۳، ۱۳۷۷.
- شجاعی زند، علی‌رضا، «نظم ستیزی و قانون‌گریزی». امنیت، شماره ۱۳۹۱۴، مرداد و شهریور ۱۳۷۹.
- عارف، رضا، پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان در افق ۱۴۰۴، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.
- عارف، رضا، طبقه‌بندی و علت شناسی آسیب‌های کلان دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴، ج ۲.
- عارف، رضا، گزارش پژوهشی، «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، سال هشتم، شماره ۷۴، تیرماه ۱۳۹۴.
- عباسی، اصغر، «تأملی بر عوامل قانون‌شکنی و راهکارهای مقابله با آن». اصلاح و تربیت، شماره ۷۱-۷۲، ۱۳۷۸.

- علی بابایی، یحیی؛ فیروزجائیان، علی اصغر، «تحلیل جامعه‌شناختی عوامل مؤثر بر قانون‌گریزی»، فصلنامه دانش انتظامی زمستان ۱۳۸۸.
- فتحعلی، علیرضا، نادری، میثم، بررسی دلایل رفتار قانون‌گریزی شهروندی، پایگاه مقالات علمی مدیریت، سال ۲۰۰۹.
- قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی (۱۳۷۵ و ۱۳۸۷)
- کاتوزیان، ناصر، مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت انتشار، ۱۳۷۳.
- کلانتری، صمد، ربانی خوراسگانی، رسول، صداقت، کامران (۱۳۸۴). «ارتباط فقر با قانون‌گریزی و شکل‌گیری آسیب اجتماعی». رفاه اجتماعی. شماره ۱۸.
- گرجی، ابوالقاسم، مقالات حقوقی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ج ۲.
- مایلی، حامد، برخی علل قانون‌گریزی، هفته‌نامه جام، شماره ۲۹۴.
- مرکز تحقیقات استراتژیک، قانون‌گریزی و قانون‌سستیزی در ایران؛ علل، پیامدها و راهبردها، اسفند ۱۳۸۷.
- مطهری، مرتضی، کلیات علوم اسلامی، قم، صدرا، ج ۱، ۱۳۷۱-۱۳۷۶.
- مندنی‌پور، علی، واکاوی علل «قانون‌مداری» و «قانون‌گریزی»، پایگاه اطلاع‌رسانی اتحادیه کانون‌های وکلا، یکشنبه، ۲۵ فروردین ۱۳۹۲.

منابع انگلیسی

- Chan, J. 1987, «The Limits of Sentencing Reform» in The Criminal Injustice System: Volume Two eds G. Zdenkowski, C. Ronalds & M. Richardson, Pluto Press, Leichhardt.
- Fraser, D. 1989, “What a Long Strange Trip it’s been: Deconstructing Law from Legal Realism to Critical Legal Studies”, Australian Journal of Law and Society, Vol. 5.
- Freckelton, I. & Selby, H. 1988, “Police Accountability, in Understanding Crime and Criminal Justice, eds M. Findlay & R. Hogg, Law Book Co, North Ryde.
- Halsted, B. (Ed). 1990, «Youth Crime Prevention», Proceedings of a Policy Forum held 28 and 29 August 1990, Australian Institute of Criminology, Canberra
- Kennedy, D. & Klare, K. 1984, “A Bibliography of Critical Legal Studies”, Yale Law Journal, vol. 94, no.1.
- Knutsson, J. 1988, “Operation Identification: A Way to Prevent Burglaries? “Research Division Report, no. 14, National Council for Crime Prevention, Stockholm.
- Lea, J. & Young, J. 1984, What is to be done about law and order? Penguin, Harmondsworth.
- Mukherjee, S., Neuhaus, D. & Walker, J. 1990, Crime and Justice in Australia, Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Scarman, L.G. Baron 1981, The Brixton Disorders, 10-12 April 1981: « report of an inquiry», Cmnd 8427, Home Office, London.

آدرس: تهران، خیابان طالقانی - تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی - سازمان بازرسی کل کشور
طبقه ششم - مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد
تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

نشانی الکترونیک: www.bazresi.ir bazrasiresearch@136.ir