

درآمدی بر تکلیف دولت در «حذف تشکیلات غیر ضرور»

محمد قاسم تنگستانی^{۱*}، مهدی مرادی برلیان^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۶/۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۸

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.1366.1311

چکیده

یکی از تکالیف مهمی که قانون اساسی برای دولت پیش‌بینی کرده، «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» است. پس از چند دهه از وضع چنین حکمی و تصویب هنجارهای گوناگون، هنوز دولت نتوانسته است به‌طور کامل، نظام اداری کشور را منطبق با تکلیف پیش‌گفته سازماندهی کند. یکی از دلایل این مسئله، عدم دستیابی به نظرگاهی روشن نسبت به شاخص‌های نظام اداری صحیح و به‌ویژه بایسته‌های مربوط به حذف تشکیلات غیر ضرور و عدم تعیین حدود وظایف قوای دولت در عمل به این تکلیف است. نوشتار حاضر با برگرفتن روش توصیفی-تحلیلی و موردکاوی نظرات شورای نگهبان می‌کوشد تا به پرسش‌های زیر پاسخ دهد: منظور از حذف تشکیلات غیر ضرور چیست؟ قوای حکومتی در تحقق تکلیف پیش‌گفته چه وظایفی بر عهده دارند؟ در خصوص حذف تشکیلات غیر ضرور از نظرات شورای نگهبان چه آموزه‌هایی به‌دست می‌آید؟ به‌صورت کوتاه یافته‌های این نوشتار بدین‌ترتیب صورت‌بندی می‌شوند: قید «غیر ضرور» تشکیلات نامتناسب با مأموریت‌ها و شرح وظایف قانونی دولت را در برمی‌گیرد؛ تشکیلات موازی، تکراری، فاقد کارکرد داخل در صلاحیت دولت از مصادیق آن محسوب می‌شوند؛ مخاطب این تکلیف اگرچه بیشتر قوه مجریه است، دیگر قوا و نهادهای حکومتی نیز در این زمینه وظایفی دارند. در نهایت رویه معتنابهی در خصوص استناد به «حذف تشکیلات غیر ضرور» در نظرات شورای نگهبان ملاحظه نمی‌شود.

واژگان کلیدی: اصل ۳ قانون اساسی، بهره‌وری، دستگاه‌های دولتی، ساختار دولت، نظام اداری صحیح.

۱. استادیار، گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: m.tangestani@khu.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، بابلسر، ایران

** Email: m.moradib@umz.ac.ir



مقدمه

به موجب بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (از این پس، قانون اساسی)، دولت موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل ۲، همه امکانات خود را برای «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» به کار گیرد. در همین زمینه بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری به «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز» اختصاص یافته است. در ادامه تصویب اسناد قانونی در نظام حقوقی ایران در خصوص موضوع مذکور، علاوه بر مقررات متعدد قوانین برنامه توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، «نقشه راه اصلاح نظام اداری» در یکصد و شصت و دومین جلسه شورای عالی اداری (مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴) در قالب هشت برنامه برای تحقق هدف غایی «نظام اداری بهره‌ور بر پایه ارزش‌های اسلامی» به تصویب می‌رسد.^۱ نخستین برنامه مندرج در مصوبه مذکور، «مهندسی نقش و ساختار دولت» است. ماده ۲ مصوبه مذکور، معاونت (وقت) توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور را مکلف به تهیه برنامه عملیاتی (شامل عناوین اقدامات، زمان‌بندی، دستگاه‌های اصلی و همکار) و تصویب آن در شورای عالی اداری کرده است. از جمله اقداماتی که برای تحقق برنامه نخست نقشه راه مذکور مقرر شده است، می‌توان به اصلاح ساختار دستگاه‌های دولتی، تعیین وظایف و واحدهای قابل واگذاری، تعیین سازوکارهای مشارکت بخش غیردولتی، تمرکززدایی و واگذاری حداکثری اختیارات به واحدهای شهرستانی اشاره کرد.

به‌رغم تصویب اسناد قانونی مذکور، بنا به اذعان جانشین (وقت) معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در دیباچه مجموعه نقشه راه مزبور، اهداف مقرر در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تاکنون محقق نشده است (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، بی‌تا: ۶). با توجه به گزاره‌های مذکور و ضرورت تبیین مفهومی و بررسی رویه‌های شورای نگهبان (از این پس، شورا) در خصوص تکلیف «حذف تشکیلات غیرضرور» به‌عنوان یکی از پیش‌نیازهای اقدامات عملی درخور این تکلیف، نوشتار پیش‌رو با روش توصیفی-تحلیلی و با بررسی موردی نظرهای شورا در خصوص مصوبات مجلس، درصدد پاسخگویی به پرسش‌های زیر است: منظور از عبارت «حذف تشکیلات غیرضرور» در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی چیست؟ تکالیف قوا و نهادهای حکومتی در اجرای بند مذکور کدام‌اند؟ بند ۱۰ اصل مذکور چه جایگاهی در نظرهای شورا دارد؟ حدود اختیارات شورا در اعمال نظارت بر اساس بند یادشده چیست؟

حسب بررسی انجام‌گرفته تاکنون پژوهش مستقلی در خصوص پرسش‌های مذکور به‌ویژه دو پرسش اخیر انجام نگرفته است؛ عمده آثار موجود متمرکز بر مقوله نظام اداری صحیح است. اگرچه به مناسبت طرح موضوع مذکور، مطالبی هم در خصوص موضوع این نوشتار بیان

شده که در انجام این پژوهش استفاده شده است. نوآوری نوشتار پیش‌رو عمدتاً ناظر بر دو پرسش آخر است.

این نوشتار در قالب سه بند ابتدا به بررسی مفهومی نظام اداری صحیح، حذف تشکیلات غیرضرور و مفهوم دولت در اصل ۳ قانون اساسی می‌پردازد؛ سپس وظایف قوا و نهادهای حکومتی در اجرای بند ۱۰ اصل فوق را واکاوی کرده و در انتها، ضمن تبیین نظرهای شورا در اعمال نظارت بر مبنای قانون اساسی، حدود اختیارات نهاد مذکور را تحلیل می‌کند.

۱. مفهوم‌شناسی

بررسی روشمند هر موضوعی در پژوهش‌های حقوقی از جمله مستلزم مفهوم‌شناسی دقیق اصطلاحات کلیدی مربوط است. تحلیل موجه هر موضوع تا حدود زیادی منوط به داشتن تصویر مفهومی دقیق از آن است. بر همین مبنا، در این بند به بررسی اجمالی مفهوم «نظام اداری صحیح» و مؤلفه‌های آن می‌پردازیم و در ادامه تمرکز بیشتری بر واکاوی مفهومی عبارت «حذف تشکیلات غیرضرور» و مفهوم «دولت» در اصل ۳ قانون اساسی صورت می‌گیرد.

۱-۱. حذف تشکیلات غیرضرور

پیش از تبیین مفهوم اصطلاح مذکور شایان ذکر است نظام اداری به مجموعه‌ای از اجزای به‌هم‌مرتبطی اطلاق می‌شود که دربرگیرنده ساختارها، قوانین و مقررات، تشکیلات، رویه‌ها و روش‌هاست. نظام اداری در واقع خرده‌نظامی از نظام سیاسی است؛ این دو نظام بر هم تأثیر می‌گذارند و از هم تأثیر می‌پذیرند (فقیهی، ۱۳۹۸: ۷۸). نظام اداری خود نیز از خرده‌نظام‌هایی همچون منابع انسانی، تشکیلات، روش‌ها و فرایندها، نظام مدیریتی، قوانین و مقررات و نظام مالی تشکیل شده است (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰: ۱۳)؛ اما آنچه در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به‌عنوان وظیفه دولت بر آن تأکید شده، ایجاد نظام اداری «صحیح» است. برای روشن ساختن مفهوم این عبارت از نظر قانونگذار اساسی، از رایج‌ترین و منطقی‌ترین روش‌ها، مراجعه به مذاکرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی است. در زمان بررسی اصل مذکور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بحث چندانی در خصوص مفهوم نظام اداری صحیح مطرح نشده است و صرفاً از نظر برخی نمایندگان (آقای ربانی شیرازی)، «عبارت «ایجاد نظام اداری صحیح» مفهوم ندارد، این معنی کشداری دارد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۲۹۶). با وجود این، اصل یادشده و بند ۱۰ آن به تصویب می‌رسد؛ بنابراین مذاکرات مربوط به تدوین قانون اساسی برای مفهوم‌یابی نظام اداری صحیح، چندان راهگشا نیست.

نظرها و دیدگاه‌های مختلفی در مورد نظام اداری مطلوب یا صحیح بیان شده است؛ از نظر برخی نویسندگان، مراجعه به اصول متعدد قانون اساسی برای فهم عبارت نظام اداری صحیح، ضروری است. در قانون اساسی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به مفاهیم و ارزش‌هایی همچون «قانونی بودن اعمال اداره»، «عدالت اداری»، «احقاق حقوق مردم»، «محو هرگونه استبداد و خودکامگی»، «رفع تبعیضات ناروا» و «مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» اشاره شده است؛ بدین ترتیب نظام اداری صحیح، مشتمل بر بسیاری از ارزش‌هاست (هداوند، بی‌تا: ۱). همچنین به باور برخی، نظام اداری مطلوب، پاسخگوست؛ از مدیران و کارکنان آموزش‌دیده برخوردار است؛ سیاست‌زده نیست و برخوردار از ویژگی ثبات شغلی است (فقیهی، ۱۳۹۸: ۸۰).

واقعیت این است که نظام اداری ایران حتی در حال حاضر و به‌رغم سپری شدن بیش از چهار دهه از تصویب قانون اساسی، از مشکلات عدیده شامل فساد اداری، گستردگی بیش‌ازحد ساختار و تشکیلات، عدم شفافیت حدود وظایف و تشکیلات دستگاه‌های دولتی، تمرکز، عدم تطابق تشکیلات نظام اداری با مقتضیات و شرایط روز و برنامه‌های کشور (ایستا بودن تشکیلات)، عدم تناسب میان مشاغل سازمانی اجرایی و پشتیبانی (صف و ستاد) و تعدد سمت‌های مدیریتی رنج می‌برد (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰: ۱۷-۱۸).

به‌زعم برخی نویسندگان، از نظر واضعان قانون اساسی نظام اداری صحیح، همان نظام اداری اسلامی با مؤلفه‌ها و اصول و ارزش‌هایی نظیر عدالت، کارآمدی، نظم، عقلانیت و شایستگی مسئولان و کارکنان اداره است. در نظام اداری صحیح، کوچک یا بزرگ بودن نظام اداری مهم نیست، بلکه کارآمدی، عدالت‌محوری، اثربخشی و انطباق نظام اداری با ارزش‌های واقعی و تکوینی الهی اهمیت دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۷: ۹۹ و ۱۱۱). براساس بررسی انجام‌گرفته در رسائل حکومت اسلامی در دو دهه قبل از پیروزی انقلاب، مبانی و اصول نظام اداری به شرح زیر قابل‌ذکر است: حاکمیت شریعت الهی، تعالی اعتقادی و تهذیب اخلاقی جامعه، نظارت و مسئولیت عمومی، مساوات و عدالت اجتماعی، وحدت انسانی و اسلامی و حاکمیت نظام توحیدی (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۰۵-۱۱۲). همچنین شاخص‌های نظام اداری به شرح زیر بیان شده است: پاسخگویی، شفافیت، شایسته‌سالاری، سلامت اداری و دولت الکترونیک (موسی‌زاده و دانش‌ناری، ۱۳۹۷: ۸۶-۱۴۲). نویسنده دیگری، مبانی و اصول تکوین نظام اداری صحیح را حاکمیت قانون، حکمرانی خوب، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت، تمرکززدایی، منطقی نمودن پیکره دولت، گسترش دولت الکترونیک، عدالت و انصاف دانسته است (فرکیش، ۱۳۹۸: ۱۰۶-۶۹). البته تشکیلات صرفاً یکی از اجزای نظام اداری است که در جای خود از

اهمیت وافری برخوردار است. از نظر برخی نویسندگان، اگرچه اصلاح ساختارهای نظام اداری مهم است اما مشکل اصلی نظام اداری ایران، مدیریت منابع انسانی (شامل جذب، آموزش، انگیزش، انتصاب و ارتقای نیروی انسانی) است (فقیهی، ۱۳۹۸: ۸۱).

با عنایت به مراتب یادشده، عبارت «نظام اداری صحیح» دارای گستره مفهومی و به تبع آن مصادیقی فراخناکی است که می‌تواند محل گفت‌وگوهای بسیاری واقع شود. یکی از ویژگی‌های قواعد و احکام مندرج در قانون اساسی، کلی و گسترده بودن آن است، چنین امری تکلیفی را متوجه قانونگذار عادی و نهاد پاسدار قانون اساسی می‌سازد که به تحدید حدود چنین اصطلاحات و عبارات کشداری بپردازند و نحوه عمل مجریان را روشن سازند. با مراجعه به دکتیرین می‌توان عناصری نظیر حاکمیت قانون، پاسخگویی، شفافیت، سلامت اداری، بهره‌وری و شایسته‌سالاری را به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی عبارت مذکور تلقی کرد. شایان ذکر است شورا در این زمینه تاکنون نظر تفسیری نداشته و رویه این نهاد در نظارت بر بند دهم اصل ۳، چندان شایان توجه نبوده و طبعاً فاقد معیارهای روشن برای تعیین مصادیق «نظام اداری صحیح» است.

بی‌تردید، یکی از زیرساخت‌های لازم برای تحقق نظام اداری صحیح، حذف تشکیلات غیرضرور است (فرکیش، ۱۳۹۸، ۱۲۷-۱۲۹). در پاسخ به این پرسش که منظور از تشکیلات غیرضرور چیست، از نظر برخی نویسندگان عبارت مذکور بدان معناست که اساساً ماهیت و قلمرو حضور و مداخلات دولت باید به‌گونه‌ای باشد که دولت، دولت حداقلی باشد. دولت حداکثری با اصول قانون اساسی مغایرت دارد. دولت حداقلی، بر اساس ضرورت‌ها، تشکیلات خود را سامان می‌دهد و تشکیلات غیرضروری خود را حذف می‌کند. کوچک و چابک بودن و در عین حال کارآمد و پاسخگو بودن، هدف از عبارت فوق است (هداوند، بی‌تا: ۱). این در حالی است که توجه به قانون اساسی، نمایانگر هویت یا شکلی چندبعدی برای دولت ایران است. اصول متعدد این قانون به‌خصوص برخی از آن‌ها که به نظر نقشی کلیدی در تعیین ماهیت دولت در ایران ایفا می‌کنند، نشانه‌های قابل توجهی از ویژگی‌های دولت رفاهی را به همراه دارند. مقدمه قانون اساسی ذیل عنوان «اقتصاد وسیله است نه هدف»، بندهای ۳، ۹، ۱۲ و ۱۳ از اصل ۳، اصل ۲۱، ذیل اصل ۲۸، اصول ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۵، ۴۳ و ۴۴، دلالت بر شکلی از دولت دارد که با ماهیت، اهداف و کارکردهای دولت‌های رفاهی دارای قرابت زیادی است (تنگستانی و مرادی برلیان: ۱۴۰۰: ۵۹۷-۵۹۸). طبیعتاً ارائه خدمات عمومی از سوی دولت به انجای مختلف، مستلزم ایجاد تشکیلات و ساختارهای لازم است.

از نظر برخی نویسندگان تشکیلات حجیم دولت از کارایی لازم برخوردار نیست و از

هدف اصلی خود یعنی خدمت‌رسانی به مردم و جامعه دور مانده است (بسطامی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲). برخی نویسندگان نیز حداقلی یا حداکثری بودن دولت را به‌تنهایی واجد ارزش یا ضد ارزش تلقی نکرده‌اند. لکن نگاه غالب این است که تجدیدنظر در نظام اداری و ادغام صحیح، اصولی و علمی برخی دستگاه‌های اجرایی سبب بهبود در اداره امور آن‌ها، کیفیت بهتر خدمات و در نتیجه کاهش هزینه‌ها می‌شود (کمالی، ۱۳۹۳: ۱۲۶).

از منظر مدیریتی اصلاح نظام اداری که پیشتر با طرح نظریه مدیریت دولتی نوین مطرح شده، رویکردی است که بر ارتقای بهره‌وری دولت تأکید دارد. مهم‌ترین اثر مثبت بهینه‌سازی اندازه دولت، افزایش رشد اقتصادی است. همچنین با کوچک‌سازی دولت، نقش و مشارکت مردم در توسعه کشور افزایش می‌یابد. وقتی دولت در همه امور دخالت می‌کند، حضور مردم در اداره کشور کمرنگ می‌شود، عدم حضور مردم در اداره کشور مانع بزرگی در راه توسعه‌یافتگی محسوب می‌شود (بسطامی و همکاران، ۱۳۹۸: ۳ و ۴).

بر اساس مطالعات سازمان (وقت) مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در تشکیلات کلان دولت میان بسیاری از دستگاه‌های اجرایی تداخل وظیفه وجود دارد و بعضاً برای انجام یک مأموریت، دستگاه‌های موازی متعددی ایجاد شده‌اند. وظایف سیاستگذاری و اجرا در وزارتخانه توأمأً انجام می‌گیرد که امکان رقابت از بخش خصوصی را سلب می‌کند. همچنین سازماندهی داخلی دستگاه‌های اجرایی از الگو، سیاست و ضوابط مشخصی پیروی نمی‌کند. گرایش عمومی مدیران به توسعه تشکیلاتی حوزه‌های تحت مسئولیت خود عمدتاً از تفکر بخشی‌نگری سرچشمه می‌گیرد (بسطامی و همکاران، ۱۳۹۸: ۴-۵).

«تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید» معلول مدیریت هزینه‌های عمومی و بهتر ساختن حکمرانی ملی است. در این نگاه منطق توجیه‌کننده بازآرایی دولت، مدیریتی است و نه سیاسی. مدیریت ملی در این منطق با تمرکز بر ظرفیت‌ها، از یک طرف در کاهش هزینه‌ها و بار مالی می‌کوشد و از طرف دیگر تلاش می‌کند دستگاه دولت را به‌نحوی مدیریت کند که اهداف کلان دولت بر اساس غایات مندرج در قانون اساسی محقق شود (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۹۵).

«دولت کوچک»^۲ مفهومی اقتصادی-سیاسی است که از اوایل دهه ۱۹۸۰ مطرح شد. منظور از کوچک‌سازی دولت، کم کردن بار مسئولیت دولت از طریق شناسایی لایه‌های پیرامونی وظایف دولت و انتقال آن به بخش غیردولتی طی روندی منظم است. در نظام حقوقی ایران راهکارهایی که برای کوچک‌سازی دولت اتخاذ شده که از جمله شامل محدودیت در ورود به خدمت دولتی، ادغام وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، متناسب‌سازی تعداد کارکنان با مأموریت‌های هر دستگاه، واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی دستگاه‌های دولتی به بخش

غیردولتی، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی و بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شود. با وجود این، باید گفت که توجیه سیاست کوچک‌سازی بر اساس قانون اساسی و به‌خصوص اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۳ و ۴۴ آن دشوار است. هرچند برخی اسناد بالادستی این امر را امکان‌پذیر ساخته‌اند. بر اساس یک پیشنهاد، تمرکززدایی^۳ با استفاده از ظرفیت شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها، باید به‌عنوان روشی مناسب برای کوچک‌سازی دولت در ایران مورد توجه قرار گیرد (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۵۳، ۵۴، ۶۴، ۷۲ و ۷۳).

سیاست کوچک‌سازی^۴ دولت در ایران با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آغاز شد. سیاست مذکور به دلیل ساختار تمرکزگرای کشور، اقتدارگرایی مقامات حاکم، عدم تمایل به واگذاری امور به بخش غیردولتی و ذات دولت‌محور قانون اساسی، عملاً با شکست مواجه شده است. نظام اداری فعلی ایران به دلیل گستردگی بیش از اندازه و عدم توازن سیستمی میان بخش‌های مختلف آن، چابک نیست (رستمی و زرشگی، ۱۳۹۸: ۴۵، ۵۰ و ۵۱). سازوکارهای کوچک‌سازی دولت در اسناد بالادستی و به‌خصوص قوانین برنامه توسعه ایران تکرار شده است؛ از این رو مشکلی از حیث وجود احکام قانونی موردنیاز در این زمینه وجود ندارد، بلکه مشکل اصلی، ضعف در اجراست (رستمی و زرشگی، ۱۳۹۸: ۵۴-۵۸). گفتنی است در قوانین عادی همچون قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به تفصیل در خصوص سیاست‌های کاهش حجم دولت، مقرراتی پیش‌بینی شده است که بررسی آن مجال مستقلی می‌طلبد.

در پایان این قسمت در خصوص نسبت عبارت‌های اول و دوم بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، از نظر برخی نویسندگان، بند مذکور از دو جزء مستقل تشکیل شده است. جزء اول این بند، ناظر بر اصول، غایات و ارزش‌های ماهوی نظام اداری و جزء دوم مربوط به ساختار شکلی نظام اداری و قلمرو فعالیت و نفوذ دولت در جامعه و مناسبات اجتماعی و اقتصادی می‌شود؛ البته این دو جزء مکمل و مقوم یکدیگرند (هداوند، بی تا: ۱).

با عنایت به مجموع مطالب یادشده، به نظر می‌رسد یکی از پیش‌نیازهای ایجاد نظام اداری صحیح، حذف تشکیلات غیرضرور است. علت تصریح به عبارت مذکور، تأکید بر اهمیت آن از نظر قانون‌گذار مؤسس است؛ چه آنکه در صورت عدم تصریح نیز، ناگزیر باید در گام نخست، تشکیلات غیرضرور را حذف کرد. اگرچه واژه «حذف» ناظر بر تشکیلات غیرضرور موجود است (اقدام ایجابی)، لکن هدف مقنن شامل عدم ایجاد تشکیلات غیرضرور در آینده نیز می‌شود (اقدام سلبی). واژه «تَشکیلات» در دو معنا به کار می‌رود: معنای خاص (ساختار درونی دستگاه‌ها و مراجع حکومتی؛ چارت تشکیلاتی) و معنای عام (علاوه بر معنای خاص،

شامل ایجاد دستگاه‌های حکومتی از جمله دستگاه‌های اجرایی می‌شود). به نظر می‌رسد واژه مذکور در معنای اخیر به کار رفته است، زیرا در این معناست که امکان تحقق یکی از الزامات نظام اداری صحیح وجود خواهد داشت. منظور از قید «غیرضرور» در عبارت مذکور، هر تشکیلاتی است که متناسب و متناظر با مأموریت‌ها و شرح وظایف قانونی دولت و دستگاه دولتی مربوط نباشد؛ به نحوی که با حذف آن دستگاه یا آن واحد (ها) از تشکیلات سازمانی آن دستگاه، امکان ایفای وظایف قانونی مربوط وجود داشته باشد. به عبارتی، رابطه معناداری میان وظایف دولت/دستگاه دولتی و تشکیلات دولتی وجود دارد.

هر تشکیلات دولتی باید علل موجه‌ای داشته باشد که ضرورت ایجاد آن را نشان دهد. ایجاد تشکیلات موازی، تکراری، فاقد کارکرد داخلی در صلاحیت دولت و ... جملگی از مصادیق تشکیلات غیرضرور محسوب می‌شوند. تشکیلات غیرضرور موجب اتلاف منابع (مالی و انسانی)، موازی‌کاری، تداخل در وظایف و لوث شدن مسئولیت (حسب مورد) و اختلال در نظم سیستمی حاکم بر ساختار اداری کشور می‌شود.

۲-۱. مفهوم «دولت» در اصل ۳ و ماهیت تعهدات و وظایف مندرج در آن

تاریخ فلسفه سیاسی به گونه‌ای تاریخ کوشش برای تبیین سرشت دولت بوده و مناقشات مربوط به این کوشش، بر سازنده گوهر بنیادین این تاریخ است. آنچه می‌توان از میان فراز و فرودهای نظری ناهمگون در باب دولت آموخت، آن است که این پدیده هیچ‌گاه با خوانش یگانه‌ای روبه‌رو نبوده است و جدل‌های مربوط به جنبه‌های گونه‌گون آن همچنان نیز ادامه دارد. بر این بنیاد، شاید مهم‌ترین نکته آن باشد که «دولت» همواره از گونه‌ای مناقشه‌گوهری در مفهوم رنج می‌برد (وینسنت، ۱۳۷۱: ۷۳-۷۴). پیچیدگی پیش‌گفته در خصوص مفهوم‌شناسی دولت، در سطح گفتمان علوم سیاسی، حقوق و به‌ویژه حقوق عمومی نیز به تبع فلسفه سیاسی نمود یافته است. این امر به‌ویژه در ساحت اندیشه‌ورزی سیاسی و حقوقی در کشورمان به دلیل خلط مفهومی میان «دولت»^۵ به عنوان نهاد انتزاعی بر ساخته و مجزای از اجزای گونه‌گون خود و به‌ویژه «حکومت»^۶ و قوای سه‌گانه بر سازنده آن و آشفتگی واژگان‌شناختی و عمدتاً استفاده از واژه «دولت» برای اشاره به سطوح متفاوت مفهومی پیش‌گفته، دشواری‌های بیشتری را موجب شده است. در بخش‌های لازم‌الاجرا از جمله قانون اساسی نیز متأثر از واقعیت پیش‌گفته، بعضاً بدون کاربرد دقیق واژگان (دولت، حکومت یا یکی از قوا) برای تبیین مفهوم مورد نظر، بیشتر از واژه «دولت» بهره برده شده و در هر مورد باید با تحلیل و تفسیر، به مفهوم مورد نظر قانونگذار اساسی راه بُرد.

باری، صرف‌نظر از بررسی مفهوم دولت در مجموعه اصول قانون اساسی (ر.ک: استوار

سنگری، ۱۳۸۸) در خصوص مفهوم دولت در عبارت «دولت جمهوری اسلامی ایران» در اصل ۳ می‌توان گفت که با توجه به وظایف ذکر شده در بندهای اصل مذکور، واژه دولت به «حکومت» به‌منابۀ یکی از اجرای سازنده مفهوم دولت، اشاره دارد؛ بنابراین، بهتر بود در صدر این اصل از عبارت «حکومت جمهوری اسلامی ایران» استفاده می‌شد. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز تا اندازه بسیاری چنین ادعایی را تقویت می‌کند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۲۷۸).

از نظر برخی نویسندگان، موارد مذکور در اصل ۳ قانون اساسی به معنای انحصار آن‌ها در زمره وظایف دولت (دستگاه‌های حکومتی) نیست، بلکه بر مبنای قاعده اشتراک در تکلیف و نیز لزوم کمک و مساعدت مردم در تشکیل و اداره نظام اسلامی، انجام این امور بر عهده آحاد مردم نیز قرار دارد و دولت اسلامی باید نقش هدایت‌گری و رهبری را در این زمینه داشته باشد تا با یاری مردم به اجرای این وظایف پردازد (کعبی، ۱۳۹۳: ۵).

در متن پیش‌نویس مورد بررسی در جلسه مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اصل ۳ تقریباً مشابه متن مصوب ارائه شده بود، جز آنکه در ابتدای اصل به جای عبارت «دولت جمهوری اسلامی» از عبارت «جمهوری اسلامی» استفاده شده بود. همچنین در انتهای بند ۱۰ اصل مذکور عبارت زیر نیز درج شده بود: «به منظور تحقق اهداف انقلاب اسلامی» که در نهایت حذف شد. آیت‌الله مکارم شیرازی بر تذکر آقای فارسی مبنی بر تغییر عبارت «جمهوری اسلامی» به عبارت «حکومت جمهوری اسلامی» تأکید می‌کند. لکن در ادامه، به پیشنهاد آیت‌الله بهشتی به جای واژه «حکومت»، واژه «دولت» اضافه می‌شود. همان‌طور که ایشان به درستی اشاره کرده‌اند، دولت در معنای دقیق آن شامل ملت هم می‌شود (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۲۷۸، ۲۸۹، ۲۹۲ و ۲۹۶).

برای تحقق همه بندهای ذیل اصل ۳، همه قوا و نهادهای حکومتی دارای وظیفه هستند (اصلانی و نورایی، ۱۳۹۶: ۹۴۰). اگرچه وظیفه مندرج در این بند بیشتر به قوه مجریه که به دلیل ماهیت کارویژه‌هایش، بیشترین سازمان‌های اداری را در خود جای داده است، برمی‌گردد^۷، اما این امر به معنای آن نیست که دیگر قوا و نهادهای حکومتی در این زمینه وظیفه‌ای ندارند.

مسئله دیگری که باید به صورت کوتاه بدان پرداخت، ماهیت تکالیف و وظایف مندرج در این اصل ۳ است. در عالم حقوق و به‌ویژه حقوق خصوصی، تعهدات به دو دسته تعهد به وسیله و تعهد به نتیجه تقسیم می‌شود؛ در تعهد به وسیله، متعهد بدون آنکه انجام کار معین یا نتیجه مشخصی را بر عهده گیرد، وظیفه دارد تا تمام کوشش خود را در حد متعارف برای

دستیابی به نتیجه موردنظر انجام دهد؛ در مقابل، در تعهد به نتیجه متعهد، برآوردن نتیجه خاصی را عهده‌دار است (تفرشی و مرتضوی، ۱۳۸۸: ۱۲-۱۳).

با درنظر داشتن نکات پیش گفته، در خصوص تعهدات مندرج در اصل ۳ قانون اساسی از یک نظرگاه با توجه به صدر این اصل که اشعار داشته «دولت... همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد» و همچنین توجه به برخی تکالیف مندرج در برخی بندهای آن که مستلزم انجام اقدامات ایجابی، صرف هزینه و برنامه‌ریزی است (همچون آموزش و پرورش رایگان، ایجاد امکانات عادلانه برای همه، ...) و نظر تفسیری شورا در خصوص اصل ۳۰ (آموزش و پرورش رایگان که در بند ۳ اصل ۳ نیز بیان شده)^۸ و استفاده از ملاک آن برای وظایف مشابه، به نظر می‌رسد ماهیت تعهد دولت در اصل ۳ از نوع تعهد به وسیله و مقید به امکانات موجود در اختیار دولت است. در برابر چنین دیدگاهی، با در نظر گرفتن برخی عبارات و الفاظ موجود در اصل سوم (نظیر کامل، همه‌جانبه، هرگونه...)، برخی نظرهای شورا در استناد به بندهای اصل سوم، لزوم همگامی تعهدات دولت با مقتضیات جدید اجتماعی و تفسیر به نفع شهروندان، این نظر ابراز شده که باید دست‌کم تعهد دولت در بندهایی از اصل مذکور را تعهد به نتیجه قلمداد نموده و به سمت تفسیر تکالیف دولت از تعهد به وسیله به تعهد به نتیجه حرکت کرد (حبیب‌نژاد و سعید: ۱۳۹۶: ۸۰-۸۲). آنچه می‌توان به‌مثابه رهیافت از بحث‌های پیش گفته ارائه داد، مبتنی بر گزاره‌های زیر است:

نخست، نمی‌توان تفسیری واحد از ماهیت همه تعهدات مندرج در بندهای اصل ۳ قانون اساسی ارائه کرد؛ بلکه نیاز است تا ماهیت تکالیف مندرج در هریک از بندها تحلیل شود؛ دوم، تعهد به وسیله بدان معنا نیست که انتظار انجام تکالیف دولت، انتظاری بعید باشد و دولت در این زمینه از فراغت برخوردار شود، بلکه دولت باید کوششی همه‌جانبه برای دستیابی به امکانات زمینه‌ساز تحقق تعهدات و تکالیف مربوطه را به‌کار گیرد و نمی‌تواند با عذر فقدان امکانات یا هزینه‌بر بودن، از اجرای وظایف خود کناره‌گیری کند؛ سوم، در بیان تعهد به نتیجه می‌توان قائل به تفکیک میان تعهد به نتیجه فوری و تعهد به نتیجه رو به تزايد شد (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۶: ۴۳) و بسیاری از تکالیف دولت را از نوع تعهد به نتیجه رو به تزايد قلمداد کرد که گرچه فوری نیستند، اما دولت باید در نزدیک‌ترین زمان ممکن و با برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های جامع و عملی، به آن‌ها جامه عمل بپوشاند؛ چهارم در خصوص بند ۱۰ اصل ۳، این وظیفه را نمی‌توان از نوع وظایف سلبی و فوری محسوب کرد، بلکه تحقق آن مستلزم انجام اقدامات ایجابی، برنامه‌ریزی و حتی در برخی موارد صرف هزینه است. به نظر می‌رسد تعهد دولت در این زمینه از نوع تعهد به نتیجه رو به تزايد است که انتظار تحقق آن پس از

چهار دهه از تصویب قانون اساسی، معقول به نظر می‌رسد.

۲. وظایف قوا و نهادهای حکومتی در حذف تشکیلات غیرضرور

با عنایت به صدر اصل ۳ قانون اساسی و مطالب پیش‌گفته، وظایف مذکور در بندهای ذیل اصل یادشده متوجه دولت (قوای سه‌گانه و نهادهای حکومتی) است. در این بند وظایف قوا و نهادهای حکومتی مربوط در اجرای بند ۱۰ اصل مذکور تبیین می‌شود.

۲-۱. قوه مجریه

در همه نظام‌های سیاسی، قوه مجریه با در اختیار گرفتن اکثریت قریب به اتفاق دستگاه‌های اجرایی، مسئولیت اداره امور کشور را بر عهده دارد. در نظام حقوقی-سیاسی ایران به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور اداری و استخدامی، برنامه و بودجه کشور بر عهده رئیس‌جمهور است. این مقام هم‌اکنون متعاقب مصوبه شورای عالی اداری، وظایف چهارگانه مذکور را از طریق دو سازمان مستقل (سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌وبودجه کشور) انجام می‌دهد. ماهیت و طبع مفاد بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، به وظایف سازمان اداری و استخدامی کشور مربوط می‌گردد؛ از این رو سازمان مذکور موظف است زمینه اجرای وظیفه یادشده را (حداقل در سطح قوه مجریه) تدارک نماید.

بر اساس مواد ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۳، ۳۴ و ۳۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، تأیید ساختار تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی بر عهده سازمان مذکور است. همچنین در این زمینه باید به نقش شورای عالی اداری که اعضای آن عمدتاً از قوه مجریه هستند نیز اشاره کرد. به موجب ماده ۱۱۴ قانون مذکور، تحول در نظام اداری و در واقع ایجاد نظام اداری صحیح از اهداف تشکیل این شورا است. در ماده ۹۱۱۵ همان قانون، وظایف شورای عالی اداری در این زمینه به تفصیل بیان شده است. به‌طور مشخص در بندهای ۱، ۲ و ۷ ماده مذکور، اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و تجدیدنظر در ساختار داخلی آن‌ها به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری و همچنین بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به‌نحوی که ضمن ارتقای کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند، مورد تأکید قرار گرفته است. مجموع مقررات فوق، ابزارهای لازم را برای حذف تشکیلات غیرضروری که حداقل در قوه مجریه مستقرند، در اختیار قوه مذکور قرار داده است. این در حالی است که در طول ده‌ها و سنوات اخیر، به‌نحو مناسبی برای متناسب‌سازی تشکیلات دولت استفاده نشده است. برای مثال، اگرچه در خصوص امکان حقوقی ایجاد تشکیلات لازم برای معاونان رئیس‌جمهور،

بحثی مطرح نیست، لکن با وجود وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (و ایجاد معاونت فناوری و نوآوری در آن وزارت)، انطباق ایجاد و تداوم وجود معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور با بند ۱۰ اصل ۳ سازگار قابل تأمل و مستلزم واکاوی تحلیلی به نظر می‌رسد. همچنین است نسبت وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت اقتصادی رئیس‌جمهور. بررسی و تحلیل حقوقی و مدیریتی ایجاد مراجع اخیر به خصوص از حیث انسجام در سیاستگذاری (وضع سیاست‌ها) و هماهنگی در سیاستگذاری (اجرای سیاست‌ها) در حوزه‌های موضوعی مذکور ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۲. قوه مقننه

اگرچه ساختار تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد، لکن در صورتی که «تشکیلات» را در معنای عام آن شامل ایجاد تشکیلات دولتی (از جمله دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری) فرض کنیم، موافقت با ایجاد دستگاه‌های مذکور بر عهده مجلس شورای اسلامی (از این پس، مجلس) است. مصوبه مجلس در این زمینه برای اخذ تأیید شورا ارسال می‌شود. یکی از موارد کنترلی شورا، بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است. همچنین در مواردی که بخشی از تشکیلات یک دستگاه دولتی در متن قانون ذکر می‌شود (اگرچه چنین مصوباتی خلاف اختیارات قوه مجریه در تنظیم سازمان‌های اداری است)، شورا می‌تواند مصوبه قانون مذکور را از حیث انطباق با اصل مذکور بررسی کند.

نظر به اینکه انجام وظایف قوه مقننه توسط مجلس و زیرمجموعه‌های آن مستلزم طراحی ساختارهای اداری مربوط توسط رئیس مجلس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی به موجب ماده ۶۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است، توجه به مفاد بند ۱۰ اصل ۳ در طراحی ساختارهای یادشده (از جمله تشکیلات اداری مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس و دیوان محاسبات کشور) ضروری است. برای مثال هم‌اکنون افزون بر مرکز پژوهش‌های مجلس، مرکز تحقیقات اسلامی نیز به‌عنوان یک نهاد پژوهشی (وابسته به قوه مقننه) ایجاد شده است. درحالی‌که ضرورت ایجاد نهاد اخیر در عرض مرکز پژوهش‌ها محل تأمل است.

افزون بر ابزارهای قانونی مذکور، یکی از ابزارهای غیرمستقیم مجلس برای حذف تشکیلات غیرضرور، صلاحیت تصویب بودجه است که می‌تواند وجود یا استمرار نهادی را عملاً تحت تأثیر قرار دهد.

۲-۳. وظایف قوه قضاییه

به استناد بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب

مسئولیت‌های مقرر در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه است. مقام مذکور علاوه بر تعیین تشکیلات قضایی، از طریق ستاد یا حسب مورد سازمان‌های وابسته به این قوه، ساختار اداری بدنه غیرقضایی قوه را نیز جهت اخذ تأییدیه سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می‌کند. البته ایجاد تشکیلات موردنظر مقام یادشده در قوه قضاییه بدون محدودیت نیست (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۷۵-۷۶). در این دو مقام، رعایت مفاد بند ۱۰ اصل ۳ ضرورت دارد. همچنین در صورتی که لازم باشد تشکیلات جدیدی (با شخصیت حقوقی مستقل) از طریق اخذ مصوبه مجلس ایجاد شود، مراتب باید از طریق تهیه لایحه قضایی اقدام شود. از میان موارد فوق صرفاً در خصوص مورد اخیر است که موضوع از حیث رعایت قانون اساسی، مورد کنترل شورای نگهبان قرار می‌گیرد. برای مثال به نظر می‌رسد لازم باشد ضرورت وجود همزمان نهادهایی همچون پژوهشگاه قوه قضاییه و مرکز تحقیقات فقهی حقوقی قوه قضاییه ذیل این قوه به دلیل برخورداری از اهداف و مأموریت‌های نسبتاً مشابه، از حیث مدیریتی مورد واکاوی مجدد قرار گیرد تا اطمینان کامل از رعایت الزامات مبتنی بر قانون اساسی، در ایجاد نهادهای مزبور حاصل شود.

۲-۴. سایر نهادها و مراجع حکومتی

از ویژگی‌های نظام حقوقی ایران، وجود مراجعی خارج از قوای سه‌گانه است که البته تعداد و اهمیت آن‌ها در نظام حقوقی-سیاسی شایان توجه است. تمامی مراجع مذکور (از جمله شامل نهادهای زیرمجموعه مقام رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شوراهای عالی فراقوه‌ای نظیر شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) بخشی از حکومت را شامل می‌شوند که هر یک قسمتی از حاکمیت دولت را اعمال می‌کنند؛ براین اساس تکلیف موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی در زمینه طراحی تشکیلات سازمانی متوجه نهادها و مراجع مذکور نیز می‌شود. شایان توجه آنکه نهادهای مذکور بخش چشمگیری از ساختار سیاسی و اداری کشور را تشکیل می‌دهند و با داشتن زیرمجموعه‌های متعدد سازمانی، لزوم رعایت بند ۱۰ اصل ۳ در آن‌ها را مضاعف می‌کند. برای مثال با وجود نهادهای حمایتی نظیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ایجاد نهادهایی نظیر کمیته امداد امام خمینی^(۵)، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، در خارج از ساختار وزارت مذکور محل تأمل و شایسته بررسی مجدد است. همچنین است ارتباط وزارت آموزش و پرورش و نهضت سوادآموزی؛ وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن. بدون پیش‌دآوری در خصوص مغایرت تشکیلات مذکور با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، به نظر می‌رسد واکاوی تحلیلی نهادهای فوق (و نیز سایر نهادهایی که به موجب بندهای پیشین، انطباق ایجاد و تداومشان با

بند ۱۰ اصل فوق قابل تأمل به نظر رسید) از حیث حقوقی و مدیریتی مستلزم بررسی موضوع در مجالی مستقل بوده و خارج از قلمرو پژوهش حاضر است و طبعاً می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی در این عرصه باشد.

۳. حدود اختیارات و رویه شورای نگهبان در نظارت بر اساس بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی

در این بند ابتدا نظرهایی شورا که به استناد بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی صادر شده است، تبیین می‌شود؛ سپس نظرها و رویه شورا تحلیل می‌شوند.

۳-۱. تبیین نظرات و رویه شورا

برای جست‌وجوی نظرهای شورا به کتب مجموعه نظرهای شورا در ادوار مختلف مجلس (از دوره نخست تا پایان دوره نهم) مراجعه شده که توسط مرکز تحقیقات/پژوهشکده شورا تهیه و تنظیم شده و توسط معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری/پژوهشکده شورا منتشر شده‌اند. در ادامه نظرهای شورا در نظارت بر مصوبات مجلس تبیین می‌شوند.

مورد نخست، نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ شورا در خصوص لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مذکور است. ماده ۳۸ لایحه مقرر کرده بود تمامی دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در چارچوب احکام این فصل نسبت به پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود اقدام کنند. در غیر این صورت هرگونه پرداخت به کارمندان به کارمندان شاغل در پست سازمانی قبلی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است. شورا قسمت اخیر ماده فوق را متضمن تضییع حقوق اشخاص و در نتیجه خلاف موازین شرع و مغایر با قسمت اول بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی اعلام نمود؛ در مصوبه نهایی کل عبارت اخیر ماده ۳۸ حذف شد (فتحی، ۱۳۹۳: ۸۳-۸۴).

در ماده ۳ طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ مجلس، شغل به صورت موسع شامل عضویت در هیأت مدیره، مشاور، مشاور ارشد و سایر عناوین اعم از دائم، موقت، تمام وقت، پاره وقت، موظف و غیرموظف می‌شد. شورا مصوبه فوق را از این حیث که به ایجاد نظام اداری غیرصحیح منجر می‌شود، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت (مهاجری، ۱۳۹۶: ۱۷۸).

تبصره الحاقی به ماده ۷۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مقرر کرده بود که در هر دوره مجلس، نمایندگان می‌توانند حداکثر پنج نفر از کارکنان یا کارشناسان دستگاه‌های مشمول ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را برای به‌کارگیری در دفتر ارتباطات مردمی جهت انجام

امور مشاوره‌ای، اداری و خدماتی از دستگاه ذی‌ربط درخواست کنند. در این صورت دستگاه مربوط موظف است اشخاص مزبور را به دفتر فوق مأمور کند. شورا در نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۵ موظف نمودن دستگاه‌ها به مأمور کردن اشخاص را موجب «اخلال در نظام اداری صحیح» دانسته و مغایر بند ۱۰ اصل ۳ اعلام کرد. همچنین اطلاق تبصره فوق نسبت به تعداد اشخاص، در مواردی که نیاز نیست و سبب ایجاد تشکیلات غیرضرور می‌شود نیز مغایر بند ۱۰ اصل ۳ دانسته شده است. در مصوبه نهایی (اصلاحی) مجلس، عبارت مربوط به تکلیف دستگاه به مأمور کردن اشخاص مزبور حذف شد و به لزوم هماهنگی با دستگاه مبدأ تصریح شد؛ همچنین تعیین تعداد اشخاص مزبور با توجه به ملاحظات مختلف بر عهده کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس قرار داده شد (فتحی، ۱۳۹۳: ۹۲-۹۳).

به موجب نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۳۶۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۳۱ شورا در خصوص طرح ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان (مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۲۹ مجلس) که ممنوعیت مطلق برای به‌کارگیری بازنشستگان در نظر گرفته بود، اطلاق یادشده مغایر بند ۸ سیاست‌های کلی نظام اداری و در نتیجه مخالف بند ۱ اصل ۱۱۰ و همچنین از این حیث که در برخی موارد مانع از ایجاد نظام اداری صحیح می‌گردد، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد. با مستثنا کردن اینارگران، مقامات سیاسی و دارندگان اجازات خاص از مقام رهبری، از مصوبه مذکور رفع ایراد شد (مهاجری، ۱۳۹۶: ۷۸۱ و ۷۸۶).

شورا در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۶ در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس، اضافه کردن شرط همراه داشتن کارت ملی برای رأی‌دهندگان را به دلیل کاهش میزان مشارکت، مغایر بند ۸ و قسمت اخیر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت (مهاجری، ۱۳۹۶: ۸۴۹). مشخص نیست ارتباط موضوع با حذف تشکیلات غیرضرور چیست؟! شایان توجه آنکه شورا در نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۲۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۲۲ در خصوص طرح استانی شدن انتخابات مجلس (مصوب ۱۳۸۲/۰۲/۳۱) برگزاری انتخابات استانی را موجب کاهش مشارکت عمومی و در نتیجه مغایر بند ۸ اصل ۱۰ قانون اساسی شناخته بود (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۶۴۳ و ۶۴۴).

شورا در خصوص ماده ۱ طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۱) که انتصاب برخلاف استعلام را موجب تعقیب دانسته بود، طی نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۲ اطلاق انتصاب برخلاف استعلام صورت‌گرفته را مغایر نظام اداری صحیح و بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت (مهاجری، ۱۳۹۶: ۹۴۵).

۲-۳. تحلیل حدود اختیارات و رویه شورا

اولین نکته شایان ذکر آنکه در استناد به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی و به طور مشخص قسمت اخیر بند مذکور، نظرهای معتابهی از سوی شورا صادر نشده است. در حالی که سایر بندهای اصل ۳ به خصوص بند ۹ به دفعات مورد استناد قرار گرفته است. در نظرهای موجود نیز عمده استنادات به قسمت نخست بند مذکور است و جز در یک مورد، به طور مشخص به مصوبه مربوط از حیث «حذف تشکیلات غیر ضرور» ایراد نشده است.

همان طور که بیان شد، شورا در دو سطح مخاطب بند ۳ اصل ۱۰ قانون اساسی است. نخست، مواردی که مربوط به طراحی ساختارهای اداری در شورا و زیرمجموعه های آن می شود؛ دوم، مواردی که شورا از حیث انجام وظیفه مبتنی بر قانون اساسی، بر مصوبات مجلس و نیز مصوبات هیأت وزیران در زمینه اساسنامه دستگاه های اجرایی نظارت می کند. در خصوص نظارت شورا بر اساسنامه های دستگاه های دولتی (مصوب هیأت وزیران) به صورت خاص، با بررسی مجموعه نظارت شورا در مورد اساسنامه های مصوب دولت از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۵، ظاهراً استنادی به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی صورت نگرفته است؛ زیرا ایجاد دستگاه مربوط پیشتر به تصویب مجلس رسیده و در مواد اساسنامه نیز معمولاً در خصوص جزئیات تشکیلات تفصیلی آن دستگاه حکمی ذکر نمی شود.

پرسشی که مطرح می شود، این است که آیا استناد کم به بند یاد شده، طبیعی است یا اینکه شورا در عمل، عنایت شایسته ای به بند یاد شده نداشته است؟ شاید بتوان یکی از علت های نحیف بودن رویه شورا در این خصوص را عدم امکان نظارت بر همه هنجارهایی دانست که مربوط به ایجاد تشکیلات در نظام اداری ایران و سازمان دهی آن هستند. بر مبنای قانون اساسی (اصول ۸۵ و ۱۳۸) شورا امکان نظارت بر مقررات وضع شده از سوی قوه مجریه (جز در مورد اساسنامه دستگاه های دولتی) را ندارد و به این ترتیب بسیاری از مصوبات مربوط به ساختار نظام اداری از حوزه نظارتی شورا خارج شده اند. نظارت بر این دست هنجارها مطابق اصول پیش گفته بر عهده رئیس مجلس است که این مقام نیز مطابق تفسیر شورا امکان تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و تبعاً بند ۱۰ اصل ۳ را ندارد. با وجود این، امکان ابطال مصوبات مذکور در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به استناد بند مذکور وجود دارد؛ گرچه تاکنون موردی ملاحظه نشده است. لکن در خصوص مصوبات مجلس، با عنایت به تعدد مصوبات مذکور در خصوص ایجاد دستگاه های دولتی، به نظر می رسد قسمت اخیر بند ۱۰ اصل ۳ به نحو شایسته مورد عنایت شورا قرار نگرفته است.^{۱۰} البته استنباط شورا در این حوزه تا حدود زیادی وارد مقوله مدیریتی می شود که طبعاً بهره گیری از نظرهای کارشناسان مدیریت دولتی در این زمینه لازم خواهد بود.

یکی از ملاحظات مهم در استناد به بند یادشده، رعایت اصول حقوقی پذیرفته‌شده در نظام حقوقی ایران (از جمله تفکیک قوا) است. البته این امر به معنای عدم امکان استناد به بند مذکور نیست، بلکه بر ضرورت منضبط ساختن استناد به بند یادشده بر اساس ضوابط از پیش تعیین‌شده در این زمینه تأکید دارد.

نتیجه‌گیری

ایجاد نظام اداری صحیح، لازمه نیل به توسعه در ابعاد مختلف آن است. به‌منظور تحقق هدف مذکور، مؤلفه‌های متعددی همچون حاکمیت قانون، بهره‌وری، شفافیت، پاسخگویی، سلامت اداری، تمرکززدایی و ... باید در نظام اداری کشور حاکم شود که البته حصول هر یک، مستلزم انجام اقدامات متعددی است.

صرف‌نظر از نظریه دولت پذیرفته‌شده در نظام حقوقی-سیاسی هر کشور، به‌عنوان یک قاعده مدیریتی و عقلانی، تشکیلات هر دولت و دستگاه دولتی باید متناسب با کارکردها، وظایف و مأموریت‌های قانونی آن باشد. وجود تشکیلات غیرضرور در هر شکلی از دولت، پذیرفتنی نیست. البته تهیه راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های عملیاتی و اقدامات لازم برای نیل به هدف مذکور (حذف تشکیلات غیرضرور)، مقوله‌ای مدیریتی است که به‌دلیل ارتباط آن با موضوعات حقوق اداری، حسب مورد مدنظر حقوقدانان نیز قرار گرفته است.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، مقررات لازم برای اجرایی کردن قسمت اخیر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شده است. علت اصلی عدم تحقق وظیفه مذکور، ضعف در اجراست. یکی از عوامل مؤثر در این خصوص، بخشی‌نگری و تعارض منافع برخی نهادها و اشخاص برای اجرایی کردن کامل وظیفه مذکور است. انجام این وظیفه قانونی به‌خصوص پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (موسوم به خصوصی‌سازی) و نیز با توجه به کاهش منابع درآمدی دولت در سال‌های اخیر، از اهمیت بیشتری برخوردار است. اگرچه از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق شایسته وظیفه مذکور در قانون اساسی، عدم دستیابی به مفهومی روشن و تا اندازه‌ای غیرقابل مناقشه از «نظام اداری صحیح» و «حذف تشکیلات غیرضرور» است. هرچند هر دو عبارت دارای طیف مفهومی و مصداقی گسترده هستند، اما دست‌کم در خصوص «حذف تشکیلات غیرضرور» می‌توان ادعا کرد واژه «حذف» هم ناظر بر تشکیلات غیرضرور موجود است و هم‌چنین عدم ایجاد تشکیلات غیرضرور در آینده را نیز در برمی‌گیرد. افزون‌بر این، «تشکیلات» هم معنای خاص (ساختار درونی دستگاه‌ها و مراجع حکومتی) و هم معنای عام (علاوه‌بر معنای خاص، شامل ایجاد

دستگاه‌های حکومتی) را در برمی‌گیرد؛ به نظر می‌رسد واژه مذکور در قانون اساسی در معنای عام به کار رفته است؛ قید «غیرضروری» ناظر بر هر تشکیلاتی است که متناسب و متنظر با مأموریت‌ها و شرح وظایف قانونی دولت و دستگاه دولتی مربوط نباشد؛ به نحوی که با حذف آن دستگاه یا آن واحد یا واحدها از تشکیلات سازمانی دستگاه مربوط، امکان ایفای وظایف قانونی ذی‌ربط وجود داشته باشد.

یادداشت‌ها

۱. ابلاغی طی نامه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰.

2. Minimal State.

۳. در ادبیات حقوق اداری، میان تراکم‌زدایی و تمرکززدایی، تفاوت معنایی وجود دارد. منظور از تراکم‌زدایی، سازمان‌دهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی از یک اداره مرکزی به اداره‌های غیرمتمرکز محلی است و منظور از عدم تمرکز، اعطای صلاحیت تصمیم‌گیری کلی یا جزئی در مورد امور محلی به واحدهای محلی دارای شخصیت حقوقی و منتخب اعضای محل مشخص (زرشگی، ۱۳۹۶: ۹۹-۱۰۰).
۴ همان‌طور که گفته شد، به نظر برخی نویسندگان حسن و قبح ذاتی دولت کوچک یا بزرگ، برداشتی نادرست از اندازه دولت است. اولویت اصلی، کارآمدی و اثربخشی دولت است (شهرآئینی: ۱۳۹۸: ۸).

5. State.

6. Government.

۷. توجه به مقدمه قانون اساسی به‌عنوان یکی از ابزارهای تفسیر و تبیین اصول آن، این ادعا را تقویت می‌کند که وظیفه مندرج در بند ۱۰ اصل ۳، عمدتاً بر عهده قوه مجریه است؛ چراکه مطابق مقدمه قانون اساسی، ایجاد نظام اداری و اجرایی کارا و غیربوروکراتیک از وظایف قوه مجریه است که از بایسته‌های ضروری آن، حذف تشکیلات غیرضرور است.

۸. نظریه تفسیری شماره ۱۵۴۳ مورخ ۱۳۶۳/۵/۱۷ شورا.

۹. با توجه به تعدد مصوبات مجلس راجع به ایجاد دستگاه‌های اجرایی، به نظر می‌رسد موقعیت مناسب برای ورود شورا به این عرصه وجود داشته و همچنان وجود دارد.



منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. استوار سنگری، کورش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *حقوق اساسی*، ش ۱۱، ص ۴۹-۸۶.
۲. اصغری یالقوز آغاجی، رعنا؛ محسنی زنوزی، سید جمال‌الدین (۱۳۹۳)، «نقش دولت در تحول نظام اداری کشور»، *مجله اقتصادی*، ش ۵ و ۶، ص ۴۱-۵۴.
۳. اصلانی، فیروز؛ نورایی، مهدی (۱۳۹۶)، «واکاوی مفهومی واژگان چندمعنا در قانون اساسی - دولت به معنای «حکومت یا طبقه حاکم»»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۷، ش ۴، ص ۹۳۷-۹۵۵.
۴. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «مفهوم و معیارهای کوچک‌سازی دولت»، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، ش ۱۲، ص ۵۳-۷۴.
۵. بسطامی، مسعود و همکاران (۱۳۹۸)، «تبیین چالش‌های متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دولت در اجرای برنامه جامع اصلاح نظام اداری و مقایسه وضع موجود و مطلوب آن»، *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، ش ۳۳، ص ۱-۱۷.
۶. تفرشی، محمدعیسی و عبدالحمید مرتضوی، (۱۳۸۸)، «مطالعه تطبیقی تعهد به وسیله و به نتیجه در فقه، حقوق فرانسه و ایران»، *پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی*، دوره ۵، ش ۱۵، ص ۱۱-۳۱.
۷. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۸)، «حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضاییه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» در *نظام حقوقی ایران*، *حقوق اداری*، ش ۱۹، ص ۵۲-۷۸.
۸. تنگستانی، محمدقاسم و مهدی مرادی برلیان، (۱۴۰۰)، «گستره نقش دولت در تنظیم و نظارت بر حرفه وکالت دادگستری»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۵۱، ش ۲، ص ۵۹۵-۶۱۸.
۹. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ سعید، سیده زهرا (۱۳۹۶)، «لزوم گذار از «تعهد به وسیله» به «تعهد به نتیجه» در تفسیر تعهدات دولت در اصل سوم قانون اساسی»، *حقوق اسلامی*، ش ۵۳، ص ۵۹-۸۴.
۱۰. دانایی فرد، حسن (۱۳۹۱)، «تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید در ایران: تحلیلی نظری»، *پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی*، دوره ۲، ش ۴، ص ۸۵-۱۰۹.

۱۱. رستمی، ولی؛ زرشگی، محمد (۱۳۹۸)، «کوچک‌سازی دولت؛ راهبردی برای تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران»، پژوهش حقوق عمومی، ش ۶۵، ص ۴۱-۷۲.
۱۲. زرشگی، محمد؛ جلالی، محمد (۱۳۹۶)، «تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران در پرتو اصول قانون اساسی»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۲ (پیاپی ۴۶)، ص ۹۷-۱۲۲.
۱۳. شهرآئینی، سید مجتبی (۱۳۹۸)، «اندازه دولت؛ ضرورت استخراج نقشه حکمرانی کشور»، تحول اداری، شماره پیاپی ۵۹، ش ۵، ص ۸-۱۹.
۱۴. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه اول تا سی و یکم (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۵. فتیحی، محمد؛ کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۷)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول
۱۶. فتیحی، محمد (۱۳۹۳)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل ۳، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۹۵.
۱۷. فرکیش، هانه (۱۳۹۸)، نظام اداری صحیح؛ مبانی، مؤلفه‌ها و راهکارها، تهران: میزان، چ اول.
۱۸. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۸)، «نظام اداری تراز توسعه و پیشرفت کشور»، تحول اداری، ش پیاپی ۵۹، ش ۵، ص ۷۸-۸۱.
۱۹. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۶)، حقوق بشر معاصر، دفتر اول، تهران: نگاه معاصر، چ اول.
۲۰. کعبی، عباس (۱۳۹۳)، تحلیل مبانی اصل سوم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۶۰.
۲۱. کمالی، یحیی (۱۳۹۳)، «بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۵، ص ۱۱۱-۱۳۲.
۲۲. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳)، تهران: معاونت تدوین، تقییح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.

۲۳. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (بی تا)، نقشه راه اصلاح نظام اداری.

۲۴. موسی زاده، ابراهیم؛ دانش ناری، زهرا (۱۳۹۷)، مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: خرسندی، چ اول.

۲۵. موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، «مبانی، اهداف و اصول نظام اداری در رسائل حکومت اسلامی (۱۳۴۲-۱۳۵۷)»، حقوق اداری، ش ۶، ص ۹۹-۱۱۶.

۲۶. ----- (۱۳۹۷)، «مؤلفه‌ها و اصول حقوقی حاکم بر نظام اداری صحیح»، اندیشه‌های حقوق عمومی، دوره پیاپی ۱۳، ش ۲، ص ۹۹-۱۱۲.

۲۷. مهاجری، محمد (۱۳۹۶)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ دوره نهم (خرداد ۱۳۹۱ تا خرداد ۱۳۹۵)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.

۲۸. میرمحمدی، سید محمد؛ حسن پور، اکبر (۱۳۹۰)، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ص ۹-۲۲.

۲۹. وینسنت، اندرو (۱۳۷۱)، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نی، چ اول.

۳۰. هداوند، مهدی (بی تا)، تأملی در مفهوم «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری» در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، قابل دسترسی در:

<https://www.ghazavatonline.com/38302/contemplation-on-concept-of-creating-a-proper-administrative-system/>

References

1. Aghaei Togh, Moslem, (2007), "Concept and Criteria of Government Minimization", Legal Information, No. 12, pp. 74-53.
2. Asghari Yalquz Aghaji, Rana and Seyed Jamal al-Din Mohseni-Zonozi, (2014), "Maghshe Dolat dar Tahavole Nezame Edari Keshvar", Economic Journal, Nos. 5 and 6, pp. 54-41. (In Persian)
3. Aslani, Firooz and Mehdi Nouraei, (2017), " Studying the Conceptual Definition of the Constitution's Terminology Government in the definition of "Government or Ruling Class" """, Public Law Studies, Volume 47, Number 4, pp. 955-937.
4. Bastami, Massoud et al., (2019), " Explanation challenges and suggesting ways of Rightsizing Government's structure in performing reform planning in Iran's administrative system ", Iranian Journal of Public Administration

- Mission, No. 33, pp. 17-1.
5. Danaeifard, Hassan, (2012), "Separation, Merger and Design of New Ministries in Iran: A Theoretical Analysis", *Organizational Resource Management Research*, Volume 2, Number 4, pp. 109-85.
 6. volume-1-jaleseh-ye-avval-ta-si-va-yekom , (1977), Tehran: General Office of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (In Persian)
 7. Faqih, Abolhassan, (2019), "Nezame Edari Taraz va Tose'e va Pishrafte Keshvar", *Administrative Transformation*, No. 59, No. 5, pp. 81-78. (In Persian)
 8. Farkish, Haneh, (1398), *Nezame Edari e Sahih, Mabani, Moalefeha va Rahkarha*, Tehran: Mizan, first edition. (In Persian)
 9. Fathi, Mohammad, (2014), "Principles of the Constitution in Light of the views of the Guardian Council: Principle 3", *Guardian Council Research Institute*, serial number 13930095. (In Persian)
 10. Fathi, Mohammad and Kazem Koochi Esfahani, (2018), *Ghanoon Asasi Jomhoori Eslami Iran be Hamrahe Nazarate Tafsiri, Mashverati va ... Shoraye Negahban*, Tehran: Guardian Council Research Institute, first edition. (In Persian)
 11. Guardian Council Research Center, (2012), a collection of views of the Guardian Council on the approvals of the Islamic Consultative Assembly; Volume 6 (June 2000 to June 2004), Tehran: Deputy for Compilation, Revision and Publication of Laws and Regulations of the Legal Department of the President, First Edition.
 12. Habibnejad, Seyed Ahmad and Seyed Zahra Saeed, (2017), "The Necessity of Transition from" Commitment by Means "to" Commitment to Results "in the Interpretation of Government Obligations in the Third Principle of the Constitution", *Islamic Law*, No. 53, p. 84-59.
 13. Hadavand, Mehdi, (undated), "Reflection on the concept of" creating a proper administrative system and eliminating unnecessary organizations "in paragraph 10 of the third principle of the Constitution", available at: <https://www.ghazavatonline.com/38302/contemplation-on-concept-of-creating-a-proper-administrative-system/>
 14. Kaabi, Abbas, (2014), "Tahlile Mabani e Asle Sevvom Ghanoon Asasi", *Guardian Council Research Institute*, serial number 13930160. (In Persian)
 15. Kamali, Yahya, (2014), "Study the role of administrative decentralization on administrative integrity ", *Strategic and macro policies*, No. 5, pp. 132-111.
 16. Mir Mohammadi, Seyed Mohammad and Akbar Hassanpour, (2011), "Iran's Administrative System: An Analysis of Problems and Challenges", *Public Management Perspectives*, No. 8, pp. 9-22.
 17. Mohajeri, Mohammad, (2017), *Collection of opinions of the Guardian Council on the approvals of the Islamic Consultative Assembly; Ninth*

Volume (June 2012 to June 2016), Tehran: Guardian Council Research Institute, First Edition. ▶

18. Musazadeh, Ebrahim, (2014), "Mabani, Osool va Ahdaf-e Nezame Edari dar Rasaele Hokoomate Eslami", Administrative Law, No. 6, pp. 116-99. (In Persian)

19. Musazadeh, Ebrahim, (2018), "A Comparative Study of the Provincial Council in the Islamic Republic of Afghanistan and the Islamic Council of the Province in the Islamic Republic of Iran", Andishehaye Hoghuq Omom, Volume 13, Number 2, pp. 112-99.

20. Musazadeh, Ebrahim and Zahra Daneshnari, (2015), Mabani va Elzamate Nezame Edari Sahih dar Hoghoogh Asasi Jomhoori Eslami Iran, Tehran: Khorsandi, First Edition. (In Persian)

21. Ostovarsangari, Kourosh, (2009), "Mafhoome Dolat dar Ghanoon Asasi Jomhoori Eslami Iran", Constitutional Law, No. 11, pp. 86-49. (In Persian)

22. Qari Seyed Fatemi, Seyed Mohammad, (2017), Contemporary Human Rights, First Office, Tehran: Contemporary View, First Edition.

23. Rostami, Vali and Mohammad Zarshgi, (2019), "Government Downsizing: Effective Strategy for Legal-Administrative De localisation of Tehran", Public Law Research, No. 65, pp. 72-41.

24. Shahr Aini, Seyed Mojtaba, (2019), "The size of the government; The necessity of extracting the governance plan of the country", Administrative Transformation, Serial No. 59, No. 5, pp. 19-8.

25. Tafreshi, Mohammad Issa and Abdolhamid Mortezaei, (2009), "A Search in Obligation Means and Obligation to Achieve a Certain Result in Law of France and Iran", Research in Islamic jurisprudence and law, Volume 5, Number 15, pp. 31-11.

26. Tangestani, Mohammad Ghasem, (2019), "Limitations and Requirements of Authorities of Head of the Judiciary about creation necessary organizations in the Judiciary in Legal system of Iran", Administrative Law, No. 19, pp. 78-52.

27. Tangestani, Mohammad Ghasem and Mahdi Moradie berlian, (2021), "The Scope of the States' Role in Regulating and Supervising the Legal Profession", Public Law Studies, Volume 51, Number 2, pp. 618-595.

28. Vice President for Management and Human Capital Development, (undated), administrative system reform roadmap.

29. Vincent, Andrew, (1992), Theories of the State, translated by Hossein Bashirieh, Tehran: Ney, first edition.

30. Zarehgi, Mohammad and Mohammad Jalali, (2017), "Tarakom Zodaie Hoghooghi-Edari az Tehran dar Partoe Osool Ghanoon Asasi", Journal of Islamic Law, No. 2 (46), pp. 122-97. (In Persian)