



«نظام اداری صحیح» در نظرات شورای نگهبان

علی آریان‌نژاد^{۱*} ID، محمدصادق فراهانی^۲ ID، علی فتاحی زفرقندی^۳ ID

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۰۸

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1699.1554](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1699.1554)

چکیده

بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان موظف دانسته شده است تا مصوبات مجلس شورای اسلامی را از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد. با هدف ایفای این وظیفه، یکی از اصول پرتکرار قانون اساسی که مورد توجه شورای نگهبان است اصل سوم قانون اساسی مبنی بر وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران در ۱۶ بند است. بند ۱۰ این اصل «ایجاد نظام اداری صحیح» را یکی از وظایف دولت دانسته است. عبارت «نظام اداری صحیح» دارای ابهام است و امکان برداشت‌های متعدد از آن وجود دارد. بنابراین رفع ابهام از این عبارت ضروری است و بنا بر مقدمات فوق تحلیل نظرات شورای نگهبان برای دستیابی به این مهم کارا به نظر می‌رسد. بنابراین پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال است که «مفهوم نظام اداری صحیح بنا بر نظرات شورای نگهبان چیست؟». از آنجا که نظام اداری خود مشتمل بر ساختارها، روابط، سیاست‌ها، فرایندها، و آیین اداری است، صحیح و شایسته بودن آن مستلزم ابتدای آن بر اصول خاصی است که فهم چستی نظام اداری صحیح مبتنی بر نظرات شورای نگهبان در گرو استخراج این اصول از نظرات شورا است. بنابراین این پژوهش، با جابایی اصول مستخرج در ادبیات حاضر علم حقوق، این اصول را از نظر موضوعی در دو دسته مورد تحلیل قرار می‌دهد؛ ابتدا اصول حاکم بر سازمان اداری در دو بخش ساختار تشکیلاتی و استخدام نیروی انسانی و سپس اصول حاکم بر اعمال اداری در سه بخش اصول کلی، ارائه خدمات عمومی، و اخذ هزینه‌های عمومی بررسی می‌شود.

کلیدواژگان: نظام اداری صحیح، شورای نگهبان، اصل سوم، تشکیلات غیرضرور، وظایف دولت.



مقدمه

بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان موظف دانسته شده است تا مصوبات مجلس شورای اسلامی را از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر شناخت، به منظور تجدیدنظر، به مجلس بازگرداند. با هدف ایفای این وظیفه، شورای نگهبان در بررسی مصوبات یادشده باید تمام اصول قانون اساسی را مطمح نظر قرار دهد. یکی از اصول پرتکرار قانون اساسی که در رویه شورای نگهبان جهت مغایرت مصوبات مجلس بدان استناد شده اصل ۳ قانون اساسی است که درصدد تبیین وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران به منظور نیل به اهداف درج شده در اصل ۲ است.

اصل ۳ قانون اساسی وظایف دولت را در ۱۶ بند تشریح می‌کند. بند ۱۰ این اصل «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» را یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران دانسته است. بنابراین بند ۱۰ مرکب از دو عبارت است که با «و» عطف به یکدیگر متصل شده‌اند. در یک صورت‌بندی منطقی، عطف دو عبارت بر یکدیگر را می‌توان در چهار حالت تحلیل کرد: عطف مباین بر مباین، عطف مترادف بر مترادف، عطف عام بر خاص، عطف خاص بر عام. عطف عبارات بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی از باب عطف مباین بر مباین نیست. چون اصل ۳ خود درصدد تبیین تقسیم‌بندی وظایف دولت است؛ طوری که هر یک از وظایف را در یک بند مستقل طرح کرده است. بنابراین اگر نسبت دو عبارت درج شده در بند ۱۰ تباین بود، بنا بر فرض حکمت قانون‌گذار، که امری بدیهی است، باید عبارت دوم در بندی مستقل ارائه می‌شد. از طرفی با توجه به موجزنویسی به عنوان یکی از اصول قانون‌نویسی عطف یادشده نمی‌تواند عطف دو عبارت مترادف باشد. به‌علاوه توجه به مفاد این دو عبارت حکایت از عام بودن عبارت اول نسبت به عبارت دوم دارد. بنابراین عطف موجود در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی از نوع عطف عام بر خاص است و در نتیجه مناسب است «حذف تشکیلات غیر ضرور» نیز در ذیل عبارت عام «ایجاد نظام اداری صحیح» تحلیل شود.

عبارت «نظام اداری صحیح» دارای ابهام است و امکان برداشت‌های متعدد از آن وجود دارد؛ طوری که برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز به این ابهام اشاره داشته‌اند. بنابراین رفع ابهام از این عبارت ضروری است و بنا بر مقدمات فوق تحلیل نظرات

شورای نگهبان برای دستیابی به این مهم کارا به نظر می‌رسد. البته با توجه به آنکه تا به حال نظر تفسیری از شورای نگهبان در خصوص بند ۱۰ اصل ۳ صادر نشده است، نمی‌توان چهارچوب «نظام اداری صحیح» و مفهوم دقیق آن را از نظرات شورا استخراج کرد. لکن بررسی نظرات شورا پیرامون اصول مربوط جهت تقریب به این مهم ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال است که «مفهوم نظام اداری صحیح بنا بر ایرادات شورای نگهبان چیست؟». از آنجا که نظام اداری خود مشتمل بر ساختارها، روابط، سیاست‌ها، فرایندها، و آیین اداری است، صحیح و شایسته بودن آن مستلزم ابتدای آن بر اصول خاصی است که فهم چستی نظام اداری صحیح مبتنی بر نظرات شورای نگهبان در گرو استخراج این اصول از نظرات شورا است.

بنابراین این پژوهش با جاییابی اصول مستخرج در ادبیات حاضر علم حقوق این اصول را از نظر موضوعی در دو دسته مورد تحلیل قرار می‌دهد. ابتدا اصول حاکم بر سازمان اداری در دو بخش ساختار تشکیلاتی شامل سه اصل سلسله‌مراتب اداری، ضروری بودن تشکیلات، و اصل صلاحیت و استخدام نیروی انسانی شامل سه اصل لیاقت و شایستگی، تأمین رفاه کارکنان، و ممنوعیت جمع مشاغل مطالعه می‌شود. سپس اصول حاکم بر اعمال اداری در سه بخش اصول کلی شامل قانونی بودن، شفافیت، کارآمدی، رعایت حقوق مکسبۀ افراد، و تناسب؛ ارائه خدمات عمومی شامل استمرار، تقدّم، برابری، انطباق و رایگان بودن؛ و اصل برابری در اخذ هزینه‌های عمومی بررسی می‌شود.

پیش از این پژوهش، با توجه به ضرورت یادشده، پژوهش‌هایی با موضوع تحلیل «نظام اداری صحیح» صورت گرفته است که برخی همچون مقاله «مؤلفه‌ها و اصول حقوقی حاکم بر نظام اداری صحیح»، اثر موسی‌زاده، مبتنی بر موازین اسلامی به تحلیل این موضوع پرداخته‌اند و برخی دیگر اگرچه درصدد صورت‌بندی حقوقی از نظام اداری صحیح برآمده‌اند، به صورت کلی و صرفاً به بخشی از اصول و مبتنی بر نظریه‌ای خاص بدان پرداخته‌اند که از آن جمله می‌توان به کتاب *نظام اداری صحیح؛ مبانی، مؤلفه‌ها، و راه‌کارها*، اثر فرکیش، و پایان‌نامه «مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، اثر دانش‌اناری، اشاره کرد. بنابراین تحلیل این موضوع مبتنی بر موازین حقوقی و بر اساس نظرات شورای نگهبان وجه نوآوری نوشته حاضر است.

۱. اصول حاکم بر سازمان اداری

مفهوم سازمانی اداره در مقابل مفهوم مادی آن عبارت است از مجموع سازمان‌های اداری اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، و مؤسسات عمومی که با همه امکانات مادی و انسانی اهداف اداره را تحقق می‌بخشد (موسی‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۶). مبتنی بر این مفهوم از اداره، نظام اداری ساختار برنامه‌ریزی‌شده، سازمان‌دهی‌شده، و نهادینه‌شده (منظومه‌ای) از نهادها، سازمان‌ها، تأسیسات، و شالوده‌های اداری و تشکیلاتی دولت است که مجموعه وظایف، تکالیف، عملیات، و برنامه‌های دولت را برای حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله مقاصد و اهداف معین به اجرا درمی‌آورد (تصدیقی، ۱۳۸۷: ۱۱). به طور کلی با تفکیک ابزارهای مادی و انسانی می‌توان نظام اداری صحیح را در دو بخش ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی تحلیل کرد.

۱-۱. اصول حاکم بر ساختار تشکیلاتی

منظور از ساختار تشکیلاتی در حقیقت امکانات مادی سازمان اداری غیر از نیروی انسانی است. در نتیجه نظام اداری در دایره ساختار تشکیلاتی به مجموعه نهادهای دولتی و عمومی و سازکارهای آن‌ها اطلاق می‌شود که خدمات و کالاهای عمومی را ارائه می‌کنند (نوروزی و مهدوی‌راد، ۱۳۹۸: ۲۶). صحت نظام اداری در این معنا به وسیله تنظیم مناسب مجموعه یادشده تحقق می‌یابد که این مهم در گرو ابتنای این مجموعه بر یک سری اصول است که در ادامه اصول مستخرج از نظرات شورای نگهبان مرتبط با این موضوع مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱. اصل سلسله‌مراتب اداری

رابطه فرماندهی و فرمانبری در علوم اداری و حقوق اداری با اصطلاح سلسله‌مراتب اداری شناخته شده است. اگر بنا باشد این رابطه فرماندهی و فرمانبری یا سلسله‌مراتب با تصویری نمایش داده شود، به صورت یک هرم درمی‌آید (ابوالحمد، ۱۳۷۹، ۲: ۱۱۴). طبق این اصل، هر مأموری که تحت نظر مأمور دیگر انجام وظیفه می‌کند مکلف به اطاعت از اوامر مافوق خود است. در ساختار اداری می‌توان سه رابطه در نظر گرفت که به نظر می‌رسد در چهارچوب این اصل باید تحلیل شوند؛ رابطه مادون با مافوق خود، رابطه مادون با مافوق دیگر، رابطه دو مرجع که در عرض یک‌دیگر باشند. در ادامه اصل یادشده در هر یک از این روابط مبتنی بر نظرات شورای نگهبان تحلیل می‌شود.

الف) رابطهٔ مادون با مافوق خود

منطوق اصل سلسله‌مراتب اداری حاکی از آن است که مقام مادون باید از مقام مافوق خود تبعیت کند. تکالیف واحدهای اداری را مبتنی بر قوانین مختلف می‌توان به دو دسته تقسیم کرد؛ انجام دادن برخی از این تکالیف به دلیل حساسیت‌های خاص یا اهمیت آن بدون تأیید مقام مافوق امکان‌پذیر نیست، اما، در برخی دیگر نیاز به تأیید مقام مافوق ندارد.

در تکالیف دستهٔ اول، عدم الزام به کسب تأیید از مقام مافوق مغایر اصل سلسله‌مراتب اداری و در نتیجه نظام اداری صحیح است. مثلاً مجلس شورای اسلامی در مادهٔ ۷ طرح «جوانی جمعیت و حمایت از خانواده» مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ جهت اجرای بند «پ» مادهٔ ۱۰۳ قانون «برنامهٔ پنج‌سالهٔ ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰)» مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ تدابیری جهت تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل در نظر گرفته بود و در تبصره‌های ۲ و ۴ مادهٔ یادشده دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی، پژوهشگاه‌ها، و پارک‌های علم و فناوری را مکلف به انجام دادن برخی اقدامات از جمله بهسازی و تجهیز خوابگاه‌های متأهلی بدون نیاز به تصویب هیئت امنای بر اساس تدابیر اشاره‌شده کرده بود.

شورای نگهبان در جزء ۴ بند ۶ نظر شمارهٔ ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۴ اطلاق عدم نیاز به تصویب هیئت امنای دانشگاه‌ها و سایر مراکز برای انجام دادن امور یادشده را مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخت، با این استدلال که تجویز ساخت و تغییر وضعیت در خوابگاه‌های دانشجویی، که مستلزم صرف بودجهٔ کلان است، صرفاً با رضایت رئیس یا سرپرست دانشگاه و بدون نیاز به طرح موضوع در هیئت امنای، با توجه به لزوم نظارت هیئت امنای بر تصمیمات رئیس دانشگاه در جهت هزینه‌کرد بهینهٔ منابع مالی دانشگاه، مغایر با نظام اداری صحیح است.

ب) رابطهٔ مادون با مافوق دیگر

اگرچه بنا بر اصل سلسله‌مراتب اداری نهادهای مادون ملزم به تبعیت از نهادهای مافوق خود هستند، تفوق یک نهاد بر دیگری امری نسبی است و در نتیجه هر نهادی که مافوق باشد نمی‌تواند به همهٔ نهادهای مادون دستور دهد. به عبارت دیگر، نظام اداری مرکب از چندین سلسله‌مراتب اداری است که اصل یادشده صرفاً در درون هر سلسله برقرار است و قابل تعمیم

به سایر سلسله‌ها نیست. تعبیه هر سلسله نیز با توجه به اصول خاصی، از جمله تناسب صلاحیت نهادهای مافوق و مادون، صورت می‌گیرد. شورای نگهبان از این جهت در دو ناحیه به مصوبات مجلس ایراد کرده است.

در خصوص تعبیه سلسله‌مراتب‌های جدید، مثلاً مجلس شورای اسلامی در ماده ۲ طرح «اصلاح مواد ۱ و ۱۰ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» اصلاحی ۱۳۹۸/۰۷/۰۲، که درصدد اصلاح ماده ۱۰ قانون «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ برآمده بود، قصد داشت صدور پروانه جهت تشکیل احزاب، انجمن، جمعیت، جامعه، و کانون صنفی و خانه‌ها و نظارت بر فعالیت آن‌ها را به وظایف کمیسیون احزاب بیفزاید. شورای نگهبان در جزء ۲ بند ۲ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۴۸۶ مورخ ۹۸/۱۰۷/۲۰ ماده یادشده را مغایر با «نظام اداری صحیح» موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخت که با توجه به نظر مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان دلیل شورا برای مغایرت ماده یادشده عدم تناسب ترکیب کمیسیون احزاب با تشکلهای صنفی و سازکار آن است.

در خصوص تداخل سلسله‌مراتب‌های موجود، مثلاً مجلس شورای اسلامی در بند الحاقی تبصره ۱۰ لایحه «بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور» مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۱۱ وجوه و هزینه‌هایی که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور احداث، تکمیل، تجهیز فضاها، حفاظت، مرمت، و نگهداری از بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد، و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود را حسب مورد با تأیید سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و سازمان اوقاف و امور خیریه به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی کرده بود.

شورای نگهبان در بند ۹ نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۸۷۹۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۸ در خصوص حوزه‌های علمیه، با توجه به غیر مرتبط بودن مراجع تأییدکننده، مغایر «نظام اداری صحیح» موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت. چون حوزه‌های علمیه ذیل مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه و به تبع شورای عالی حوزه‌های علمیه فعالیت می‌کنند و دخالت سایر سازمان‌ها در امور آن‌ها جایز نیست. اما، برخلاف این رویه، شورای نگهبان مواردی همچون بند «ج» تبصره ۸ ماده واحده قانون «بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور» مصوب ۱۳۷۸/۱۱/۰۳ مجلس شورای اسلامی مبنی بر معافیت ۸۰ درصد عوارض شهرداری برای مدارس علوم دینی

و مساجد و مراکز فرهنگی و هنری با تأیید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و پایگاه‌های مقاومت بسیج با تأیید بنیاد شهید انقلاب اسلامی را تأیید کرده است.

پ) رابطه دو مرجع هم‌عرض

نظام اداری صحیح در صورتی نمود پیدا می‌کند که سلسله‌مراتب موجود در این نظام با یک‌دیگر ارتباط منطقی داشته باشند. در ایرادات شورای نگهبان از دو جهت به این مهم توجه شده است.

اول آنکه با توجه به فقدان نظام سلسله‌مراتب اداری نمی‌توان مراجع هم‌عرض موجود در دو سلسله‌مراتب متفاوت را در قبال یک‌دیگر مکلف کرد. به این موضوع در پی ماده ۵ طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۲۸ مبنی بر موظف کردن دستگاه‌های مشمول ماده ۵ قانون «مدیریت خدمات کشوری» به مأمور کردن کارکنان یا کارشناسان به منظور به‌کارگیری در دفتر ارتباطات مردمی نمایندگان مجلس در بند ۱ نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۰۵ توجه شده است؛ به این بیان که موظف ساختن دستگاه‌ها به مأمور کردن اشخاص موجب اخلال در نظام اداری صحیح می‌شود. چون با انتخاب نیروهای متخصص و کارشناس دستگاه‌ها از سوی نمایندگان و الزام دستگاه‌ها به مأمور کردن آن‌ها به دفاتر نمایندگان، عملاً، دستگاه مربوطه با فقدان نیروی کارشناس در آن بخش مواجه می‌شود و چه‌بسا انجام دادن امور جاری دستگاه در آن قسمت را مختل می‌کند.

دوم آنکه ارتباط نهادهای مختلف در قالب شخصیت حقوقی هر نهاد صورت می‌گیرد. بنابراین ارتباط کارکنان این نهادها با سایر نهادها به عنوان شخص حقیقی صحیح نیست؛ مگر آنکه به نمایندگی از شخصیت حقوقی باشد. شورای نگهبان در بند ۵ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۶۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۳ با اعلام مغایرت ماده ۱۱ طرح «اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست‌جمهوری» مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ مجلس شورای اسلامی، مبنی بر مکلف کردن دستگاه‌های اجرایی در برابر «اعضای شورای نگهبان و اداره انتخابات شورا» به این موضوع پرداخته است. مجلس نیز با جایگزینی «شورای نگهبان» و حذف عبارت «اداره انتخابات شورای نگهبان» یا هر یک از اعضای شورای نگهبان» نظر شورا را تأمین کرد.

۱-۱-۲. اصل ضروری بودن تشکیلات

به منظور صرفه‌جویی در امکانات و چابک‌سازی تشکیلات دولت، باید همه تشکیلات دولت ضروری باشد. چون وجود ساختارهای غیر ضرور اعم از نهادها و سازکارها موجب افزایش هزینه‌های دولت و اتلاف نیرو می‌شود و از طرفی فقدان ساختارهای ضروری موجبات عدم پیشبرد وظایف دولت را فراهم می‌آورد. با توجه به اصل ضروری بودن تشکیلات، چهار معیار برای ایجاد نظام اداری صحیح قابل استخراج است که عبارت‌اند از لزوم ایجاد تشکیلات ضرور، ممنوعیت حذف تشکیلات ضرور، ممنوعیت ایجاد تشکیلات غیر ضرور، لزوم حذف تشکیلات غیر ضرور؛ که در ادامه ایرادات شورای نگهبان ذیل این چهار معیار تحلیل می‌شود. گفتنی است این مهم در بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مقام معظم رهبری نیز مورد تأکید قرار گرفته است و به‌علاوه همان‌طور که در مقدمه اشاره شد به یکی از معیارهای چهارگانه درج‌شده در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی نیز تصریح شده است.

الف) لزوم ایجاد تشکیلات ضرور

اگر قانون‌گذار در طراحی نظام اداری تکلیف یا سازکار جدیدی برای ساختار تشکیلاتی ایجاد کند که تشکیلات پیشین ظرفیت کافی برای به انجام رساندن آن را نداشته باشند باید تشکیلات ضروری متناسب با آن را نیز به وجود آورد. مجلس شورای اسلامی در ماده ۳ طرح «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» مصوب ۱۴۰۱/۰۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی با در نظر گرفتن مجموعه‌ای از اختیارات و وظایف و صلاحیت‌ها کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی» پایه‌ریزی کرده بود. شورای نگهبان در جزء ۲ بند ۲ نظر شماره ۱۰۲/۳۰۶۳۸ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۱ مجموعه اختیارات و وظایف و صلاحیت‌هایی که در مواد مختلف این مصوبه به کمیسیون یادشده اختصاص داده شده است را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت؛ با این استدلال که در مواد مختلف این مصوبه اختیارات و تکالیف بسیار گسترده و متنوع و در عین حال بسیار حساسی را که بعضاً در وظایف نهادهایی همچون هیئت‌وزیران بوده است بدون ارائه ضوابط و معیارهای کافی برای تصمیم‌گیری، مطلقاً، به کمیسیون دوام واگذار کرده است. بنابراین در نظر شورای نگهبان تشکیلات ضروری برای ایجاد این نهاد لازم بوده است که در مصوبه موجود نیست و ازاین‌رو مغایر با نظام اداری صحیح شناخته شده است.

ب) ممنوعیت حذف تشکیلات ضرور

چابک‌سازی به عنوان یکی از معیارهای نظام اداری صحیح حائز اهمیت است. اما چابک‌سازی به معنای حذف تشکیلات ضروری نیست. چون حذف تشکیلات ضرور منجر به عدم ایفای نقش دولت می‌شود. مثلاً مجلس شورای اسلامی در ماده ۲ طرح «تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۲۱ وزارت آموزش و پرورش را مکلف دانسته است بخش‌های مازاد املاک واقع در مناطق تجاری و همچنین املاک مازاد خود را با رعایت ملاحظات آموزشی و تربیتی به صورت تجاری و خدماتی با مشارکت بخش‌های خصوصی و تعاونی احداث و نسبت به واگذاری یا اجاره آن‌ها اقدام کند و در تبصره ۱ ماده یادشده پیشنهاد تغییر کاربری موضوع این ماده به دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی را در صلاحیت ادارات کل نوسازی و تجهیز مدارس استان‌ها دانسته است و در ادامه کمیسیون یادشده را موظف دانسته است حداکثر ظرف مدت دو ماه نسبت به تعیین تکلیف آن اقدام کند و در صورت عدم اقدام کمیسیون اشاره شده در مدت یادشده پیشنهاد ارائه شده مصوب تلقی می‌شود. شورای نگهبان در جزء ۳ بند ۲ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۳۲۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۶ مصوب تلقی کردن پیشنهادهای ارائه شده به کمیسیون ماده ۵ قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» بدون رعایت تکالیف قانونی دیگر را مغایر «نظام اداری صحیح» موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته است. بنابراین در نظر شورای نگهبان تصویب کمیسیون یادشده تشکیلاتی ضروری است که حذف آن در هر شرایطی موجب اختلال در کارویژه‌های نظام اداری صحیح خواهد شد.

پ) ممنوعیت ایجاد تشکیلات غیر ضرور

با توجه به مقدمات پیشین، جهت ایجاد نظام اداری صحیح لازم است از ایجاد تشکیلات غیر ضرور جلوگیری شود. شورای نگهبان نیز در موارد متعددی این جهت را در تطبیق مصوبات بر قانون اساسی مد نظر داشته است. مثلاً مجلس شورای اسلامی در ماده ۴ طرح «اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰، علاوه بر شناسنامه، ارائه کارت ملی را نیز برای شرکت در انتخابات لازم دانسته بود که شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۴ این ماده را به دلیل آنکه موجب

کاهش مشارکت در انتخابات می‌شود مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی دانسته است. بنابراین، در نظر شورا، ارائه کارت ملی به انضمام شناسنامه مصداق ایجاد تشکیلات غیر ضرور و در نتیجه مغایر با نظام اداری صحیح دانسته شده است. گفتنی است مجلس شورای اسلامی در قالب ماده ۵ طرح «اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» اصلاحی ۱۴۰۲/۰۳/۳۰ اقدام به اصلاح ماده یادشده کرده است؛ طوری که صرف ارائه اصل یکی از مدارک کارت ملی، شناسنامه، گذرنامه، گواهینامه رانندگی، یا کارت خدمت دوره ضرورت نظام وظیفه را برای شرکت در انتخابات کافی می‌داند که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است.

ت) لزوم حذف تشکیلات غیر ضرور

نه تنها جلوگیری از ایجاد تشکیلات غیر ضرور لازم است، بلکه به منظور ایجاد نظام اداری صحیح باید تشکیلات غیر ضرور نیز حذف شود. اگرچه رعایت این مهم در ساحت ابتکار مطرح است و با توجه به اصل ۹۴ قانون اساسی در بادی امر این‌طور به نظر می‌رسد که شورای نگهبان در مقام ابتکار نیست، بلکه صرفاً ابتکارات مجلس و دولت را از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌دهد، به نظر می‌رسد این ملاک می‌تواند معیاری کاربردی برای شورا نیز در نوعی از مصوبات خاص مطرح باشد که آن دسته از مصوبات خاص مصوباتی هستند که در مقام اصلاح مصوبه پیشین یا یکی از ساختارهای موجود باشند. به نظر می‌رسد اگر در این نوع از مصوبات مجلس یا دولت تشکیلات غیر ضرور را حذف نکنند، شورای نگهبان باید مغایرت مصوبه با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی را اعلام کند. شورای نگهبان خود نیز با تأیید ماده ۴۲ لایحه «مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی و تبصره آن مبنی بر تکلیف دستگاه‌های اجرایی به تطبیق ساختمان‌های خود با ضوابط و استانداردهای به‌کارگیری فضاها و تجهیزات و ملزومات اداری و اعلام فضاهای مازاد حسب مورد در استان‌ها به ادارات کل اقتصادی و دارایی استان و در مرکز به وزارت امور اقتصادی و دارایی لزوم حذف تشکیلات غیر ضرور را مورد توجه قرار داده است.

۱-۳. اصل صلاحیت (تفکیک صلاحیت‌ها)

صلاحیت تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ۳: ۲۳۵۵). اصولاً موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» است (علی‌آبادی، ۱۳۸۷: ۳). در حقوق اداری گفته می‌شود صلاحیت شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطا می‌شود (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۱). این صلاحیت‌ها بر دو قسم است؛ برخی صلاحیت‌های اداره ذاتی است و در حقیقت صلاحیتی است که اساساً اداره برای انجام دادن آن به وجود آمده است و با سلب این صلاحیت وجود آن اداره با ایراد مواجه می‌شود و برخی از صلاحیت‌ها غیر ذاتی است، طوری که سلب آن از اداره به موجودیت آن خلش‌های وارد نمی‌آورد.

حال اگر در ساحت تقنین، با وجود یک ساختار تشکیلاتی، صلاحیت‌های ذاتی آن سلب شود و به نهاد دیگری اعطا شود خلاف نظام اداری صحیح است و باید شورای نگهبان بنا بر بند ۳ اصل ۱۰ قانون اساسی آن مصوبه را مغایر بشناسد. در رویه شورای نگهبان نیز موارد متعددی از این قبیل وجود دارد که در ادامه به یک مورد آن برای نمونه اشاره می‌شود.

مجلس شورای اسلامی در تبصره ۲ ماده ۱۵ لایحه «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»، اصلاحی ۱۴۰۰/۰۷/۱۱، مطالبات شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی به میزان بیش از یک میلیارد ریال را در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأموران اجرایی شهرداری قابل وصول دانسته بود. شورای نگهبان در جزء ۱ بند ۸ نظر شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۲ تبصره یادشده را مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته است؛ با این استدلال که مجلس شورای اسلامی در دیگر قوانین اجرای اسناد لازم‌الاجرا را از طریق ادارات اجرای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مقرر داشته است و در این زمینه تشکیلات بزرگی در ادارات ثبت سراسر کشور ایجاد شده است و مقررات مفصلی نیز در مورد نحوه اجرای آن‌ها در نظر گرفته شده است.

۱-۲. اصول حاکم بر استخدام نیروی انسانی

نیروی انسانی بیشترین و اساسی‌ترین نقش را در مجموعه نظام اداری و اجرایی ایفا می‌کند و صحت امور بستگی به نحوه مدیریت و کاربرد این نیروی عظیم دارد (هاشمی، ۱۳۹۳، ۱: ۳۱۲). بنابراین به کارگیری صحیح این نیروی انسانی مؤلفه‌ای مهم در ایجاد نظام اداری صحیح

است و ایجاد نظام استخدامی قابل قبول در گرو حاکمیت اصولی بر این نظام است که مبنا و منبع سایر مقررات به شمار می‌روند و در مواردی که خلأ قانونی وجود داشته باشد خود این قواعد می‌توانند مستقلاً مبنا قرار گیرند و خلأهای موجود را پوشش دهند (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۵: ۴۷). شورای نگهبان در تحلیل «نظام اداری صحیح» به برخی از این اصول در موارد متعدد توجه داشته است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۲-۱. اصل لیاقت و شایستگی

«شایسته‌گزینی» در لغت به معنای داشتن لیاقت، استحقاق، و توانایی و پیشرو بودن در این صفات است. این اصطلاح بیشتر در مورد انتخاب و انتصاب مدیران و مسئولان در بخش‌های مختلف عمومی کاربرد دارد (ابطحی و عبدصبور، ۱۳۸۹: ۵۴). اما منحصر در این افراد خاص نیست و برای استقرار کلیه افراد در جایگاه‌های مناسب باید فرایند شایسته‌سالاری را مورد توجه قرار داد. چون عدم استقرار مناسب افراد در جایگاه سازمانی در هر رده‌ای که باشند می‌تواند موجب اثرگذاری منفی در عملکرد سازمان شود (رابطی، ۱۳۸۰: ۳۶). بنابراین نظام اداری باید به گونه‌ای سازمان‌دهی شود که افراد شایسته به سازمان جذب شوند و دادن شغل به افراد بر اساس وابستگی‌های قومی و مذهبی و سیاسی و مانند آن خلاف اصل شایسته‌سالاری است (جلالی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۴۴۲). این مهم در بند ۳ سیاست‌های کلی نظام اداری کشور ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مقام معظم رهبری مورد تأکید قرار گرفته است. شورای نگهبان نیز در موارد متعدد از این جهت مصوبات مجلس را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی دانسته است که در ادامه به یک مورد آن اشاره می‌شود.

مجلس شورای اسلامی در طرح «تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی» اصلاحی ۱۳۹۸/۰۴/۲۴ در قالب ماده واحده تدابیری به منظور استخدام کارشناسان بیمه کشاورزی اتخاذ کرده است. اما در تبصره ۱ آن تحصیلات لازم کارشناسان یادشده را محدود به چند رشته خاص دانسته و از طرفی در تبصره ۴ وزارت جهاد کشاورزی را ملزم به استخدام بعضی کارشناسان، صرفاً بر اساس سابقه فعالیت و بدون توجه به سایر معیارهای مورد نیاز، از جمله تخصص افراد، کرده بود. شورای نگهبان در بند ۱ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۳۹ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۹ دو تبصره یادشده را مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داده است. بنابراین در نظر شورای نگهبان نیز اصل لیاقت و شایستگی در استخدام نیروی انسانی جهت

ایجاد نظام اداری صحیح باید حاکم باشد. مجلس شورای اسلامی نیز با رفع محدودیت رشته‌های تحصیلی موضوع تبصره ۱ ماده یادشده و رفع الزام موضوع تبصره ۴ آن ماده نظر شورا را تأمین کرد.

۱-۲-۲. اصل تأمین رفاه کارکنان دولت

لازمه یک نظام اداری کارآمد وجود کارکنانی است که نیازهای متعارف آن‌ها تأمین شده باشد. عدم تأمین نیازها خود زمینه عدم کارایی یا فساد اداری را فراهم می‌کند (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰، ۱: ۲۰۹). از آنجا که کارکنان دولت طیف وسیعی را در بر دارد، تأمین رفاه برای همه این افراد به صورت برابر و یکسان مطلوب نیست؛ بلکه تنظیم شیوه‌های پرداخت عادلانه باید با در نظر گرفتن مؤلفه‌های مهم مرتبط با هر شغل و هر شاغل صورت گیرد که به این مهم در بند ۶ سیاست‌های کلی نظام اداری کشور ابلاغی ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ مقام معظم رهبری اشاره شده است (رضایی‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۷۲). شورای نگهبان نیز در موارد متعدد و از جنبه‌های مختلف در انطباق مصوبات مجلس بر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به این اصل توجه داشته است.

مثلاً مجلس شورای اسلامی در ماده ۳۸ لایحه «مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ کلیه دستگاه‌های اجرایی را موظف دانسته بود در چهارچوب احکام فصل ۴ لایحه یادشده حداکثر ظرف مدت یک سال نسبت به پیشنهاد اصلاح ساختار سازمانی خود اقدام کنند و در غیر این صورت هر گونه پرداخت به کارمندان شاغل در پست‌های سازمانی پیشین در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی خواهد بود. شورای نگهبان در بند ۹ نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ ضمانت اجرای درج‌شده در ماده یادشده را به دلیل آنکه متضمن تضییع حقوق کارمندان است مغایر بند اصل ۳ قانون اساسی دانست.

۲. اصول حاکم بر اعمال اداری

«عمل اداری» هر تصمیم یا اقدام یا فعل و ترک فعل است که مقامات و مأموران اداری دولتی و عمومی در مقام انجام دادن وظیفه و طبق قانون انجام می‌دهند و ناظر بر اشخاص و موارد معین است و آثار حقوقی دارد (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰، ۲: ۲۷). گاهی اعمال اداری به صورت یک‌جانبه یا «ایقاعات اداری» است و گاهی اداره از اعمال دوجانبه استفاده می‌کند که در اصطلاح «قراردادهای اداری» نامیده می‌شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۳۰۱).

علاوه بر ساختار تشکیلاتی، اعمال اداری اعم از ایقاعات و قراردادهای اداری نیز باید به صورت صحیح پایه‌ریزی شوند تا نظام اداری صحیح تحقق یابد. از همین جهت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات بر قانون اساسی پایه‌ریزی صحیح اعمال اداری را مطمح نظر قرار داده است که در ادامه پس از بررسی نظرات شورا، که در قالب اصول کلی حاکم بر اعمال اداری جای می‌گیرند، اصول مستخرج از نظرات، ناظر بر ارائه خدمات عمومی و اخذ هزینه‌های عمومی، به عنوان دو عمل اداری عمده و مهم اداره مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱. اصول کلی

برای هر یک از اعمال اداری با توجه به ویژگی‌های خاص آن چهارچوب و اصولی در جهت ایجاد نظام اداری صحیح وجود دارد که برخی از این اصول در مورد همه اعمال اداری مشترک است و جریان دارد. در ادامه تعدادی از این اصول مشترک و کلی، که از نظرات شورای نگهبان قابل استخراج است، بررسی می‌شود.

۲-۱-۱. اصل قانونی بودن

مقامات اداری مکلف‌اند همواره در اعمالی که انجام می‌دهند قوانینی را رعایت کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۴۳۹) که دارای ویژگی‌های خاص از قبیل وضوح و عام بودن و پایداری نسبی باشد (مرکزالمیری، ۱۳۹۴: ۶۵). بنابراین تصویب قانون شکلی بدون ویژگی‌های خاص موجبات حاکمیت آن بر مردم را فراهم نمی‌آورد و در نهایت موجب هرج و مرج و ایجاد نظام اداری ناصحیح می‌شود. از این حیث شورای نگهبان در ایرادات مبتنی بر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی دو ویژگی «جامعیت» و «پایداری» را مد نظر قرار داده است که در ادامه ایرادات شورا در قالب این تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) ایراد بر عدم جامعیت قوانین

مجلس شورای اسلامی در تبصره ۱ ماده ۵ لایحه «اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۲۹، علاوه بر مواردی که در بندهای «ح» و «ج» ماده ۱۱۳ قانون «امور گمرکی» مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ و اصلاحات بعدی آن قاچاق محسوب می‌شود، وجود هر گونه کالای اضافی بیش از ۱۵ درصد در واحد کالا را نیز قاچاق محسوب کرده بود. شورای نگهبان در بند ۳ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱ اطلاق عدم احتساب قاچاق برای کالای اضافی به میزان کمتر از ۱۵ درصد را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته است؛

از این جهت که عدم در نظر گرفتن ضمانت اجرا برای کالای اضافی به میزان کمتر از ۱۵ درصد، خود، موجبات قاجاق را فراهم می‌آورد.

ب) ایراد بر تصویب قانون ناپایدار

مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۳ طرح «تغییر جدول حقوق و ضوابط پرداخت مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری و قضات» مصوب ۱۳۷۰/۰۱/۱۴ قانون یادشده را صرفاً برای یک سال قابل اجرا دانسته بود و از سال بعد قانون «نظام هماهنگ پرداخت»، که بعد از تصویب این قانون به تصویب مجلس رسیده است، را حاکم می‌دانست. شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۲۱ مورخ ۱۳۷۰/۰۱/۱۵ ماده یادشده را از این جهت که دلالت بر یک ساله بودن قانون دارد مغایر با نظام صحیح اداری دانست. مجلس شورای اسلامی نیز با حذف عبارت ذیل ماده یادشده مبنی بر حکومت قانون «نظام هماهنگ پرداخت» در سال‌های آینده نظر شورا را تأمین کرد. اما از آنجا که مفهوم مخالف صدر ماده مبنی بر قابل اجرا بودن قانون در سال حاضر دلالت بر یک ساله بودن قانون دارد، باید شورای نگهبان مجدداً اعلام ایراد می‌کرد.

۲-۱-۲. اصل شفافیت

«شفافیت» اصل توانمند ساختن عموم برای به دست آوردن اطلاعات در مورد عملیات و ساختارهای یک نهاد معین تعریف می‌شود (یحیی‌زاده و هداوند، ۱۴۰۱: ۱۷۲). یکی از ارکان فساد اداری، که منجر به ایجاد رانت و نظام اداری ناصحیح می‌شود، عدم شفافیت تصمیمات اداری است. اما قلمرو اصل شفافیت مطلق نیست و مشمول محدودیت‌هایی است که این محدودیت‌ها ناظر به عناوینی چون حریم خصوصی، امنیت، مصالح عمومی دولت، و مانند این موارد است که در صورت عدم رعایت این استثنائات نظام اداری صحیح مختل خواهد شد (کردنژاد و قاسمی، ۱۳۹۹: ۲۰۲). شورای نگهبان نیز در موارد متعددی این اصل را در نظام اداری ایران مورد پذیرش قرار داده است و به حاکمیت آن بر اعمال اداری ایرادی وارد نکرده است. اما در مواردی استثنائات این اصل در قانون‌گذاری پیش‌بینی نشده است که شورا در موارد متعدد این امر را مغایر نظام اداری صحیح دانسته است.

مثلاً مجلس شورای اسلامی در بندهای «الف»، «ب»، «ت»، «ج»، و «چ» ماده ۲ طرح «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی، و سایر نهادها» مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ مشمولان

طرح یادشده را موظف دانسته بود اسناد خاصی را از طریق سامانه‌های مربوط به خود منتشر کنند و در دسترس عموم قرار دهند. شورای نگهبان در جزء ۱ بند ۲ نظر شماره ۱۰۲/۳۱۲۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۳ اطلاق بندهای یادشده را نسبت به بخش خصوصی، دستگاه‌های زیر نظر رهبری، و همچنین نسبت به دستگاه‌های دولتی در مواردی که موضوع دارای جنبه امنیتی است یا انتشار آن‌ها مخالف مصالح ملی است مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت؛ با این استدلال که نسبت به بخش خصوصی این امر نه تنها ضرورت ندارد بلکه موجب تضعیف موقعیت تجاری نهادهای خصوصی می‌شود، نسبت به دستگاه‌های زیر نظر رهبری باید مقید به استیذان از رهبری باشد، و نسبت به موضوعات امنیتی دستگاه‌های دولتی شفافیت موجب مخاطرات امنیتی و دفاعی برای کشور است و در موضوعات دارای مصلحت این دستگاه‌ها نیز شفافیت خلاف مصلحت عمومی جامعه است.

۲-۳. اصل کارآمدی و اثربخشی

کارآمدی و اثربخشی به معنای نسبت ارزش اهداف محقق‌شده به ارزش اهداف مورد انتظار و به عبارت دیگر انجام دادن کار درست است (فرکیش، ۱۳۹۸: ۴۸ و ۵۲). بنابراین تحقق آن در گرو کسب اهداف تعیین‌شده و رضایت خاطر افرادی است که در راه رسیدن به اهداف نقش دارند. در علم مدیریت مفهومی دیگر تحت عنوان «کارایی» نیز وجود دارد که در معنای خاص منظور از آن به کارگیری و تخصیص منابع تولید برای استفاده از منابع تولید و صرف حداقل هزینه و کمترین ضایعات برای هر میزان تولید است و در معنای عام به مفهوم درست انجام دادن کار است (اخوان‌کاظمی، ۱۳۸۳: ۶۶). همان‌طور که مفاهیم پیش‌تعریف‌شده نیز گویاست، کارایی در ساحت اجرا کاربرد دارد. اما مفهوم «کارآمدی» علاوه بر ساحت اجرا با ساحت تقنین نیز پیوند دارد؛ به این بیان که انجام دادن کار درست منوط به طراحی کار درست و اثربخش توسط قانون‌گذار برای اداره است. در ایرادات شورای نگهبان نیز کارآمدی به عنوان یکی از مؤلفه‌های نظام اداری صحیح مورد توجه واقع شده است که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۷ لایحه «اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۲۹ در صدد الحاق یک ماده به قانون یادشده به منظور تبیین موارد قاچاق ارز بود. شورای نگهبان در جزء ۱ بند ۱۰ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱، با

توجه به شرایط و مقتضیات کنونی کشور، اطلاق محدود کردن معاملات ارز به قواعد یادشده را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت و در این حقیقت این اقدام را کارآمد ندانست.

۲-۱-۴. اصل رعایت حقوق مکتسبه افراد

«حق مکتسبه» واجد مفهومی مشابه با اصل انتظار مشروع شهروندان است و ناظر به حقی است که شرعاً و قانوناً برای شهروند به تبع وضعیت حقوقی خاصی ایجاد می‌شود و عدالت و انصاف حکم می‌کند که در کلیه اعمال اداری مورد احترام دولت قرار گیرد. چون، در غیر این صورت، نه تنها این حقوق تأمین نمی‌شوند بلکه به آسانی نقض می‌شوند (پتفت و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۴۸). بنابراین مجلس شورای اسلامی باید در مقام طراحی اعمال اداری به این مهم توجه داشته باشد. شورای نگهبان نیز این اصل را به عنوان یکی از مؤلفه‌های نظام اداری صحیح به رسمیت شناخته است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مجلس شورای اسلامی در تبصره ماده واحده طرح «اصلاح ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۷ حکم ماده مبنی بر اولویت جذب داوطلبان بومی شهرستانی به استثنای شهر تهران و کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها را به موارد جذبی که مهلت ثبت‌نام به پایان رسیده اما هنوز نتیجه نهایی اعلام نشده است نیز تعمیم داده بود. شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۷۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۶ اطلاق تبصره یادشده نسبت به مواردی که برای افراد موضوع تبصره حقی ایجاد شده است را خلاف نظام اداری صحیح شناخت.

۲-۱-۵. اصل تناسب

«تناسب» به عنوان یک اصل کلی حقوقی در نظام‌های حقوقی مدرن در پی تحقق حمایت از شهروندان در برابر دولت و تناسب مداخلات آن با اهداف مورد نظر ایجاد شده است (زارعی و مرادی برلیان، ۱۳۹۳: ۱۴۵). مبتنی بر این اصل باید رابطه معقولی بین نتایج و ابزار مورد استفاده و تصمیم اتخاذی وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر بر این اساس اتخاذ هر قسم تصمیم یا اقدامی که خارج از هدف مورد نظر باشد یا هر اقدام سختگیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۳). یکی از جنبه‌های این اصل لزوم تناسب میان تخلف و مجازات است که در رویه قضایی دیوان عدالت اداری به طور صریح به رسمیت شناخته شده است (پتفت و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۶۰). شورای نگهبان نیز در مواردی

از همین جنبه این اصل را به عنوان یکی از معیارهای لازم برای تحقق نظام اداری صحیح مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی مورد توجه قرار داده است که در ادامه تبیین می‌شود.

مجلس شورای اسلامی در ماده ۷ طرح «اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۷، که در صدد اصلاح ماده ۱۱ قانون «انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ است، تبصره‌ای به ماده اخیر افزوده است مبنی بر آنکه در صورت عدم انجام دادن تکالیف مقرر در این ماده این امر تخلف اداری محسوب و مرتکب به انفصال از خدمات دولتی از دو تا شش ماه محکوم می‌شود. شورای نگهبان نیز در جزء ۲ بند ۴ نظر شماره ۱۰۲/۳۷۲۰۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ تبصره یادشده را دلیل عدم تناسب تخلف و مجازات مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته است. مجلس نیز ضمن حفظ صدر تبصره مبنی بر احتساب این امر به عنوان تخلف اداری، با حذف مجازات مندرج در این تبصره، نظر شورا را تأمین کرد.

۲-۲. اصول حاکم بر ارائه خدمات عمومی

خدمات عمومی اموری هستند که به جهت رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارد (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰، ۱: ۳۸) و عدم ارائه مطلوب آن موجب کاهش اعتماد عمومی و تبعات گسترده برای دولت است. در نتیجه تأمین مطلوب آن یکی از شروط بقای حکومت است (زارعی و نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۶: ۱۳۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور در اصول مختلف به مصادیق بارزی از خدمات عمومی اشاره کرده و وظیفه تأمین آن‌ها را بر عهده دولت گذاشته است که از نظر برخی حاکی از پذیرش این مفهوم به مثابه فلسفه وجودی دولت و دستگاه اجرایی است (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۹). ارائه خدمات عمومی به عنوان یک عمل اداری، به دلیل اهمیت فراوانی که در زندگی اجتماعی دارند، از اصولی تبعیت می‌کند که چهارچوب اجرایی و طرق لازم‌الاجرا شدن آن را تبیین می‌کند (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۴). این اصول عبارت‌اند از استمرار، تقدّم، برابری، انطباق، رایگان بودن (رستمی و رشیدی، ۱۳۹۶: ۱۶۸ - ۱۷۹) که شورای نگهبان نیز در نظرات خود برخی از این اصول را به عنوان یکی از شاخص‌های نظام اداری صحیح مدنظر خود قرار داده است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مجلس شورای اسلامی در ماده ۵۱ طرح «جوانی جمعیت و حمایت از خانواده» مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ هر گونه ارائه ارقام مرتبط با پیشگیری از بارداری و کار گذاشتن اقلام پیشگیری و تشویق به استفاده از آن‌ها در شبکه بهداشتی-درمانی وابسته به دانشگاه‌های علوم پزشکی را ممنوع دانست و سپس در تبصره ۱ ماده یادشده وزارت بهداشت را مکلف به تهیه و اجرای دستورالعمل ارائه دارو و خدمات و اقلام مرتبط با جلوگیری از بارداری صرفاً برای موارد موجب خطر جانی برای مادر یا جنین کرد و به عبارتی ماده را در خصوص مواردی که موجب خطر جانی برای مادر یا جنین است تخصیص زد. شورای نگهبان در جزء ۱ بند ۳۳ نظر شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۴ اطلاق حکم تبصره در موارد یادشده را مغایر با نظام اداری صحیح دانست؛ با این استدلال که علاوه بر موارد خطر جانی موارد دیگری نیز وجود دارد که بارداری موجب ضرر جدی به مادر یا جنین خواهد شد که عدم اشاره قانون‌گذار به این استثنا تضییقی بلاوجه در قبال شهروندان و مغایر با نظام اداری صحیح در بخش سلامت است. بنابراین شورا در این نظر اصول استمرار و انطباق را در ارائه خدمات عمومی مد نظر قرار داده است. چون اصل استمرار یا تداوم خدمات عمومی بیانگر عدم تعطیلی خدمات عمومی به جهت ضرورت پاسخ‌گویی مداوم به نیازهای عمومی است (جلالی و حیدری، ۱۳۹۵: ۱۷) و منظور از اصل انطباق خدمات عمومی تناسب ارائه خدمات عمومی با نیازهای امور اجتماعی است (مؤمن و رحمت‌الهی، ۱۳۹۶: ۹۳) که در مصوبه یادشده رعایت نشده است؛ به این بیان که بنا بر اصل استمرار خدمت ارائه ارقام پیشگیری از بارداری نباید بدون دلیل موجه قطع شود و از طرفی بنا بر اصل انطباق، چون علاوه بر مواردی که موجب خطر جانی برای مادر یا جنین می‌شود نیاز واقعی و صحیح دیگری نیز برای دریافت خدمت یادشده وجود دارد که حکومت باید آن را تأمین کند.

اصل انطباق از این جهت که ارائه خدمات عمومی باید رافع نیازی واقعی و صحیح باشد در ایرادی دیگر مد نظر شورا قرار گرفته است؛ به این شرح که مجلس شورای اسلامی در بند الحاقی ۵ تبصره ۸ لایحه «بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ بر اساس ماده ۴ قانون «مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق و تلفن، فاضلاب و گاز» مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ دستگاه‌های مسئول موضوع این قانون را مجاز به برقراری انشعاب‌های غیر دائم خدمات عمومی موضوع این قانون در سال ۱۴۰۰ مطابق با تعرفه مربوط تا تعیین تکلیف

قانونی از سوی مراجع ذیصلاح کرده بود. شورای نگهبان در جزء ۷ بند ۷ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ برقراری انشعابات غیردائم خدمات عمومی موضوع قانون درج شده در خارج از محدوده شهرها و روستاها را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت؛ با این استدلال که با تجویز برقراری خدمات عمومی موقت اشاره شده افراد تشویق به سکونت در محل های غیر مجاز خواهند شد و این عمل در نهایت منجر به دائمی شدن سکونت های غیر مجاز می شود.

سایر اصول حاکم بر ارائه خدمات عمومی نیز مورد تأیید شورای نگهبان است و این مهم در قوانین متعدد از جانب شورا مغایر با شرع یا قانون اساسی اعلام نشده است. مثلاً اصل برابری مبنی بر برخورداری برابر شهروندان از خدمات عمومی در ماده ۲۷ قانون «مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۲۴ و ماده ۴ قانون «برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ مشهود است (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۷۶). اصل تقدم مبنی بر رجحان منافع عمومی بر منافع خصوصی مبتنی بر دو معیار «مصلحت» و «ضرورت» در رویه شورای نگهبان پذیرفته شده است (ویژه و امجدیان، ۱۳۹۴: ۴۰). اصل رایگان بودن خدمات عمومی نیز در قوانینی همچون جزء ۱ بند «الف» ماده ۴ قانون «اهداف، وظایف، و اختیارات وزارت ورزش و جوانان» مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۶ در قالب عبارت «تربیت بدنی رایگان» مورد توجه واقع شده است (← رخشان و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱ - ۱۳).

۲-۳. اصول حاکم بر اخذ هزینه های عمومی

اگرچه همان طور که اشاره شد یکی از اصول حاکم بر ارائه خدمات عمومی اصل رایگان بودن است، دولت ها در جهت ارائه بهتر خدمات به مردم ناچار به تأمین مقداری از هزینه ها از خود آن ها هستند (عباسی و کیا، ۱۳۹۱: ۶). بنابراین در جهت صیانت از اصل رایگان بودن و تضمین نظام اداری صحیح باید بر عمل اخذ هزینه های عمومی و مهم ترین نوع آن یعنی مالیات اصولی حاکم باشد.

یکی از این اصول اصل برابری است. برابری در پرداخت هزینه های عمومی مفهومی نسبتاً نوین و به معنای اعمال معیارهای قانونی یکسان بر اخذ هزینه های عمومی و اتخاذ معیارهای عینی و معقول برای اخذ این هزینه ها در تدوین قوانین است که برای تحقق آن لازم است معیارهای اتخاذ شده برای طبقات مختلف شهروندان متفاوت باشد و حتی با توجه به اهمیت

حفظ منافع عمومی گروهی از شهروندان مشمول حمایت در این زمینه شوند (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۴۱ و ۲۴۲). شورای نگهبان نیز در ایرادی مبتنی بر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به این اصل توجه داشته است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مجلس شورای اسلامی در جزء ۴ بند «ب» ماده ۹ لایحه «مالیات بر ارزش افزوده» مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۰۲ کلیه مراحل خدمات، تهیه، تولید، پخش، و عرضه فیلم و سریال و موسیقی را از پرداخت مالیات و عوارض معاف دانسته بود. شورای نگهبان در جزء ۷ بند ۶ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۰ اطلاق معافیت کلیه مراحل خدمات تهیه، تولید، پخش، و عرضه موارد اشاره شده نسبت به موارد تجاری که دارای سود معتنا به هستند را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت. مجلس نیز با حذف جزء ۴ بند یادشده نظر شورا را تأمین کرد. اما اقدام مجلس از این جهت قابل انتقاد است که بدون توجه به مناط ارائه شده در نظر شورا مبنی بر عدم شمول معافیت مالیاتی نسبت به موارد تجاری دارای سود معتنا به طور کامل بند یادشده را حذف کرده است؛ حال آنکه به نظر مناسب بود با استثنا کردن موارد تجاری دارای سود معتنا به آن بند را اصلاح می‌کرد.

شورای نگهبان در دو ایراد دیگر اصل برابری را از جهت اتخاذ معیارهای عینی و معقول برای اخذ این هزینه‌ها در تدوین قوانین نیز مد نظر قرار داده است؛ به این شرح که در مورد اول مجلس شورای اسلامی در جزء ۵ تبصره ۸ الحاقی به ماده ۱۶۹ مکرر طرح «اصلاح ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۹۹/۰۷/۰۶ مالیات موضوع ماده ۵۴ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم را نسبت به مالکانی که واحدهای مسکونی خود را به فردی که اقامتگاه اصلی دیگری در سامانه برای او تعریف نشده است اجاره دهند تعمیم داده بود. شورای نگهبان در جزء ۳ بند ۲ نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۲۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۰۱ اطلاق جزء یادشده را در مواردی که مالک به اطلاعات اشاره شده دسترسی ندارد مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخت.

در مورد دوم مجلس شورای اسلامی در بند الحاقی ۳ تبصره ۱۸ لایحه «بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ قطع یا کاهش عرضه خدمات عمومی همچون گاز یا برق واحدهای تولیدی منوط به جبران خسارت و زیان و عدم نفع واحدهای تولیدی یادشده از سوی شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات دانسته بود. شورای نگهبان در جزء ۷ بند ۱۷ نظر شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ اطلاق حکم به جبران خسارت نسبت به فروشی که

دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمات کوتاهی یا تقصیری نداشته‌اند و بروز اتفاقات یادشده خارج از اختیار آن‌ها بوده است مغایر بند ۱۰ اصل ۳ دانست.

نتیجه‌گیری

در اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد نظام اداری صحیح به عنوان یکی از وظایف دولت به رسمیت شناخته شده است. از آنجا که عبارت «نظام اداری صحیح» دارای ابهام است و امکان برداشت‌های متعدد از آن وجود دارد، رفع ابهام از این عبارت ضروری است و به نظر می‌رسد از آنجا که شورای نگهبان بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی برای تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی صالح شناخته شده است تحلیل نظرات شورای نگهبان مبتنی بر اصول مرتبط با «نظام اداری صحیح» برای دستیابی به این مهم کارا به نظر می‌رسد.

نظام اداری خود مشتمل بر ساختارها، روابط، سیاست‌ها، فرایندها، و آیین اداری است و صحیح و شایسته بودن آن مستلزم ابتدای آن بر اصول خاصی است که فهم چستی نظام اداری صحیح مبتنی بر ایرادات شورای نگهبان در گرو استخراج این اصول از نظرات شورا است. این اصول مستخرج را می‌توان از نظر موضوعی در دو دسته طبقه‌بندی کرد که عبارت‌اند از اصول حاکم بر سازمان اداری و اصول حاکم بر اعمال اداری.

اصول حاکم بر سازمان اداری مبتنی بر تفکیک ابزارهای مادی و انسانی اداره شامل دو بخش ساختار تشکیلاتی و نیروی انسانی است. اصول حاکم بر ساختار تشکیلاتی در ایرادات شورای نگهبان شامل سه اصل سلسله‌مراتب اداری، ضروری بودن تشکیلات، و اصل صلاحیت است. اصول حاکم بر استخدام نیروی انسانی نیز در نظرات شورای نگهبان شامل دو اصل لیاقت و شایستگی و تأمین رفاه کارکنان است.

دسته دوم اصول مستخرج اصول حاکم بر اعمال اداری است که از این جهت شورای نگهبان علاوه بر توجه به اصول کلی حاکم بر اعمال اداری، به طور خاص، اصول حاکم بر ارائه خدمات عمومی و اخذ هزینه‌های عمومی به عنوان دو عمل اداری عمده و مهم اداره را نیز مد نظر قرار داده است. اصول کلی حاکم بر اعمال اداری در رویه شورای نگهبان شامل چهار اصل است که عبارت‌اند از قانونی بودن، شفافیت، کارآمدی، رعایت حقوق مکتسبه افراد و تناسب. از آنجا که ارائه خدمات عمومی به عنوان یک عمل اداری اهمیت فراوانی در زندگی

اجتماعی دارد، از اصولی تبعیت می‌کند که چهارچوب اجرایی و طرق لازم‌الاجرا شدن آن را تبیین می‌کند و این اصول عبارت‌اند از استمرار، تقدّم، برابری، انطباق، و رایگان بودن که در نظرات شورای نگهبان مورد توجه واقع شده است. عمل اداری مهم دیگری که به طور ویژه در رویه شورای نگهبان بدان توجه شده است اخذ هزینه‌های عمومی است که در این مورد به اصل برابری در پرداخت هزینه‌ها توجه شده است.

در نهایت به نظر می‌رسد با توجه به گستردگی اصول حاکم بر نظام اداری صحیح و تحول مداوم آن باید شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، با تعریف جامع نظام اداری صحیح و تعیین مؤلفه‌های آن در دوره‌هایی با مدت معین، به نحو احسن انجام وظیفه کند.

منابع کتب

- ابطحی، س.ح.، و عبدصبور، ف. (۱۳۸۹). *شایسته‌سالاری*. تهران: آزاد مهر.
- ابوالحمد، ع. (۱۳۷۹). *حقوق اداری ایران*. تهران: توس.
- امامی، م.، و استوارسنگری، ک. (۱۴۰۰). *حقوق اداری*. تهران: میزان.
- پتفت، آ.، و مرکزالمیری، ا. (۱۳۹۵). *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی قضایی*. تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
- جعفری لنگرودی، م. (۱۳۸۶). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*. تهران: گنج دانش.
- رضایی زاده، م.، و اکبری، ا. (۱۳۹۶). *درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری*. تهران: مجد.
- طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۹۹). *حقوق اداری*. تهران: سمت.
- عباسی، ب. (۱۳۸۹). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.
- علی آبادی، ع. (۱۳۸۷). *آیین دادرسی تخلفات اداری*. تهران: گنج دانش.
- غلامی، س.م.، و عزیزی، ح. (۱۳۹۵). *عدالت استخدای*. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- فرکیش، ه. (۱۳۹۸). *نظام اداری صحیح؛ مبانی، مؤلفه‌ها، و راه‌کارها*. تهران: میزان.
- مرکزالمیری، ا. (۱۳۹۴). *حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی، و برداشت‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- موسی زاده، ر. (۱۳۸۶). *حقوق اداری (۱ - ۲)*. تهران: میزان.
- نوروزی، ح.، و مهدوی راد، ن. (۱۳۹۸). *مبانی اصلاح و تحول نظام اداری ایران*. قم: بوستان کتاب.
- هاشمی، س.م. (۱۳۹۳). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.
- هداوند، م.، و مشهدی، ع. (۱۳۸۹). *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری)*. تهران: خرسندی.

مقالات

- اخوان کاظمی، ب. (۱۳۸۳). پاسخگویی و کارآمدی. حکومت اسلامی، ۹ (۳۴)، ۶۰ - ۸۳.

- تصدیقی، ب. (۱۳۸۷). نظام اداری و نقش آن در تحقق برنامه سوم توسعه. مجموعه مقالات همایش توسعه اداری. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. ۵-۲۵.
- جلالی، م. و حیدری، ف. (۱۳۹۵). تأملی بر اصل استمرار خدمات عمومی در پرتو قوانین و آرای دیوان عدالت اداری ایران. رأی، ۵(۱۶)، ۱۷-۳۳.
- جلالی، م.، شهابی، م.، یآوری، ا. و سرمست، م. (۱۳۹۹). منابع حقوقی و اصول حاکم بر مقررات استخدامی در ورود به خدمت در پرتو اداره خوب. جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۳(۱۱)، ۱۴۳۴-۱۴۴۶.
- رابطی، ر. (۱۳۸۰). شایسته‌سالاری در دستگاه‌های دولتی. تعاون و کشاورزی، ۱۵(۱۲۱)، ۳۶-۴۱.
- رخشان، ا.، عباسی، م.، سلیمی، ع.، حسینی، س.ع. و خانی، ز. (۱۳۹۸). مقایسه تطبیقی اصل رایگان بودن خدمات اجتماعی شهروندان انگلیس و ایران با استناد به قاعده وجوب تکریم انسان. اخلاق زیستی، ۹(۳۱)، ۸-۲۳.
- رستمی، و. و رشیدی، ر. (۱۳۹۶). نقد و تحلیل نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن، مبتنی بر آموزه‌های اسلامی. حکومت اسلامی، ۲۲(۸۶)، ۱۵۷-۱۸۶.
- رضایی‌زاده، م. و کاظمی، د. (۱۳۹۱). بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ۳(۵)، ۲۳-۴۶.
- زارعی، م. و مرادی برلیان، م. (۱۳۹۳). مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی. تحقیقات حقوقی، ۱۷(۶۶)، ۱۴۵-۱۸۴.
- زارعی، م. و نجارزاده هنجانی، م. (۱۳۹۶). مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی. پژوهش حقوق عمومی، ۱۹(۵۶)، ۱۳۵-۱۵۶.
- عباسی، ب. و کیا، ف. (۱۳۹۱). اصل رایگان بودن خدمات عمومی در پرتو قوانین و رویه قضایی جمهوری اسلامی ایران. حقوق اساسی، ۹(۱۷)، ۱-۲۸.
- کردنژاد، ن. و قاسمی، غ. (۱۳۹۹). محدودیت‌های اصل شفافیت در قرآن و حقوق عمومی ایران. پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۷(۲۶)، ۱۸۱-۲۰۸.
- مؤمن، م. و رحمت‌الهی، ح. (۱۳۹۶). مفهوم فقهی اصل انطباق و نقش آن در تفسیر قراردادهای عمومی. فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۱۰(۴)، ۸۷-۱۱۰.

- واعظی، س.م.، و البرزی، ز. (۱۳۹۶). جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران. *حقوق اداری*، ۴ (۱۲)، ۹ - ۳۱.
- ویژه، م. (۱۳۸۳). مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین. *حقوق اساسی*، ۱ (۲)، ۲۱۳ - ۲۵۲.
- ویژه، م.، و امجدیان، ح. (۱۳۹۴). رویکرد فقهای شورای نگهبان در زمینه رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی؛ مطالعه رویه‌ای. *دانش حقوق عمومی*، ۴ (۱۲)، ۲۳ - ۴۶.
- یحیی‌زاده، ج.، و هداوند، م. (۱۴۰۱). شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید آن (مطالعه موردی: قانون «دولت زیر نور خورشید» ایالات متحده آمریکا). *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۴ (۱۱)، ۱۶۹ - ۱۹۰.

References

Books

- Abbasi, b. (2010). *Administrative law*. Tehran: Dadgostar. (in Persian)
- Abtahi, S.H., Abd Sabour, F. (2010). *Meritocracy*. Tehran: Azad Mehr. (in Persian)
- Abul Hamad, A. (2000). *Administrative law of Iran*. Tehran: Toos. (in Persian)
- Aliabadi, A. (2008). *Administrative violations procedure*. Tehran: Ganje Danash. (in Persian)
- Emami, M., Ostovarsangari, K. (2021). *Administrative law*. Tehran: Mizan. (in Persian)
- Farkish, H. (2018). *correct administrative system; Basics, components and solutions*. Tehran: Mizan. (in Persian)
- Ghamami, S.M., Azizi, H. (2015). *Employment justice*. Tehran: Imam Sadegh University (AS). (in Persian)
- Hadavand, M., Mashhadi, A. (2010). *The principles of administrative law (in the light of the opinions of the Administrative Court)*. Tehran: Khorsandi. (in Persian)
- Hashemi, S.M. (2013). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Mizan. (in Persian)
- Jafari Langroudi, M. (2007). *Extended in legal terminology*. Tehran: Ganje Danash. (in Persian)
- Markaz Malmiri, A. (2014). *Rule of law: concepts, foundations and concepts*. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Mousazadeh, R. (2007). *Administrative law (1-2)*. Tehran: Mizan. (in Persian)

Nowrozi, H., Mahdavi, N. (2018). *The basics of reforming and transforming the administrative system of Iran*. Qom: Boostaneketab. (in Persian)

Patfat, A., Markaz Malmiri, Ahmad. (2015). *The concept and scope of the general principles of administrative law; the possibility and how to refer to it in judicial proceedings*. Tehran: Judiciary Research Institute. (in Persian)

Rezaizadeh, M., Akbari, A. (2016). *An introduction to the legal dimensions of the general policies of the administrative system*. Tehran: Majd. (in Persian)

Tabatabai Moutameni, M. (2019). *Administrative law*. Tehran: Samt. (in Persian)

Articles

Abbasi, b., Keia, F. (2011). The principle of free public services in light of the laws and judicial procedure of the Islamic Republic of Iran. *Fundamental Rights*, 9 (17), 1-28. (in Persian)

Akhavan Kazemi, b. (2004). Responsiveness and efficiency. *Islamic Government*, 9 (34), 60-83. (in Persian)

Jalali, M., Heydari, F. (2015). A reflection on the principle of continuity of public services in the light of the laws and opinions of the Administrative Court of Iran. *Vote*, 5 (16), 17-33. (in Persian)

Jalali, M., Shahabi, M., Yavari, A., Sarmast, M. (2019). Legal sources and principles governing employment regulations in the light of good administration. *Political Sociology of Iran*, 3 (11), 1434-1446. (in Persian)

Kordnejad, N., Ghasemi, G. (2019). The limitations of the principle of transparency in the Quran and public law of Iran. *Comparative Research of Islamic and Western Laws*, 7 (26), 181-208. (in Persian)

Momen, M., Rahmatollahi, h. (2016). The jurisprudential concept of the principle of compliance and its role in the interpretation of public contracts. *Islamic jurisprudence and fundamentals of law*, 10 (4), 87-110. (in Persian)

Rabeti, R. (2001). meritocracy in government agencies. *Cooperation and Agriculture*, 15 (121), 36-41. (in Persian)

Rakhshan, A., Abbasi, M., Salimi, A., Hosseini, S.A., Khani, Z. (2018). A comparative comparison of the principle of free social services for citizens of England and Iran with reference to the principle of the obligation to respect human beings. *Bioethics*, 9 (31), 8-23. (in Persian)

Rezaizadeh, M., Kazemi, D. (2011). Recognizing the theory of "public services" and the principles governing it in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Contemporary Law Studies*, 3 (5), 23-46. (in Persian)

Rostami, V., Rashidi, R. (2016). Criticism and analysis of the theory of public services and the principles governing it, based on Islamic teachings. *Islamic Government*, 22 (86), 157-186. (in Persian)

Tasdighi, b. (2008). Administrative system and its role in the realization of the third development program. *A collection of administrative development conference articles*. Tehran: Organization of Management and Planning of

the country, 25-5. (in Persian)

Vaezi, S.M., Alborzi, Z. (2016). The position of the concept of public services in Iran's administrative law. *Administrative Law*, 4 (12), 31-9.

Vizhe, M. (2004). The concept of the principle of equality in modern public law. *Constitutional law*, 1 (2), 213-252. (in Persian)

Vizhe, M., Amjadian, H. (2014). The approach of the jurists of the Guardian Council in the field of confrontation between private property and public interest; a procedural study. *Knowledge of public law*, 4 (12), 23-46. (in Persian)

Yahyazadeh, J., Hadavand, M. (2022). Administrative transparency and the bases and sources justifying its limitation; a case study of the "Government under the Sunlight" law of the United States of America. *New researches of administrative law*, 4 (11), 169-190. (in Persian)

Zarei, M., Moradi Berlian, M. (2013). The concept and place of the principle of proportionality in administrative law with a special look at the legal system of the European Union. *Legal Research*, 17(66), 145-184. (in Persian)

Zarei, M., Najarzadeh Hanjeni, M. (2016). The concept of public services and its evolution in the light of the doctrine of public function. *Public Law Research*, 19 (56). 135-156. (in Persian)