

مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

دکتر ابراهیم موسی راده

دانشیار و عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

زهرا دانش ناری

دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

سرشناسه	موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۵۴ -
عنوان و نام پدیدآور	مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران / مولفان ابراهیم موسی زاده و زهرا دانش ناری.
مشخصات نشر	تهران: خرسندی، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	۱۵۳ ص.
شابک	978-600-114-860-6
وضعیت فهرست نویسی	فیبا
یادداشت	کتابنامه: ص. ۱۴۵.
موضوع	اصلاح نظام اداری -- ایران
موضوع	Civil service reform -- Iran
موضوع	حقوق اساسی -- ایران
موضوع	Constitutional law -- Iran
شناسه جزو	دانش ناری، زهرا، ۱۳۶۸ -
رده بندی کنگره	۱۳۹۶ الف ۵۵/آ JQ۱۷۸۵
رده بندی دیویی	۳۵۱/۵۵۰۲۰۱ -
شماره کتابشناسی ملی	۵۰۰۰۲۰



انتشارات خرسندی

نمایشگاه و فروشگاه کتب فقهی، حقوقی و مجموعه قوانین

تهران، خیابان انقلاب - خیابان فخر رازی - خیابان لبافی نژاد - پلاک ۱۷۴ - واحد ۲

تلفن: ۵ - ۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۵ - ۶۶۹۰۵۰۰۰

فروشگاه شماره ۱: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تلفن: ۶۶۴۱۰۲۰۳

فروشگاه شماره ۲: میدان انقلاب، خ منیری جاوید (اردیبهشت)، پلاک ۹۱، ص ۶۶۷۵۵۹۱۰ - ۶۶۹۵۰۷۵۹

فروشگاه شماره ۳: خ انقلاب، نرسیده به میدان فردوسی، کوچه شهید براتی، د شک، حقوق دانشگاه آزاد،

طبقه زیرین (قسمت کتابفروشی): ۶۶۷۵۵۹۱۰

پست الکترونیک: Khorsandypub@gmail.com

سایت اینترنتی: WWW.Khorsandypub.com

مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی

جمهوری اسلامی ایران

دکتر ابراهیم موسی زاده - زهرا دانش ناری

چاپ اول: ۱۳۹۶ تیراز: ۵۰۰ جلد قیمت: ۱۴۰,۰۰۰ ریال

ISBN: 978- 600 -114-860-6

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۸۶۰-۶

۱۱	مقدمه
----	-------

فصل اول: مفاهیم و مبانی نظری

۱۷	۱-۱. تعریف مفاهیم کلیدی تحقیق
۱۷	۱-۱-۱. نظام اداری
۱۸	۱-۱-۱-۱. مفهوم کاربردی اداره
۱۸	۱-۱-۱-۲. مفهوم الزامات اداره
۲۰	۱-۱-۲. الزامات
۲۰	۱-۱-۳. حقوق اساسی
۲۳	۱-۱-۴. حقوق اداری
۲۵	۲-۱. مبانی نظام اداری صحیح

فصل دوم: حقوق اساسی و مبانی نظام اداری

۳۱	طرح بحث
۳۲	۱-۲. تقوا
۳۳	۱-۲-۱. واژگان شناسی تقوا
۳۵	۱-۲-۲. تقوا در قرآن کریم
۳۷	۱-۲-۳. تقوا در نهج البلاغه
۳۸	۱-۲-۴. تقوا به عنوان صفتی عالی برای کارگزاران در نظام اداری
۴۰	۲-۱. پیش‌بینی شرط تقوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای برخی از مقامات
۴۰	۱-۵-۱-۲. ولی فقیه
۴۱	۲-۵-۱-۲. رئیس جمهور
۴۲	۳-۵-۱-۲. نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۴۲	۴-۵-۱-۲. سایر مقامات و مدیران
۴۳	۲-۲. کرامت انسانی
۴۳	۱-۲-۲. واژگان‌شناسی کرامت
۵۶	۳-۲. عدالت

۵۶	۱-۳-۲. واژگان شناسی عدالت
۵۸	۲-۳-۲. جایگاه عدالت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۵۸	۱-۲-۳-۲. عدالت به عنوان اصلی کلی در قانون اساسی
۵۹	۲-۲-۳-۲. عدالت به عنوان شرط برخی از مناصب حکومتی
۶۱	۳-۳-۲. عدالت و جلوه‌های آن در نظام اداری
۶۱	۱-۳-۳-۲. عدالت توزیعی در نظام اداری
۶۵	۲-۳-۳-۲. عدالت رویهای
۶۶	۳-۳-۳-۲. عدالت مراددهای
۶۷	۴-۲. اصل برابری
۶۷	۱-۴-۲. ارگان شناسی، برابری
۷۰	۲-۴-۲. برابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷۲	۳-۴-۲. جلوه‌های اصل برابری در نظام اداری
۷۲	۱-۳-۴-۲. برابری در زمینه فرصت‌های شغلی
۷۵	۲-۳-۴-۲. اصل برابری در مفهوم آن در نظام پاداش کارکنان
۷۶	۳-۳-۴-۲. برابری مردم در استفاده از خدمات عمومی
۷۷	۵-۲. نظریه خدمات عمومی
۷۷	۱-۵-۲. مفهوم شناسی نظریه خدمات عمومی
۸۰	۳-۵-۲. اصول حاکم بر نظریه خدمات عمومی
۸۰	۱-۳-۵-۲. اصل استمرار خدمات عمومی
۸۰	۲-۳-۵-۲. اصل انطباق خدمات عمومی
۸۰	۳-۳-۵-۲. اصل تقدم خدمات عمومی
۸۱	۴-۳-۵-۲. اصل تساوی

فصل سوم: شاخص‌های نظام اداری صحیح و مصادیق آن در نظام اداری از منظر حقوق

اساسی جمهوری اسلامی ایران

۸۵	طرح بحث
۸۶	۱-۳. پاسخگویی
۸۷	۱-۱-۳. مفهوم شناسی پاسخگویی
۸۹	۲-۱-۳. نظام پاسخگویی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران
۹۰	۳-۱-۳. انواع پاسخگویی

- ۹۱..... ۱-۳-۱-۳ پاسخگویی سیاسی
- ۹۳..... ۲-۳-۱-۳ پاسخگویی قانونی
- ۹۵..... ۳-۳-۱-۳ پاسخگویی سازمانی
- ۹۶..... ۴-۳-۱-۳ پاسخگویی مالی
- ۹۷..... ۲-۳ شفافیت
- ۹۷..... ۱-۲-۳ مفهوم شناسی شفافیت
- ۹۸..... ۲-۲-۳ اصل شفافیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی
- ۱۰۰..... ۳-۲-۳ اصل شفافیت و ارتباط آن با آزادی اطلاعات
- ۱۰۲..... ۴-۲-۳ جلوه های شفافیت در نظام اداری ایران
- ۱-۴-۲-۳ نگاه به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قانون مجازات انتشار و افشای اسرار محرمانه و سری دولتی
- ۱۰۲..... ۲-۴-۲-۳ قانون ارتقاء صلاحیت، نظام اداری و سازوکارهای شفافیت
- ۱۰۵..... ۳-۴-۲-۳ ساده و روشن کردن فرآیند نظام اداری
- ۱۰۵..... ۴-۴-۲-۳ شفافیت مالی
- ۱۰۷..... ۳-۳ شایسته سالاری
- ۱۰۸..... ۱-۳-۳ مفهوم شناسی شایسته سالاری
- ۱۱۰..... ۲-۳-۳ شایسته سالاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۱۱..... ۳-۳-۳ شایسته سالاری در اسلام
- ۱۱۳..... ۴-۳-۳ شاخص های شایسته سالاری از دیدگاه اسلام
- ۱۱۴..... ۱-۴-۳-۳ ایمان
- ۱۱۵..... ۲-۴-۳-۳ امانتداری
- ۱۱۶..... ۳-۴-۳-۳ اخلاق نیکو
- ۱۱۷..... ۴-۴-۳-۳ داشتن روحیه انتقادپذیری
- ۱۱۸..... ۵-۳-۳ جلوه های شایسته سالاری در نظام اداری
- ۱۱۹..... ۱-۵-۳-۳ شایسته گزینی در فرآیند جذب کارکنان
- ۱۲۱..... ۲-۵-۳-۳ برنامه آموزش کارکنان
- ۱۲۲..... ۳-۵-۳-۳ تفکیک مدیریت سیاسی از مدیریت حرفه ای
- ۱۲۴..... ۴-۳ سلامت اداری (فقدان فساد اداری)
- ۱۲۴..... ۱-۴-۳ مفهوم شناسی فساد اداری
- ۱۲۷..... ۲-۴-۳ امر به معروف و نهی از منکر به عنوان اصلی اساسی در قانون اساسی و نقش آن در تحقق سلامت اداری

۱۲۸	۳-۴-۳. نظارت مالی.....
۱۲۸	۳-۴-۴. عوامل مؤثر در فساد اداری.....
۱۲۸	۳-۴-۴-۱. حاکمیت روابط غیررسمی در سازمان‌ها.....
۱۲۹	۳-۴-۴-۲. فقدان تأمین معیشت کارمندان سازمان.....
۱۳۰	۳-۴-۴-۳. تشریفات غیرضرور و کاغذ بازی.....
۱۳۰	۳-۴-۴-۴. پایین بودن سطح اخلاق عمومی در جامعه.....
۱۳۱	۳-۴-۴. فساد اداری و وضعیت آن در نظام اداری ایران (با تأکید بر قوانین خاص).....
۱۳۲	۳-۴-۱. ف. مان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در خصوص مبارزه با فساد اقتصادی ابلاغی ۱۳۸۰/۲/۱۰.....
۱۳۳	۳-۴-۲. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.....
۱۳۴	۳-۵. دولت الکترونیک.....
۱۳۴	۳-۵-۱. مفهوم، بانی، اهداف الکترونیک.....
۱۳۷	۳-۵-۲. اهداف و وظایف دولت الکترونیک.....
۱۳۷	۳-۵-۱. افزایش آ. آ. و بهره‌وری اقتصادی.....
۱۳۷	۳-۵-۲. تسریع در انجام امور.....
۱۳۸	۳-۵-۳. افزایش اعتماد عمومی.....
۱۳۹	۳-۵-۳. چالش‌های دولت الکترونیک.....
۱۳۹	۳-۵-۱. هزینه‌های سنگین و آموزش.....
۱۴۰	۳-۵-۲. درخطر قرار گرفتن اطلاعات و حریم خصوصی.....
۱۴۰	۳-۵-۳. نابرابری در زمینه دسترسی به اینترنت.....
۱۴۱	۳-۵-۴. دولت الکترونیک در نظام اداری ایران.....
۱۴۱	۳-۵-۱. طرح تکفا و دولت الکترونیک.....
۱۴۲	۳-۵-۲. قانون مدیریت خدمات کشوری و دولت الکترونیک.....
۱۴۵	فهرست منابع.....

مقدمه

نظام اداری در هر کشوری در کنار سایر نظام‌ها مانند نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار دارد. نظام اداری به معنای مجموعه‌ای هدفمند از اشخاص و امکانات مادی است که هدف آن، رفع نیازمندی‌های مردم است.

نظام اداری یکی از پیچیده‌ترین سطوح در سیستم‌های باز است. منابع انسانی، ستون‌های اصلی تصمیم‌گیری در هر نظامی هستند. در منابع هیچ نظامی بدون وجود منابع انسانی تحقق نمی‌یابد. برخی از شاخص‌های نظام اداری صحیح عبارتند از: تحقق اهداف سازمانی از طریق نظام اداری، سطح بهره‌وری بالا، رضایت ارباب رجوع، سلامت اداری و مالی، بالابودن سطح رضایت شغلی کارمندان، سرعت در انجام امور و فقدان اختلال در انجام وظایف.^۱

به طور کلی می‌توان گفت که نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که مرتبط با هر سه قوه است و این ماشین اجرایی موتور چهارچرخه‌ای (قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روش و ساختار منابع انسانی) جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد.^۲

اگرچه تحول اداری همواره از گذشته‌های دور مورد توجه نظام‌های سیاسی در جهان بوده است، اما این امر از اوایل قرن بیستم میلادی به خصوص از دهه ۱۹۸۰ به بعد در کانون توجه کشورها به ویژه کشورهای غربی قرار گرفته است. این تحول در کشورهای غربی بر اساس ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تعقیب می‌شد و به دنبال آن از طرف آن کشورها همواره سعی شده است که دیگر کشورهای جهان نیز بر اساس همان الگوها مبادرت به

1. abbaszadeh shahri tahereh 2013 Pathology of administrative system to codify organizational values appropriate in gas company of north khorasan yaer 91-92 international journal of academic research in business and social sciences. P383

۲. میرسپاسی، ناصر، نگارشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه، نشر به فرآیند مدیریت و توسعه، شماره ۴۳، بهار ۱۳۸۷، ص ۵

اصلاح و تغییر نظام‌های اداری نمایند، که دیگر کشورها نیز با فرازونشیب‌هایی در خصوص اصلاح و تغییر نظام‌های اداری خود اقدام نمودند.^۱

در ایران نیز با وقوع انقلاب اسلامی ایران، نظام اداری با تغییرات و تحولات زیادی روبه‌رو شد و قانون اساسی جمهوری اسلامی به وجود نظام اداری صحیح صراحتاً تأکید کرده‌است. اگرچه نافی مشکلات نظام اداری در مقام عمل نیستیم، اما معتقدیم که شناخت صحیح نظام اداری و نیز شناسایی آرمان‌هایی که مقنن در پی تحقق آنها بوده، به رفع مشکلات و کارآیی بهتر نظام اداری کمک خواهد کرد. در این راستا، معتقدیم نظام اداری با رویکرد اسلامی نظامی صحیح خواهد بود. چنین نظامی را محور ارزش‌هایی چون صداقت و درستکاری مسئولان و کارکنان اداره می‌شود.

تعیین مدیریت اسلامی یکی از این است که مدیریت می‌تواند دارای دو وصف اسلامی و غیراسلامی باشد و از این روی این سؤال پیش می‌آید که چه ارتباطی بین مدیریت به عنوان یک علم و بین اسلام به عنوان یک دین وجود دارد؟

نظام اداری به عنوان مجموعه‌ای عوامل انسانی و اداری است که امروزه به صورت یکی از مفاهیم مهم در علوم مختلف درآمده‌است.

نقش بنیادین دستگاه اداری به عنوان شریان حیاتی یا کارگزار اصلی قوه مجریه در کلیه نظام‌های سیاسی، اعم از امپراتوری، پادشاهی و سیستم‌های متمرکز و غیرمتمرکز به اشکال متعدد در طول تاریخ تداوم داشته‌است. اما اهمیت کاربرد و عملکرد آنها، ثابت بوده‌است. اصول نظم اجتماعی بروکراتیک یا دستگاه اداری برای جامعه انسانی ابزار مهم و اساسی در پیشبرد اهداف نظام‌های سیاسی به شمار می‌آید.^۲

دولت‌ها با اعمال سیاست‌های خود در بخش نظام اداری می‌توانند اهداف خود را محقق کنند. برای مثال، دولت‌هایی که خود را حامی حقوق و آزادی‌های فردی می‌دانند، قطعاً به اصولی مانند پاسخگویی مسئولان و سردمداران نظام و نظارت موثر و کارآمد، گردن می‌نهند. در حقوق اداری نیز گرچه، گه‌گاه از نظام اداری یاد شده‌است اما این توجه وافیه به مقصود نبوده و مطالعات صرفاً از جنبه حقوق اداری صورت گرفته‌است. به عقیده ما نظام اداری و حقوق

۱. احمدی، مسعود، مدیریت تحول اداری، انتشارات ساری، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۱۳۷.

۲. پیشین، ص ۱۷.

اداری در برخی گذرگاه‌ها با یکدیگر پیوند و ارتباط می‌یابند. اما این ارتباط تا کنون از حیث حقوقی به خوبی مورد توجه واقع نشده است. در این تحقیق ما به دنبال بررسی نظام اداری از حیث حقوق اساسی هستیم. همان‌طور که می‌دانیم، حقوق اساسی در رأس رشته‌های حقوق عمومی قرار دارد و بدین لحاظ سایر رشته‌های حقوق عمومی مانند حقوق اداری و مالی نیز در نظریه‌پردازی و امداد این رشته هستند. بر این اساس، به اعتقاد ما حقوق اساسی این نیرو را دارد که بتوان اصول اساسی نظام اداری را نیز از آن استخراج کرد. بنابراین، یکی از محورهای کلیدی و مهم توجه به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

در اینجا به سبب نیست که ارتباط حقوق اداری با علم اداره یا علوم اداری به معنی اخص کلمه معلوم شود. وجه اشتراک این دورشته از علوم آن است که هر دوی آنها راجع به یک پدیده اجتماعی که اداره یا سازمان نام دارد، می‌شود بحث و گفتگو می‌کنند و از این رو هر دو جزء علوم اداری به معنای عام کلمه‌اند، البته راجع به اق و اختلاف آنها در این است که هر کدام از زاویه و دید خاصی به امور و قضایای اداری می‌نگرند. حقوق اداری از جنبه حقوقی سازمان اداری دولت (قوه مجریه)، یعنی از روابط حقوقی دولت با افراد، بحث می‌کند؛ در حالی که علوم اداری، همه جهات و جنبه‌های سازمان اداری و بیشتر جنبه‌های علمی آن را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد، مباحث و مسائل حقوقی سازمان، اصولاً داخل در موضوع علم اداری نیست. اگر سازمان را به یک انسان تشبیه کنیم که در جامعه دارای حقوقی است و به تکالیفی تکلف است و مطابق قانون مأموریت دارد اعمالی را انجام دهد، علوم اداری به منزله علم فیزی یا علم وظایف‌الاعضا است که از مسائل دورنی مانند وظایف اعضا بحث می‌کند، در حالی که حقوق اداری از روابط خارجی یعنی از روابط حقوقی آن شخص با افراد در جامعه بحث می‌کند.^۱

در فرق بین حقوق اداری و علوم اداری باید گفت، علوم اداری و مدیریت مقوله‌ای است فنی و تکنیکی و کاری به حقوق ندارد. برای مثال پرسش درباره اینکه آیا بهتر است فلان تصمیم‌گیری در یک کاری با مافوق اداره یا در مرکز باشد یا به مأمورین او در مراکز استان‌ها داده شود یا آنکه بهترین تقسیمات کشوری به چه صورت باید باشد و یا مدیریت اداره فلان سازمان چگونه و به چه ترتیب و روشی باشد، یک مسئله فنی است و ربطی به حقوق ندارد. اما آنجا که این روش‌ها و

۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۷، چاپ چهاردهم، صص ۱۲-۱۱.

شیوه‌ها به صورت قانون در آید جنبه حقوق و قانونی می‌یابد و موضوع، حقوق، یعنی یک قاعده الزام آور با ضمانت اجرا خواهد بود.^۱

بنابراین وجوه افتراق و اشتراکی میان علوم اداری و حقوق اداری وجود دارد و نظام اداری از موضوعات مشترک بین این دو رشته است. در این نوشتار، سعی بر این است تا نظام اداری از هر دو بعد مورد بررسی قرار گیرد و پیوند و آشتی میان حقوق اداری و علوم اداری صورت گیرد. در این راستا، در ایجاد این ارتباط می‌توان از حقوق اساسی کمک گرفت. این ارتباط به ویژه به علت میان‌رشته‌ای بودن حقوق عمومی اهمیت دارد. قانونگذار اساسی در اصل ۳ دولت جمهوری اسلامی ایران را موظف می‌کند تا همه امکانات خود را به منظور تحقق اهداف اصل دو در اموری به کار بندد که یکی از این موارد، اصل ۱۰ این اصل است. بند ۱۰ بیان می‌کند: «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری». بنابراین ایجاد نظام اداری صحیح در قانون اساسی صراحتاً مورد تأکید قرار گرفته است. در سال‌های اخیر سیاست‌های کلی نظام اداری نیز از سوی مقام معظم رهبری جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است.^۲ اجرای دقیق و بی‌کم‌وکاست این سند و محتوای ارزشمند آن، قطعاً منجر به بهبود وضع حاضر نظام اداری می‌شود.

بر اساس آنچه که بیان شد، مطالب در سه فصل تقسیم‌بندی می‌شود. فصل پیش رو به طرح مفاهیم مقدماتی و کلیات می‌پردازد که هدف از آن آشنایی خواننده با موضوع و نیز ارائه شمایی کلی از تحقیق حاضر است. در فصل دوم، مبانی نظام اداری به صورت مبسوط تحلیل خواهد شد و در فصل پایانی شاخص‌های نظام اداری صحیح بررسی و ارزیابی می‌شود. مطالبی که در فصول دو و سه خواهد آمد با تأکید بر حقوق اساسی جمهوری اسلامی است.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، انتشارات سمت، چاپ اول، تابستان ۸۵، ص ۶

۲. متن سیاست‌های کلی نظام اداری در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ از سوی مقام معظم رهبری به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. مقام رهبری بر اساس بند ۱۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام اداری را بر عهده دارد.