

درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری

مؤلفان:

دکتر محمدجواد رضایی‌زاده

دانشیار رشته حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

احسان اکبری

دانشجوی دکتری حارث عمومی دانشگاه تهران



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سرشناسه	: رضایی زاده، محمدجواد
عنوان و نام پدیدآور	: درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری / محمدجواد رضایی زاده، احسان اکبری.
مشخصات نشر	: تهران : مجد، ۱۳۹۶.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۸۸۸-۷
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: حقوق اداری -- ایران
موضوع	: Administrative law -- Iran
موضوع	: سازمان‌های دولتی -- ایران
موضوع	: Administrative agencies -- Iran
شاسه افزوده	: اکبری، احسان.
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۶ / ۴۷۲۰ / ۲۷۲۰ KMH
رده بندی دهی	: ۳۴۲ / ۵۵۰۶
شمار کتابشناختی	: ۵۰۶۸۳۷۵

هرگونه تکثیر کمالی قسمی از این کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، یا ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است. موارد عطف را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری

تألیف: دکتر محمدجواد رضایی زاده / احسان اکبری

انتشارات مجد

چاپ اول: ۱۳۹۶ - شماره نسخه ۵۰۰

حق چاپ محفوظ و منحصراً «مجد» است.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۸۸۸-۷

ISBN: 978-600-193-888-7

دفتر مرکزی مجد:

تهران، میدان انقلاب، تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۱۲۰۷۸ - ۶۶۹۶۳۳۸۶

فروشگاه مرکزی: تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۹

تلفن: ۶۶۴۰۹۴۲۲ - ۶۶۴۸۶۸۷۴

www.majdlaw.com

E-mail: info@majdlaw.com

کانال رسمی انتشارات مجد در تلگرام: @majdlaw

فهرست مطالب

۱۱	 مقدمه
۱۵	 بخش اول: مفاهیم و مبانی نظری
۱۵	 فصل اول: مفهوم‌شناسی سیاست‌های کلی نظام
۱۵	 مبحث اول: تبیین نهادهای متناظر با سیاست‌های کلی نظام
۱۶	 گفتار اول: خط‌مشی عمومی
۱۶	 بند اول: ماهیت و عناصر مفهوم خط‌مشی عمومی
۱۸	 بند دوم: انواع و مراحل خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۹	 بند سوم: رابطه خط‌مشی عمومی و سیاست‌های کلی نظام
۲۰	 گفتار دوم: سیاست‌گذاری عمومی
۲۱	 بند اول: ماهیت و ویژگی‌های سیاست‌گذاری عمومی
۲۲	 بند دوم: انواع مراحل سیاست‌گذاری عمومی
۲۳	 بند سوم: رابطه سیاست‌گذاری عمومی و مفهوم سیاست‌های کلی نظام
۲۵	 مبحث دوم: تبیین مفهوم سیاست‌های کلی نظام
۲۵	 گفتار اول: مفهوم لفظی سیاست‌های کلی نظام
۲۶	 گفتار دوم: مفهوم اصطلاحی سیاست‌های کلی نظام
۲۶	 بند اول: مفهوم سیاست‌های کلی نظام در قوانین و مقررات کشور
۲۶	 الف. آسیب‌شناسی بررسی مفهوم سیاست‌های کلی نظام در قوانین و مقررات کشور
۲۸	 ب. تعریف سیاست‌های کلی نظام در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام
۳۲	 ج. جایگاه حقوقی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام
۳۴	 بند دوم: مفهوم سیاست‌های کلی نظام در آرای مراجع نظارتی سیاسی و حقوقی
۳۵	 الف. دیدگاه شخصیت‌های سیاسی
۳۶	 ب. دیدگاه صاحب‌نظران حقوقی
۳۷	 فصل دوم: ویژگی‌های سیاست‌های کلی نظام
۳۷	 مبحث اول: برخورداری از جنبه عام و کلی
۳۷	 مبحث دوم: لازم‌الاجرا بودن
۳۹	 مبحث سوم: راهبری و جهت‌دهی به نهادهای کشور
۳۹	 مبحث چهارم: قرارگرفتن در رده‌بندی هنجارهای حقوقی

فصل سوم: جایگاه نهادهای مشابه با سیاست‌های کلی نظام در سایر نظام‌های

۴۲	 حقوقی
۴۴	 مبحث اول: نظام‌های سیاسی پارلمانی
۴۵	 مبحث دوم: نظام‌های سیاسی ریاستی
۴۶	 مبحث سوم: نظام‌های سیاسی مطلق‌گرا

بخش دوم: جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوق اساسی و

۴۷	 برنامه‌ریزی کشور
۴۷	 فصل اول: دوره پیش از پیروزی انقلاب اسلامی
۴۹	 فصل دوم: دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی
۴۹	 مبحث اول: نظام حقوق اساسی
۵۲	 گفتار اول: آینده‌بازنگری در قانون اساسی
۵۳	 گفتار دوم: مآر و مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی
۵۵	 بند اول: دبیرتعدادی موافق با طرح موضوع سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی
۵۶	 بند دوم: دیدگاه‌های مخالف با طرح موضوع سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی
۵۹	 بند سوم: جمع‌بندی سیاست‌های موافق و مخالف
۶۳	 گفتار سوم: تحولات دوره پس از بازنگری در قانون اساسی
۶۳	 بند اول: دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ هـ.ش
۶۴	 بند دوم: دوره زمانی ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ هـ.ش
۶۷	 بند سوم: دوره زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۶ هـ.ش
۷۰	 مبحث دوم: نظام برنامه‌ریزی

بخش سوم: ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام

۷۳	 فصل اول: قانون اساسی
۷۶	 فصل دوم: هنجارهای در حکم قانون اساسی
۷۹	 فصل سوم: حکم حکومتی
۷۹	 مبحث اول: مبانی نظری حکم حکومتی
۸۰	 مبحث دوم: مفهوم و اقسام حکم حکومتی
۸۳	 مبحث سوم: مصادیق حکم حکومتی
۸۴	 مبحث چهارم: دیدگاه‌های مطرح در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام و حکم حکومتی

۸۴	 گفتار اول: موافقین انطباق عنوان حکم حکومتی بر سیاست‌های کلی نظام
۸۵	 گفتار دوم: مخالفین انطباق عنوان حکم حکومتی بر سیاست‌های کلی نظام
۸۸	 فصل چهارم: اعمال و فرامین رهبری

۹۲	فصل پنجم: قانون عادی
۹۲	مبحث اول: مفهوم‌شناسی قانون عادی
۹۲	گفتار اول: دشواری تحلیل مفهوم قانون عادی
۹۳	گفتار دوم: تعریف قانون عادی در نظام حقوقی ایران
۹۴	مبحث دوم: نسبت مفاهیم قانون عادی و سیاست‌های کلی نظام
۹۷	فصل ششم: مقررات اجرایی
۹۷	مبحث اول: تعریف و اقسام مقررات اجرایی
۹۸	مبحث دوم: نسبت مقررات اجرایی و مفهوم سیاست‌های کلی نظام
۹۹	فصل هفتم: جمع‌بندی مباحث
۱۰۱	بخش چهارم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۱۰۱	فصل اول: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۱۰۴	فصل دوم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی
۱۰۶	مبحث اول: مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان
۱۰۶	گفتار اول: نظارت مجلس شورای اسلامی
۱۱۱	گفتار دوم: نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۱۶	گفتار سوم: نظارت شورای نگهبان
۱۲۳	مبحث دوم: قوه مجریه
۱۳۱	مبحث سوم: قوه قضائیه
۱۳۴	گفتار اول: دکترین حقوقی
۱۳۶	گفتار دوم: رویه قضایی
۱۳۹	بخش پنجم: تحلیل حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری
۱۳۹	فصل اول: پیشینه نظام اداری در ایران
۱۴۰	مبحث اول: تشکیلات و نهادهای اداری ایران در دوره پیش از اسلام
۱۴۳	مبحث دوم: تشکیلات و نهادهای اداری ایران در دوره پس از اسلام
۱۵۱	فصل دوم: ساختار حقوقی و چالش‌های موجود در نظام اداری ایران
۱۵۱	مبحث اول: ساختار حقوقی نظام اداری ایران
۱۵۱	گفتار اول: نظام تمرکز اداری
۱۵۳	گفتار دوم: نظام عدم تمرکز اداری
۱۵۶	مبحث دوم: آسیب‌ها و چالش‌های نظام اداری ایران
۱۵۷	گفتار اول: مشکلات منابع انسانی
۱۵۸	گفتار دوم: مشکلات ساختاری و سازمانی
۱۵۸	گفتار سوم: مشکلات حقوقی

- گفتار چهارم: مشکلات زیرساختی ۱۵۹
- فصل سوم: تبیین حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام رهبری ۱۶۰
- بند اول: نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی ۱۶۲
- بند دوم: عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی ۱۶۴
- بند سوم: بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای ۱۶۵
- بند چهارم: دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران ۱۶۸
- بند پنجم: ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان ۱۷۱
- بند ششم: رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، تعهد و جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی ۱۷۲
- بند هفتم: زمینه‌ریزی در سطح و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم ۱۷۳
- بند هشتم: حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها ۱۷۵
- بند نهم: توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری ۱۷۶
- بند دهم: چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منادی‌سازی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز ۱۷۸
- بند یازدهم: انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سامانی‌سازی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری ۱۸۲
- بند دوازدهم: توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری ۱۸۴
- بند سیزدهم: عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری ۱۸۶
- بند چهاردهم: کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز ۱۸۷
- بند پانزدهم: توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی ۱۸۷

بند شانزدهم: دانش بنیان کردن نظام اداری از طریق به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه سازی اطلاعات با ابتناء بر ارزش های اسلامی.....	۱۹۰
بند هفدهم: خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایت مندی و اعتماد مردم.....	۱۹۱
بند هجدهم: شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح.....	۱۹۲
بند نوزدهم: زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری.....	۱۹۳
بند بیستم: قانون گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت پذیری اداری و اجتماعی، سخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه ای و فاسی در کلیه فعالیت ها.....	۱۹۴
بند بیست و یکم: نهادینه سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خود کنترلی، اما سازی، صرفه جویی، ساده زیستی و حفظ بیت المال.....	۱۹۶
بند بیست و دوم: تبیین روابط و مناسبات اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه.....	۱۹۹
بند بیست و سوم: حفظ حقوق مردم و جبران خسارت های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا انصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.....	۲۰۰
بند بیست و چهارم: ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای خاتونی و اناری، بهره گیری از امکانات فرهنگی و به کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات.....	۲۰۳
بند بیست و پنجم: کارآمد سازی و هماهنگی ساختار، شیوه های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات.....	۲۰۳
بند بیست و ششم: حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار، اشاعه فرهنگ و بهبود مستمر به منظور پویایی نظام اداری.....	۲۰۶
پیوست: سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری به تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱.....	۲۰۹
منابع و مأخذ.....	۲۱۱

مقدمه

سیاست‌گذاری و تبیین خط‌مشی حرکت نهادها و قوای عمومی، از جمله کارویژه‌های مهم دولت مدرن در عصر حاضر است که اغلب به وسیله بالاترین مقامات سیاسی هر کشور صورت می‌گیرد. در بیشتر نظام‌های سیاسی، رئیس کشور به عنوان بالاترین مقام قانونی، از طریق ارائه پیام‌های سالانه و یا صدور فرامین اجرایی به تعیین چارچوب‌های کلی لازم‌الاجرا برای تمام دستگاه‌ها و کارکنان و کارگزاران کشور مبادرت می‌کند و در عین حال از این راه به طور غیرمستقیم اثرگذاری خود را بر فعالیت کلیه نهادهای عمومی محقق سازد.

در حقیقت و به بیان روشنی‌تری می‌توان گفت که با توجه به اینکه موازین حاکم بر نظام‌های حقوقی، دارای درجات و سلسله‌ای خاصی می‌باشند و حوزه اعمال آنها را نمی‌توان به یک سطح مشخص محدود نمود، تعیین سیاست‌های کلان که در رأس هرم قاعده‌گذاری در هر نظام حقوقی قرار می‌گیرند به بالاترین مقامات سیاسی و اجرایی آن نظام واگذار می‌گردد. به دنبال تعیین این سیاست‌ها، نواحی سه‌گانه و نهادهای کشوری و لشگری در چارچوب مفاد سیاست‌های فوق به انجام وظایف و مسئولیت‌های خویش می‌پردازند و نظارت بر عملکرد آنها نیز در چارچوب همین سیاست‌ها اعمال می‌شود.

در نظام حقوق اساسی ایران نیز با توجه به درک ضرورت سیاست‌گذاری و با عنایت به تجربه ناموفق اکتفا به برنامه‌های توسعه؛ در جریان بازنگری در قانون اساسی و به موجب بند اول از اصل یکصد و دهم این قانون، مسئولیت تعیین سیاست‌های کلی نظام به مقام رهبری محول شد و از آن پس سیاست‌های کلی گوناگونی از سوی ایشان در حوزه‌های موضوعی مختلف تعیین شده است. یکی از مهمترین مصادیق سیاست‌های فوق، سیاست‌های کلی نظام اداری است که در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ و در ۲۶ بند از سوی مقام رهبری ابلاغ شد و دربرگیرنده محورهای مهمی در خصوص ضرورت‌های حاکم بر اصلاح نظام اداری می‌باشد. بررسی ابعاد حقوقی این سیاست‌ها، موضوع اصلی کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد که در دو محور عمده به تحلیل و تبیین این سیاست‌ها می‌پردازد.

در محور نخست، تبیین و بررسی جایگاه و ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام، موضوع بررسی نویسندگان بوده و سعی بر آن شده تا مفهوم مطلق سیاست‌های کلی نظام را که خود مستقلاً واجد اهمیت بسیار می‌باشد، مورد مطالعه قرار دهیم. در واقع با توجه به نوظهور بودن نهاد «سیاست‌های کلی نظام» و سابقه کمتر آن نسبت به هنجارهای شناخته شده‌ای چون قانون و آیین‌نامه و همچنین فقدان تبیین و توضیحی روشن در خصوص ماهیت حقوقی این هنجار در قوانین و مقررات موضوعه و نیز دکترین حقوقی؛ امروزه قضاوت در رابطه با مسائلی چون نوع تعهدات نهادهای کشوری و لشگری در قبال این هنجار جدید؛ با دشواری‌های خاصی روبرو می‌باشد. این در حالی است که هدف از وضع این سیاست‌ها، تسهیل و تسریع فرآیندهای اجرایی، تقنینی و قضایی نظام حقوقی کشورمان بوده است و با توجه به چالش پیش گفته، در برخی شرایط تحقق این هدف نیز ممکن است به طور نسبی در هاله‌ای از ابهام قرار بگیرد. در عین حال، این نقض غرض ناخوشایند، با توجه به نقش اثرگذار سیاست‌های کلی نظام در جهت‌دهی به مجموعه‌ی قوا و نهادهای عمومی؛ با دغدغه می‌تواند نظام برنامه‌ریزی کشور را هم با چالش‌های مهمی مواجه ساخته و از مسیر اصلی خود منحرف نماید. در میانه‌ی این وضعیت مبهم، به نظر می‌رسد که آنچه که می‌تواند به مقدار قابل ملاحظه‌ای نقش مؤثری را ایفا نماید، توجه به ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام است که ارتباط مستقیمی با ماهیت و جایگاه حقوقی این سیاست‌ها دارد. از همین رو، در این پژوهش، تبیین ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام و بررسی ضمانت اجرای این سیاست‌ها به مثابه دو عنصر مرتبط با یکدیگر قلمداد شده و هریک در جهت کمک به رفع ابهامات موجود در خصوص عنوان دیگر، مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

در محور دوم، محتوای سیاست‌های کلی نظام اداری موضوع تحلیل و بررسی جداگانه‌ای قرار گرفته است که با توجه به فقدان ادبیات حقوقی قابل ملاحظه در این زمینه، به زعم نویسندگان می‌تواند در حد خود به ارتقای غنای ادبیات حقوقی نه چندان غنی یاری رساند. البته در این مسیر، با توجه به تنوع مخاطبان این موضوع که در حوزه‌هایی چون دانش سیاست و مدیریت نیز می‌توان ردی از آنها را یافت؛ ناگزیر به طور اجمالی تصویری کلی را از نظام حقوق اداری ایران و برخی چالش‌های مهم پیش روی این نظام نیز ارائه کرده‌ایم که می‌تواند در مسیر درک مبانی تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری مثمر ثمر واقع شود.

در پایان این مقدمه که پیش درآمدی بر مباحث کتاب و تصویری کلی از موضوعات مورد بررسی در آن به شمار می‌رود؛ لازم می‌دانیم تا از کلیه کسانی که به نحوی در

جریان تهیه این کتاب نویسندگان را یاری رسانده‌اند، تشکر و قدردانی نماییم. به ویژه از زحمات جناب آقای دکتر سیدعباس حسینی‌نیک مدیر محترم مجمع علمی و فرهنگی مجد و همکاران ایشان در این انتشارات و همچنین مساعدت‌های فکری جناب آقای محمد رئیسی وکیل محترم دادگستری و دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران کمال تقدیر و سپاسگزاری را داریم.

طبعاً کتاب حاضر علی‌رغم دقت نظر و کوشش نویسندگان آن همچنان واجد ایرادات و اشکالات شکلی و محتوایی ناخواسته‌ای است که تشریک مساعی خوانندگان محترم با نویسندگان کتاب از طریق ارائه نظرات اصلاحی و انتقادی خود؛ ضمن کمک به رفع این ایرادات و اشکالات، به ارتقا و تکمیل مباحث کتاب نیز کمک خواهد کرد و بهره‌گیری از این نظرات را پیش نهادات موجب امتنان نویسندگان است.

محمدجواد رضایی‌زاده - احسان اکبری

پاییز ۱۳۹۶