

The principle of speed and up-to-date good regulation In the Iranian administrative system

Seyed Mohammad Mahdi Ghamami¹

Vahid Moeen²

Regulation or regulation is one of the most important functions of the executive branch, which in some cases is in the form of the preparation and approval of the rules of procedure of laws, and in others, by type of work, political or administrative authority for the performance of administrative duties, the enforcement of laws and the regulation of its administrative bodies Provisions of the law and regulations.

In some cases, his or her political or administrative authority initiates and performs administrative duties, to Providing law enforcement and regulating its administrative bodies to the enactment of the law and regulations. Meanwhile, as the principle of the hierarchy of laws and regulations requires the general policies and ordinary laws of the parliament to follow their upstream principles, The regulations of government and executive agencies should also comply with the general principles of regulation that are addressed in upstream documents, including the constitution, general policy systems, and customary laws. In the system of the Islamic Republic of Iran, one of the basic it from other political systems of the world is the principle of the legality of laws and regulations.

In this paper, the authors responded to the question that "the concept and mechanism of guaranteeing the principle of the legality of laws and regulations in the legal system of Iran? Through descriptive-analytic study, the concept of the legal principle of good regulation has been investigated; its bases in two parts of the sovereignty and legal system of Iran and its guarantee mechanism have been addressed through the Guardian Council and the Administrative Justice Court as an institution for the regulation of executive agencies.

Keywords: Good regulation, good governance, executive agencies, judicial supervision, Guardian Council, Administrative Justice Court

¹ Assistant Professor, Faculty of Law, Imam Sadegh University ghamamy@isu.ac.ir

² Master of Public Law (Corresponding Author)

جایگاه اصل سرعت و روزآمدی مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری ایران

سیدمحمد مهدی غمامی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۲۵

وحید معین**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۶/۱۹

چکیده

رگولاتوری یا مقررات‌گذاری از مهم‌ترین وظایف قوه مجریه به حساب می‌آید که در برخی از موارد در قالب تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و در برخی دیگر، حسب نوع کار مقام سیاسی یا اداری برای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری خود به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه می‌پردازد. از آنجایی که اصل سلسله مراتب قوانین و مقررات ایجاب می‌نماید سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی مجلس از اصول بالادستی خود پیروی کنند، مقررات دستگاه‌های حکومتی و اجرایی نیز باید از اصول کلی مقررات‌گذاری که در اسناد بالادستی آن وجود دارد، تبعیت نمایند. یکی از سیاست‌های کلی نظام اداری نظام اداری ایران که نماد کارآمدی بشمار می‌آید، اصل روزآمدی و سرعت است. در این مقاله، نگارنده در پاسخ به این سؤال که «مفهوم و سازوکار تضمین اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری نظام حقوقی ایران چیست؟» با مطالعه توصیفی - تحلیلی به بررسی معنا و مفهوم این اصل؛ مبانی آن را در نظام حقوقی ایران و سازوکار تضمین آن از طریق اصولی از قانون اساسی از قبیل اصل ۱۳۸ و ۸۵ به عنوان نهادهای متولی آن در دستگاه‌های اجرایی پرداخته است.

واژگان کلیدی:

مقررات‌گذاری خوب، حکمرانی مطلوب، کارآمدی نظام اداری، روزآمدی و سرعت، سیاست‌های کلی، خانواده.

مقدمه

در اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی عنوان «حکمرانی خوب» از سوی بانک جهانی مطرح گردید. این پدیده بر این عقیده استوار بود که رشد اقتصادی تنها به عقلانیت بازار وابسته نیست بلکه به کیفیت حکمرانی هم‌بستگی دارد. در نتیجه کاهش اندازه دولت باید متوقف شود و کیفیت و اثر بخشی و کارآمدی دولت صرف نظر از اندازه آن باید مدنظر قرار گیرد. (دادگر، ۱۳۹۲: ۳۳۳) بنابراین دولت مقررات‌گذار مفهوم جدیدی بود که در برابر دولت رفاه یا دولت تأمین‌کننده (۱) قرار گرفت و تأکید بسیار بر تدوین قواعد نظارت بر اجرا نسبت به پرداخت یارانه‌ها دارد.

انقلاب اسلامی ایران در ۱۳۵۷ توانست مدلی از حکمرانی خوب را به ارمغان آورد که استقلال سیاسی کشور از اولین دست‌آوردهای آن به شمار می‌رود که با تصویب قانون اساسی مسیر استقلال مردم در حوزه‌های دیگر گشوده شد. این استقلال را نباید قطع رابطه با جامعه جهانی تفسیر نمود بلکه، به استناد اصل دوم قانون اساسی باید با استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آن‌ها، به اهداف آتی انقلاب یعنی استقلال فرهنگی، اقتصادی، نظامی و ... بر اساس الگویی ایرانی-اسلامی دست پیدا کرد. به عبارت دیگر، از آنجایی که هر جامعه اقتضانات خاص خود را دارد و از طرفی بهره‌مندی هوشمندانه از تجربه جهانی بسیار ارزشمند است؛ باید مدل بومی از حکمرانی شایسته در ایران بر اساس اقتضانات جامعه ایرانی-اسلامی تبیین گردد که علاوه بر اصول اسلامی در آن، تجربه کشورهای دیگر در پیشرفت و عدالت را در خود جای دهد.

مفهوم مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های دولت تنظیم‌گرا است که به اصول ماهوی و شکلی تقسیم می‌شود. مشارکت مردمی، شرعی بودن مقررات، تقدم منافع عمومی، حاکمیت قانون، تناسب و ... از جمله اصولی هستند که باید در تهیه، تصویب و اجرایی مقررات از سوی دستگاه‌های اجرایی رعایت شوند. اصول ماهوی اصولی هستند که فارغ از نوع، شکل و تشریفات مقررات‌گذاری، رعایت آن‌ها در محتوایی مقررات‌گذاری الزامی است و در صورتی که نقض گردند یا مرجع قضائی به تضييع حقوق اشخاص به سبب آن‌ها رأی دهد، منجر به ابطال مقررره از زمان تصویب آن خواهد شد. در مقابل اصول ماهوی، اصول شکلی قرار دارند که فارغ از

محتوای مقررات، باید در تهیه و تصویب مورد توجه قرار گیرند. به عبارت دیگر، فرقی ندارد که محتوای مقررات تا چه میزان صحیح و مبتنی بر اصول ماهوی تنظیم شده باشند بلکه، در جهت نیل به عدالت رویه‌ای باید آن‌ها را در تهیه و تصویب مقررات اداری تضمین نمود.

این پژوهش بنا دارد به یکی از مهم‌ترین اصول مقررات‌گذاری خوب در نظام اسلامی، یعنی اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری خوب بپردازد که برای کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران، بسیار موثر است. تبیین جایگاه نهادهای نظارتی در رعایت این اصل و مبنای نظری در قوانین بالادستی؛ می‌تواند به عنوان کاری بدیع در بازتعریف حکمرانی خوب در دولت اسلامی باشد. بر همین اساس در ادامه اصل مذکور در سه بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد که در بخش اول چارچوب نظری آن با پرداختن به معنا و مفهوم و مبنای آن بررسی می‌شود؛ در بخش دوم به آراء مراجع شبه قضائی در پرداختن به این اصل مورد توجه قرار می‌گیرد و در بخش سوم، جایگاه این اصل در نظام حقوقی ایران مورد کنکاش قرار خواهد گرفت.

۱. چارچوب نظری اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری

این اصل یکی از معیارهای کارآمدی اداره و از اصول به‌روز در مقررات‌گذاری خوب است. بر این اساس دولت موظف است نسبت به قوانین که برای اجرا نیازمند مقررات‌گذاری هستند، در اسرع وقت مقررات‌گذاری نماید و آن دسته از مقرراتی که نیازمند اصلاح و تغییر هستند را، حسب اقتضائات زمان و مکان به روز گردانند. بدین جهت این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که با به‌روزرسانی مقررات، در کوتاه‌ترین زمان، اقدام به اصلاح و تکمیل رویه‌های اداری نمایند و به عبارتی سرعت را در مقررات‌گذاری خود دخیل کنند. بر این اساس مقام عمومی باید اولاً قلمرو زمانی موردنظر مقنن را در وضع مقررات اداری رعایت نماید و ثانیاً هرگونه تقصیر در این زمینه را به نفع اشخاص تفسیر و اداره را در این خصوص مسئول بداند.

۱-۱- معنا و مفهوم اصل روزآمدی و سرعت

به‌روزرسانی مقررات خود تابعی از متغیرهای اجتماعی است. در جامعه امروزی حوزه‌های مختلفی وجود دارد که روابط میان افراد در آن دچار تحول و دگرگونی زیادی است و در مقابل حوزه‌هایی وجود دارد که تغییر و تحول در آن به‌کندی رخ می‌دهد. مضاف بر آن‌که دولت‌ها با توجه به سیاست‌هایی که در یک حوزه دارند، تمایل به تغییر یا عدم تغییر شرایط یک حوزه را در دستور کار مقررات‌گذاری خود قرار می‌دهند. خانواده و فضای مجازی از جمله حوزه‌هایی هستند که حسب شرایط و ویژگی‌های ذاتی خود به ترتیب کم‌ترین و بیشترین تغییر را در روابط میان افراد حوزه‌ی خود دارا هستند. از نظر برخی اساتید اگرچه مقدمه قانون اساسی ارزش حقوقی ندارد؛ اما زمینه‌ساز اصول قانون اساسی است (هاشمی، ۱۳۸۴، ۶۸) و می‌تواند به تفسیر اصول قانون اساسی کمک نماید. در مقدمه و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در چندین مورد خانواده به‌عنوان رکن اساسی و ثابت جامعه اسلامی برشمرده شده است تا آنجا که در اصل دهم قانون اساسی تمامی قوانین و مقررات نظام اسلامی را حول آن دانسته و گفته است: از آنجاکه خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد. از معنای اصل مذکور پیدا است که نه تنها مقررات‌گذاری دولت نباید روابط حاکم در حوزه خانواده را دچار تزلزل و فروپاشی گرداند بلکه مقررات‌گذاری دیگر حوزه‌های اجتماعی را نیز باید بر اساس استحکام و ثبات خانواده، تهیه و تصویب گردانید (۲). این قصد مقنن حاکی از آن است که روابط خانواده در نظام اسلامی همیشه دارای اصول ثابتی است که نه تغییر می‌کند و نه دولت به‌واسطه مقررات‌گذاری، حق تغییر آن را دارد، چه رصد به آن‌که دولت‌ها بخواهند واحد بنیادین خانواده را به‌عنوان اصلی‌ترین واحد تشکیل‌دهنده اجتماعی حذف یا تغییر دهد.

در مقابل حوزه خانواده که کم‌ترین تغییر را، هم از جهت نقش بنیادین آن در جامعه و هم از جهت روابط داخلی آن می‌توان مشاهده کرد و به تبع مقرراتی که این دو مهم را نشانه رفته‌اند باید به آن توجه کامل داشته باشند؛ برخی از حوزه‌های اجتماعی هستند که نه تنها روابط آن‌ها حسب شرایط و اقتضات زمانی و مکانی هرروز در حال تغییر

است، بلکه قوانین و مقررات مرتبط با آن نیز، حسب همین تغییرات باید به سرعت به‌روزرسانی و تکمیل گردند. مقررات حوزه سرمایه‌گذاری و بازار، فضای مجازی، حمل‌ونقل هوایی و مواردی از این قبیل از جمله حوزه‌هایی هستند که دولت با رصد مداوم این حوزه‌ها و به‌روزرسانی سریع مقررات آن‌ها می‌تواند به تنظیم روابط میان آن‌ها با یکدیگر و همچنین تنظیم روابط درونی آن‌ها اقدام نماید. مقام معظم رهبری در دو نامه‌ای که برای تشکیل و انتصاب اعضای شورای عالی فضای مجازی ابلاغ نمودند به تحولات سریع این حوزه و لزوم روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری این حوزه اشاره نموده‌اند (۳). از همین رو، به‌روزرسانی مقررات که منجر به روزآمدی و کارآمدی آن حوزه‌ها می‌گردد، از مهم‌ترین اصول مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری به شمار می‌آید.

۱-۲- مبانی اصل روزآمدی و سرعت

یکی از منابع مهم که برای مقامات اداری لازم‌الاجرا است، اصول عمومی حقوق است. این اصول قواعدی هستند که در متن قوانین به آن‌ها اشاره نشده است، با این وجود، جز قواعد مسلم حقوق بشمار می‌آیند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ۴۵۷) اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری از جمله اصول لازم‌الاجرا در حقوق اداری است. (گرچی، ۱۳۹۱، ۲۲۶) طبق این اصل نیازهای زندگی اجتماعی همواره در تغییر و تحول است و منافع عمومی ایجاب می‌کند که دولت و سازمان‌های عمومی پیوسته مقررات خود را با آن مقتضیات تطبیق دهند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ۲۶۹)

۱-۲-۱. پاسخ‌گویی در محدوده زمانی معقول

از جمله مبانی اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری، اصل پاسخ‌گویی (۴) در محدوده زمانی معقول (۵) است. در نظام‌های اداری دنیا نیز اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری، در کنار اصل پاسخ‌گویی در محدوده زمانی معقول، از اصول حاکم بر تصمیمات اداری به شمار می‌آید. توضیح آنکه، از جمله نیازهای مردم در کنار

پاسخ‌گویی به شکایات و درخواست‌ها از اداره، نیاز به اجرای قانون توسط دولت می‌باشد که حسب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اجرای قوانین در اکثر موارد بر عهده قوه مجریه می‌باشد (۶) و اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل را بر عهده وی قرار داده است. مبرهن است که حرکت چرخه‌های اقتصادی و تنظیم روابط اجتماعی جامعه نیازمند اجرای قوانین توسط دولت بوده که این مهم جز با مقررات‌گذاری به موقع، سریع و به‌روزرسانی آن‌ها محقق نخواهد شد. قانون‌گذار نیز با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به‌عنوان وظیفه مقررات‌گذاری قوه مجریه و مفروض دانستن اصل پاسخ‌گویی دولت در محدوده زمانی معقول به نیازهای حیاتی شهروندان از جمله اجرای قوانین و همچنین در نظر داشتن صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات اشخاص از دولت به سبب «تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود»؛ دولت را به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین ظرف مدتی معین مجبور کرده است. مع الوصف، از آنجایی که پاسخ‌گویی دولت در محدوده زمانی معقول تنها به شکایات و درخواست‌های مردم از اداره ختم نمی‌گردد و نیاز به مقررات‌گذاری را حسب تکلیف قانون اساسی شامل می‌شود؛ دولت مکلف است با تصویب قوانین در مجلس، مقررات اجرایی قوانین را در محدوده قانونی معین شده یا در محدوده زمانی معقول تهیه و تصویب نماید و به عبارت دیگر، اصل سرعت در مقررات‌گذاری را رعایت نماید. شایان ذکر است که عدم رعایت اصل مذکور در مقررات‌گذاری، نه تنها بسیاری از اصول حقوق اداری از جمله اصل ضرورت ادامه خدمات عمومی، تعطیل ناپذیری خدمات عمومی و ... را مخدوش می‌گرداند بلکه، در مواردی که قوانین با هدف تسریع در حل مشکلات جامعه اقدام به تصویب فوریت لوایح و طرح‌ها می‌نماید، هدف قانون‌گذار نقض گردیده و موجب خسارت‌هایی به کشور خواهد شد. به اصل پاسخ‌گویی در محدوده زمانی معقول به‌عنوان مبنای اصل روزآمدی و سرعت در قوانین کشورهای دیگر نیز اشاره شده است. به‌عنوان مثال در ماده ۱۷ کد اروپایی رفتار خوب اداری در این خصوص آمده است که: «... کارمند باید مراقبت نماید تا در قبال شکایت ارائه‌شده به مؤسسه، تصمیمی در محدوده زمانی معقول و بدون تأخیر که در هر مورد نباید بیشتر از ۲ ماه از تاریخ وصول طول بکشد، اتخاذ

شود. این قاعده باید در جواب دادن به نامه‌های عموم و جواب دادن به یادداشتهای اداری که کارکنان به مقامات مافوق می‌نویسند و خواستار تأیید تصمیمات متحده می‌شوند نیز باید مراعات گردد. اگر نتوان در محدوده زمانی مقرر در فوق به دلیل پیچیدگی موضوعات مطروحه در ارتباط با تقاضا یا شکایت واصله به مؤسسه، اتخاذ تصمیم نموده، کارمند باید در کمترین زمان ممکن به نویسنده اطلاع بدهد، در این صورت، تصمیم قطعی در کوتاه‌ترین زمان ممکن به متقاضی اعلام خواهد شد.» (یزدانی، ۱۳۸۷، ۶)

از این رو پاسخگویی در محدوده زمانی معقول به‌عنوان یکی از مبانی شکل‌دهنده اصل روزآمدی مقررات‌گذاری ایجاب می‌نماید تا در کنار علاوه بر این که دولت می‌بایستی به سرعت قوانین کشور را در قالب مقررات‌گذاری اجرا نماید، نسبت به روزرسانی مقررات نیز باید توجه کافی داشته باشد.

۱-۲-۲. تداوم و استمرار خدمات عمومی

یکی از اصول دیگری که دولت را در به‌روزرسانی مقررات اداری ملزم می‌گرداند، اصل تداوم یا ثبات و استمرار خدمات عمومی است. نظریه خدمات عمومی از جمله تأثیرگذارترین نظریات در حوزه مباحث مربوط به حقوق اداری محسوب می‌شود که به اعتقاد برخی، مشروعیت دولت وابسته به میزان «خدمات عمومی» است که انجام می‌دهد و اگر دولتی قدرت انجام دادن این وظیفه را نداشته باشد شایستگی بقای خود را از دست می‌دهد، مشروعیت اعمال قدرت نیز از همان هدف خدمت مایه می‌گیرد. (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ۴۹) مشروعیت قدرت دولت نه تنها به خدماتی است که انجام می‌دهد، بلکه به چگونگی اجرای این خدمات مربوط می‌شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، ۹) خدمات عمومی باید تابع اصل استمرار بوده و هیچ‌گاه متوقف نگردند. (موسی زاده، ۱۳۸۶، ۵۶-۵۱) این اصل که از اصول قدیمی و بنیادین در دولت‌های رفاه به حساب می‌آید، تأکید می‌کند که خدمات عمومی باید به صورت مداوم و بدون وقفه ارائه شود و دستگاه‌های متولی باید به طوری برنامه‌ریزی کنند که این خدمات در طول شبانه‌روز به شهروندان ارائه گردد. یکی از آثاری که بر این اصل مترتب است، به‌روزرسانی

مقررات دولتی است. از آنجایی که اصول و قواعد برخی از حوزه‌های مقررات‌گذاری دچار تحول و تغییر مستمر هستند، برای آنکه خدمات آن حوزه با مشکل مواجه نگردد، باید مقررات مرتبط با آن نیز به صورت مستمر تجدید و به‌روزرسانی شوند. در واقع مقامات ذی‌ربط باید تمامی مقررات مرتبط با ارائه خدمات عمومی به مردم را حسب نیاز به‌روزرسانی کنند تا در روند ارائه آن‌ها خللی بوجود نیاید، علی‌الخصوص اگر خدمات عمومی ارائه‌شده در ارتباط با مسائلی است که هر روز دچار تحول و تغییر می‌شوند و به سبب تکامل و تغییر زیاد در روابط و اصول حاکم بر آن‌ها نیازمند به‌روزرسانی مداوم مقررات هستند. از جمله خدماتی که دولت در فضای مجازی به شهروندان ارائه می‌دهد، حفظ امنیت نقل و انتقال پول در فضای مجازی است. از آنجایی که شیوه‌ها و روش‌های سرقت اینترنتی به سرعت تغییر می‌کند، پلیس فتا (۸) نیز می‌بایستی در جهت حفظ امنیت کاربران اینترنتی مقررات مربوط به سایت‌های خرید و فروش، درگاه اینترنتی بانک‌ها و ... را به تناسب تغییر روش‌ها و اقتضائات فناوری، به‌روزرسانی کند.

۱-۲-۳. سازگاری مقررات و تصمیمات اداری

اصل سازگاری، ادامه منطقی اصل تداوم خدمات عمومی است. روزآمدی و سازگار شدن مقررات با شرایط جدید، هم به نفع اداره و دولت است و هم منافع استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی را بهتر تأمین می‌کند (گرجی، ۱۳۸۸، ۲۲۷). حسب اصل سازگاری، نیازهای شهروندان مداوم در حال تغییر و تحول است و منافع عمومی جامعه ایجاب می‌نماید که دولت حسب این تغییرات اقدام به‌روزرسانی و روزآمدی مقررات اداری با آن مقتضیات نماید. برای نمونه در زمینه حمل و نقل عمومی و ارائه خدمات مسافرتی به افراد، دولت نمی‌تواند در زمان حاضر از وسایلی سنتی و قدیمی ۵۰ سال قبل (مانند درشکه و گاری و ...) استفاده نماید. نتیجه چنین اصلی در ارائه خدمات عمومی نخست این خواهد بود که اداره، موظف و مکلف به چنین انطباق و سازگاری است و دوّم اینکه دستگاه اداری باید بتواند هر لحظه میان مقررات وضع شده با مقتضیات زمان خود، سازگاری بهتری ایجاد نماید. برای نمونه، بر اساس اصل

مذکور، اداره حق دارد تعهدات جدیدی را به پیمانکار خود تحمیل کند. (موسی زاده، ۱۳۸۶، ۵۶)

۲. اصل سرعت و روزآمدی در آراء مراجع شبه قضائی

یکی از شیوه‌های ارتقاء کارایی و شکوفایی اقتصادی، جلوگیری از انحصار و حمایت از رقابت است؛ به همین جهت در بیشتر نظام‌های حقوقی سعی شده است تا با وضع قوانین و مقررات، علاوه بر ایجاد و گسترش رقابت، بر عملکرد آن در بازار نیز نظارت شود؛ بنابراین، در کنار منابع تقنینی، وجود نهادهای اجراکننده و ناظر بر مقررات اقتصادی ضروری است. به سیاست‌های مرتبط با رقابت در بازار، از جمله سیاست تجاری، سیاست تنظیم‌کننده و سیاست‌های اتخاذکننده از سوی دولت برای اصلاح رویه‌های ضدرقابتی شرکت‌های خصوصی و یا عمومی، سیاست رقابتی گفته می‌شود. (رستمی، ۱۳۹۴، ۴۳۳)

یکی از مهم‌ترین آراء مراجع شبه قضائی در نظام اداری کشور، محکومیت عدم رعایت اصل به روزآمدی در مقررات‌گذاری توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است که توسط شورای رقابت صادر گردیده است.

در حقوق ایران، شورای رقابت بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی، بر عملکرد بنگاه‌ها و رقابت در بازار نظارت دارد. در رابطه با ماهیت حقوقی این شورا باید گفت؛ با توجه به ترکیب اعضا و نحوه انتخاب آن‌ها، برخی حقوق‌دانان نیز این نهاد را سازمانی دولتی و مستقل قلمداد کرده‌اند که بر اساس اختیارات و وظایف محوله در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عمل می‌نماید. باید گفت که حتی اگر به دلیل حضور نمایندگان اتاق بازرگانی، اتاق تعاون و قضات دادگستری این نهاد را نهادی دولتی ندانیم، ماهیت اداری شورای رقابت قابل انکار نیست (غفاری فارسانی، ۱۳۹۲، ۲۶۲) اما در واقع شورای رقابت نهادی اداری که در راستای وظایف نظارتی خود ماهیت قضائی نیز پیدا کرده است. برخلاف نهادهای رقابتی با ماهیت اداری، نهادهای ناظر دارای ماهیت قضایی نیز هستند. (خشنودی و حسنی، ۱۳۹۵، ۲۰۷) در قانون مذکور یکی از

وظایفی که برای شورای رقابت قائل شده است نظارت و رسیدگی به تخلفات قانون در امر رقابت بازار است.

شورای رقابت نیز در راستای اجرای ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، در جلسه دویست و نود و پنجم خود مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۱، مدت تعیین شده در آیین‌نامه وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی پیرامون تأسیس و ارائه مجوز داروخانه‌ها را خلاف قانون دانسته و بیان داشته است وزارتخانه مذکور نباید به بهانه اشباع بازار مانع صدور مجوز داروخانه‌ها شود و زمان تعیین شده برای صدور مجوز بیش از (حداقل زمان ممکن) قرار داده شده است. به همین خاطر شورای رقابت از وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی درخواست کرد تا مواد مذکور از جمله این ماده را از آیین‌نامه خود حذف کند اما وزارتخانه فوق‌الذکر از اجرای این مصوبه شورای رقابت امتناع ورزید و به همین واسطه شورا جریمه یک میلیارد ریالی را برای این وزارتخانه تعیین نموده است (۹).

مقتضای دیگر این اصل آن است که مقامات اداری موظف خواهند بود وظایف خود را در کوتاهترین زمان ممکن انجام دهند. به عبارت دیگر از جمله آثار مترتب بر اصل روزآمدی، سرعت در مقررات‌گذاری است. در قوانین اداری برخی از کشورها ملاک‌های مختلف و محدودی زمانی کلی و عام برای وضعیت‌های اداری بیان گردیده است. در کشور لیتوانی برای وضعیت‌ها و مراحل مختلف اتخاذ تصمیم از قبیل مقررات‌گذاری اداری، ارائه اطلاعات و خدمات، پاسخگویی به نامه‌های ساده تا پیچیده، ارسال تقاضاها به مراجع دیگر، بسته به محتوای و ماهیت موضوع، محدودهای زمانی متعددی پیش‌بینی شده است اما، میانگین مشهور در قوانین اداری یک ماه است که از روزی که فرآیند آغاز می‌شوند شروع می‌گردد. (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱، ۱۸۰-۱۹۰)

عدم رعایت اصل روزآمدی و رعایت محدودی زمانی در مقررات‌گذاری، ممکن است زمینه‌ساز نقض حقوق شهروندان و تضییع حقوق آنها گردد. در تعدادی از آراء دیوان عدالت اداری بر عدم تعلل اداره تأکید و مسئولیت و خسارات احتمالی ناشی از آن را متوجه مقام اداری (و نه شهروندان) نموده است. به عبارات حقوقی، در صورتی که اداره در وضع مقررات اداری تأخیر داشته باشد و از این تأخیر ضرری به شهروندان وارد شود، اداره مشمول «قاعده اقدام» می‌گردد.

از جمله آرائی که دیوان این مسئله را مورد توجه قرار داده است عبارت‌اند از، رأی شماره ۲۱ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۷) در خصوص ابطال بند ۲ بخشنامه شماره ۱۸۰۰/۵۳۶۷۶ مورخ ۱۳۸۳/۴/۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. در رأی مذکور حسب مقررات مورد اشاره، تاریخ استحقاق مستخدمین واجد شرایط به دریافت فوق‌العاده مزبور تاریخ تحقق و اجتماع شرایط قانونی مذکور است و تأخیر هیئت ممیزه مربوط در احراز شرایط مذکور نافی حق مکتسب افراد از تاریخ استحقاق قانونی آنان نیست، بنابراین بند ۲ بخشنامه شماره ۱۸۰۰/۵۳۶۷۶ مورخ ۱۳۸۳/۴/۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که برخورداری از فوق‌العاده ویژه را از تاریخ تصویب هیئت ممیزه تعیین و اعلام کرده است خارج از حدود اختیارات قانونی معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در وضع مقررات دولتی تشخیص داده شده و به استناد ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال گردیده است.

در یکی از آراء دیگر، دیوان تأخیر مقام اداری در صدور حکم مربوطه را مخالف با حقوق مکتسبه افراد معرفی نموده است. در رأی شماره ۶۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۶/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۰) در خصوص استخدام رسمی دانشجویان متعهد به خدمت در آموزش و پرورش به دو ماده ۹ و ۸ قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹ اشاره نموده است و بیان کرده است که دانشجویان متعهد به خدمت موضوع قانون مزبور از آغاز تحصیل خود به استخدام آزمایشی وزارت آموزش و پرورش درآمده و از حقوق و فوق‌العاده شغل مربوط به مدارک تحصیلی لازم جهت ورود به دوره تحصیلی مورد نظر برخوردار می‌باشند. بنابراین واجدین شرایط مذکور در عداد مستخدمین رسمی محسوب شدند و عدم اشتغال این قبیل افراد مستند به فعل آنان نبوده و تأخیر در صدور احکام رسمی نافی حق مکتسب قانونی آنان نیست. بر همین اساس دیوان مطابق دادنامه‌های شماره ۲۳۳۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۵ دو شعبه ۱۰ و ۱۱ بدوی دیوان رای بر تأیید استحقاق شاکیان به استخدام رسمی و قطعی از تاریخ فراغت از تحصیل و احتساب ایام بلا تکلیفی و پرداخت حقوق و مزایای قانونی آنها در مدت مزبور صادر کرده است.

۳. اصل سرعت و روزآمدی، در نظام حقوقی ایران

از آنجایی که اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری از اصول حیاتی در نظام اداری بشمار می‌آید اما متأسفانه تنها در یک سند بالادستی و آن هم در سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغ شده از مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ پیرامون ویژگی‌ها و اصول حاکم بر نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران، بیان شده است. در بند ۱۳ این سند، عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری از جمله اصول نظام اداری در ایران برشمرده شده است. مشخص و پرواضح است که دستگاه‌های اجرایی کشور زمانی کارآمد و به‌روز خواهند بود که مقررات مرتبط با خود را به‌روزرسانی کنند. از طرفی به‌روزرسانی قوانین، سرعت و عملکرد سریع دولت را طلب می‌کند، تا بتواند به موقع و در زمان معقول به تنظیم مسائل و روابط حوزه‌های مختلف جامعه بپردازد. بند ۱۱ سیاست‌های مذکور به ویژگی سرعت در نظام اداری اشاره دارد: «انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری»

از جمله مواردی که پیرامون اصل روزآمدی قوانین می‌توان به آن اشاره نمود، ماده ۸۱ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن (۱۱) است. در این ماده قانون‌گذار در ضمن آنکه مشاغل معاف از مالیات را در بخش کشاورزی معرفی کرده است، دولت را به ارائه طرحی پیرامون آن رشته از فعالیت‌ها و مشاغل که ادامه فعالیت‌های کشاورزی به حساب می‌آیند، جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی مکلف کرده است. فی الواقع مجلس خواسته است لیست فعالیت‌های کشاورزی در این ماده را به حسب اطلاعات فنی دولت، به روز رسانی نماید و از اجحاف در حق حرفه‌های جدید کشاورزی در بهره‌مندی از معافیت مالیاتی جلوگیری نماید. بنابراین قانون‌گذار می‌تواند در مواردی که حکم یک ماده شامل افراد متعددی را در حال و آینده می‌شود، به‌روزرسانی لیست مدنظر را به دولت واگذار نماید و با این کار در تنظیم حوزه‌های مدنظر دولت را یاری رساند. در اینجا اگرچه ارائه طرح از سوی دولت به معنای مقررات‌گذاری اداری نمی‌باشد اما از جمله مصادیق به‌روزرسانی قوانین و مقررات در کشور به حساب می‌آید.

یکی از مصادیقی که نیاز به‌روزرسانی جدی دارد، اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات است. اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات باشد شامل مواردی باشد که قانون‌گذار آن‌ها را در ماده ۸ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ بیان کرده است. از این‌رو اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات به‌طور دائم در حال تغییر و اصلاح هستند و اگر امکان اصلاح برخی از موارد اساسنامه وجود نداشت، مشکلات فراوانی از جمله انحلال شرکت و تأسیس مجدد آن با اساسنامه جدید را پیشروی صاحبان آن‌ها قرار می‌داد که با اصل سرعت در تجارت شرکت‌های تجاری سازگاری ندارد. در همین راستا و از آنجایی که برخی از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت نیز به تغییر و اصلاح اساسنامه نیازمند هستند؛ قانون‌گذار در اصل ۸۵ قانون اساسی این اجازه را مجلس داده است تا دولت خود بتواند اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ قانون اساسی به تصویب برساند. از همین رو دولت نیز می‌تواند با اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، اهداف و ساختار این شرکت‌ها را به‌روزرسانی نماید. این اصل در کارآمدی و کم کردن هزینه‌های شرکت‌های دولتی تأثیر به‌سزایی خواهد داشت که مجال بررسی آن در این پژوهش نمی‌باشد.

نتیجه‌گیری

روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری از جمله ویژگی‌های مقررات‌گذاری خوب است که حسب حوزه‌ای که دولت در آن به مقررات‌گذاری می‌پردازد متفاوت است. دولت‌ها حسب وظایفی که در قبال مردم دارند، باید به نیازهای مردم در زمانی معقول پاسخ‌گو باشند و این مهم در مقررات‌گذاری اداری به جهت مجرای برای اجرای قوانین مورد نیاز جامعه اهمیتی دوچندان پیدا کرده است. سرعت در مقررات‌گذاری به این معنا است که دولت باید در اسرع وقت به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های مورد نیاز بپردازد و به روزآمدی به این معنا است که دولت و دستگاه‌های اجرایی باید همان مقررات وضع شده را حسب مقتضیات زمان به‌روزرسانی کنند. سازگاری و پاسخ‌گویی در محدوده زمانی معقول از جمله مبانی اصل سرعت و روزآمدی در مقررات‌گذاری

خوب است که در بند ۱۱ و ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری به آن اشاره شده است. این اصل در حوزه اقتصاد و مواردی که دچار تغییر و تحولات سریع هستند از اهمیت دوچندانی برخوردار است.

یادداشت‌ها

۱- دستگاه‌های اجرایی در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۷۸ عبارت‌اند از: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.

۲- مقدمه قانون اساسی: خانواده واحد بنیادین جامعه و کانون اصلی رشد و تعالی انسان است و توافق عقیدتی و آرمانی در تشکیل خانواده که زمینه ساز اصلی حرکت تکاملی و رشد یابنده انسان است اصل اساسی بوده و فراهم کردن امکانات جهت نیل به این مقصود از وظایف حکومت اسلامی است، زن در چنین برداشتی از واحد خانواده، از حالت (شیئی بودن) و یا (ابزار کار بودن) در خدمت اشاعه مصرف زدگی و استثمار، خارج شده و ضمن باز یافتن وظیفه خطیر و پر ارج مادری در پرورش انسانهای مکتبی پیش آهنگ و خود هم‌رزم مردان در میدان‌های فعال حیات می‌باشد و در نتیجه پذیرای مسئولیتی خطیرتر و در دیدگاه اسلامی برخوردار از ارزش و کرامتی والاتر خواهد بود.

اصل چهل و سوم

برای تامین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار میشود:

۱- تامین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

۲- ...

۳- حکم تشکیل و انتصاب اعضای شورای عالی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۰- ...
این شورا وظیفه دارد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد نماید تا اشراف

کامل و به روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد.

نامه انتصاب اعضای جدید شورای عالی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۴- وظیفه اصلی این تشکیلات سیاست‌گذاری، مدیریت کلان و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های لازم و به‌هنگام و همچنین نظارت و رصد کارآمد و روزآمد در این عرصه می‌باشد. لذا لازم است با توجه به تحولات سریع و پیچیده در این میدان از یک طرف و نیازهای واقعی و مترام کشور از طرف دیگر، خود را برای انجام رسالتی سنگین در یک دوره چهار ساله آماده کند.

۴- Timelimits

۵- Reasonable time

۶- قوانین مجلس شورای اسلامی محدوده ای وسیع را در برمی گیرد که در برخی از موارد مخاطب اجرای قوانین قوه قضائیه و در برخی موارد مخاطب قوه مجریه و نهادهای انقلابی هستند. از این رو در اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی این طور آمده است که: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ میگردد.

۷- وب سایت رسمی دیوان عدالت اداری: [http://divan-edalat.ir/aho-](http://divan-edalat.ir/aho-detail/1927)

[detail/1927](http://divan-edalat.ir/aho-detail/1927)

۸- وفق قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۹ در مجلس شورای اسلامی و لزوم تعیین ضابط قضایی برای این قانون و نیز مصوبات دولت جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تشکیل پلیس فضای تولید و تبادل اطلاعات، پلیس فتا در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۹ به دستور سردار فرماندهی محترم نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، تشکیل گردید. ماهیت اصلی پلیس فتا، عملیاتی است به این معنا که به صورت کاملاً تخصصی و از طریق تجهیز به منابع ارزشمند نیروی انسانی، دانشی و تجهیزاتی با توان عملیاتی خوب، نسبت به تأمین امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات با رویکرد مقابله با جرایم از طریق پیش‌بینی، پیش‌گیری و کشف جرم اقدام می‌نماید.

۹- وب سایت رسمی مرکز ملی رقابت:

<https://www.nicc.gov.ir/council/decisions-council/۶۱۳-۲۹۵-۱۳۹۶-۰۳-۱۰.html>

۱۰- وب سایت رسمی دیوان عدالت اداری:

<http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=32908>

۱۱- ماده ۸۱ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن- درآمد حاصل از کلیه فعالیت‌های کشاورزی، دامپروری، دامداری، پرورش ماهی و زنبور عسل و پرورش طیور، صیادی و ماهیگیری، نوغانداری، احیاء مراتع و جنگلها، باغات اشجار از هر قبیل و نخیلات از پرداخت مالیات معاف می‌باشد. دولت مکلف است مطالعات و بررسی‌های لازم را در زمینه کلیه فعالیت‌های کشاورزی و آن رشته از فعالیت‌های مزبور که ادامه معافیت آن‌ها ضرورت داشته باشد معمول و لایحه مربوط را حداکثر تا آخر برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

کتاب‌نامه

- ۱- خشنودی، رضا و حسینی، مینا (۱۳۹۵). ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن، تهران: فصلنامه تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۷۵.
- ۲- دادگر، یدالله. اصول تحلیل اقتصادی: خرد و کلان، تهران: نشر آماره، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
- ۳- رستمی، ولی (۱۳۹۴). اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۴.
- ۴- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: سمت.
- ۵- غفاری فارسانی، بهنام (۱۳۹۲). حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن، تهران، نشر میزان.
- ۶- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱). مقدمه علم حقوق، چاپ سی ام، شرکت سهامی انتشار، تهران.
- ۷- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل.

- ۸- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۱). مبنای حقوق عمومی، تهران انتشارات جنگل.
- ۹- موسی زاده، رضا (۱۳۸۶). حقوق اداری (۲ و ۱)، تهران: میزان.
- ۱۰- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادیهای اساسی، تهران: میزان.
- ۱۱- هداوند، مهدی و مشهدی (۱۳۹۱)، علی. اصول حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی.
- ۱۲- یزدانی، هرمز (۱۳۸۷). کد اروپایی رفتار خوب اداری، آمبودزمان اروپا، تهران: مرکز توسعه قضائی قوه قضائیه، کمیسیون حقوق عمومی.

