

«تناسب» به مثابه معیاری برای «نظام اداری صحیح»



در پرتو نظرات شورای نگهبان

علی صابری دمنه^{*۱}  سیدمحمدهادی راجی^۲ 

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و معارف اسلامی، دانشگاه امام صادق^(ع)، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و معارف اسلامی، دانشگاه امام صادق^(ع)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۹ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۱۶

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2108.1890](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2108.1890)

چکیده

بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» برشمرده است. عبارت «نظام اداری صحیح» تصریح شده در این بند مفهومی گسترده است که امکان برداشت‌های متعدد از آن وجود دارد و با توجه به اینکه تاکنون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تعریف دقیق و مشخصی برای این بند و ضوابط و شاخص‌های آن ارائه نشده تبیین این مفهوم می‌تواند اقدامی مؤثر در زمینه ایجاد آن تلقی شود. در این پژوهش به منظور روشن‌تر شدن ضوابط و شاخص‌های مفهوم «نظام اداری صحیح» به دنبال پاسخ به این پرسش هستیم که در نظرات شورای نگهبان «تناسب» چه جایگاهی دارد و در صورت پذیرش این موضوع در نظرات شورا این شورا چه نسبتی را میان تناسب و نظام اداری صحیح برقرار کرده است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و با توجه به کاربرد متعدد استناد شورای نگهبان به بند ۱۰ اصل ۳ قانون و با استدلال به اصل تناسب اثبات می‌کند اصل تناسب به عنوان یک شاخص در نظام اداری صحیح مورد توجه شورای نگهبان قرار گرفته است. بنابراین در نظام اداری صحیح در جمهوری اسلامی ایران اصل تناسب با در نظر گرفتن مقتضیات خاص نظام جمهوری اسلامی ایران باید رعایت شود.

کلیدواژگان: اصل تناسب، اصول حقوق اداری، حقوق اداری، شورای نگهبان، نظام اداری صحیح.



مقدمه

نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که با هر سه قوه مرتبط است و برای ایفای نقش خود از قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، روش‌ها و فرایندها، و منابع انسانی بهره می‌برد (میرسپاسی، ۱۳۷۸: ۲). پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، یکی از مواردی که برای اصلاح و تحول در کانون توجه قرار گرفت نظام اداری بود و همین موضوع سبب شد در متن قانون اساسی به ایجاد نظام اداری صحیح تصریح شود. اما در متن قانون اساسی اشاره خاصی درباره سازکارهای ایجاد نظام اداری صحیح صورت نگرفت (موسی‌زاده و دانش‌ناری، ۱۳۹۶: ۳۲). با توجه به اهمیت نظام اداری برای وصول به اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران، ضروری است مبانی، الزامات، و شاخصه‌های نظام اداری صحیح در جمهوری اسلامی تبیین شود. پژوهش حاضر تلاش می‌کند گامی در جهت تبیین نظام اداری صحیح بردارد و بدین منظور بررسی کرده است که در نظرات شورای نگهبان «تناسب» چه جایگاهی دارد و در صورت پذیرش این موضوع در نظرات شورا، این شورا چه نسبتی را میان تناسب و نظام اداری صحیح برقرار کرده است.

در رابطه با پیشینه این موضوع باید بیان کرد مقالاتی وجود دارد که اصل تناسب در حقوق اداری را تحلیل و بررسی کرده‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به مقاله «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب» و «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپا» و کتاب *اصل تناسب در نظام حقوق اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران* اشاره کرد. همچنین آثاری نیز وجود دارند که تلاش کرده‌اند به تبیین نظام اداری صحیح بپردازند که در این زمینه نیز می‌توان به گزارش «نظام اداری صحیح در پرتو نظرات شورای نگهبان» و کتاب *نظام اداری صحیح: مبانی، مؤلفه‌ها، و راه‌کارها و مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* اشاره کرد. اما در این پژوهش‌ها اصل تناسب به عنوان یک اصل کلی در حقوق اداری با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، یعنی نظام اداری صحیح در پرتو نظرات شورای نگهبان، مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین وجه نوآوری این پژوهش بررسی نسبت اصل تناسب با نظام اداری صحیح در پرتو نظرات شورای نگهبان است.

برای دستیابی به پاسخ پرسش طرح شده در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای پس از تبیین امکان برداشت‌های متعدد از نظام اداری صحیح و ابهام در آن به این موضوع پرداخته می‌شود که نظرات شورای نگهبان می‌تواند به روشن‌تر شدن مفهوم نظام اداری صحیح کمک کند. علاوه بر این با تحلیل جایگاه و نسبت اصول کلی حقوق اداری با نظام اداری صحیح اصل تناسب به عنوان یکی از این اصول مورد بررسی قرار می‌گیرد و در این امتداد با کاوش در نظرات شورای نگهبان و تحلیل این نظرات سعی می‌شود رویکرد شورای نگهبان به پذیرش این اصل به عنوان یک شاخص در نظام اداری صحیح مورد ارزیابی قرار گیرد.

۱. فقدان تعریف نظام اداری صحیح

فصل اول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به اینکه در خود اصولی را جای داده است که هر یک به بیان کلیات می‌پردازند می‌تواند به عنوان مهم‌ترین فصل در قانون اساسی شناخته شود. سایر اصول در فصول بعدی قانون اساسی نیز به نوعی نشئت گرفته از فصل اول قانون اساسی محسوب می‌شوند و به تشریح این اصول می‌پردازند (صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی: ۱۹۶). در میان اصول فصل اول قانون اساسی، اصل سوم قانون اساسی نیز دارای جایگاه مهمی است. زیرا در این اصل که وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران برشمرده می‌شود برخی از بندها در واقع فهرست مختصری از مباحث اصول بعدی قانون اساسی را تبیین می‌کند. در این اصل وظیفه قانون‌گذاری و اجرای قانون را برای دولت جمهوری اسلامی ایران مشخص می‌کند و به تعبیری جهت کلی قانون اساسی را در شاخه‌های مختلف نشان می‌دهد (صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی: ۲۷۸). بنابراین هر یک از بندهای اصل ۳ قانون اساسی وظیفه‌ای است که حکومت جمهوری اسلامی ایران باید تمام ارکان خود را برای تحقق آن‌ها به کار گیرد.

بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» دانسته است. آنچه در این بند به آن تصریح شده است عبارتی کلی است که شاخص و ضابطه‌ای از خود آن به تنهایی قابل برداشت نیست و در مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز مطرح می‌شود که این عبارت مفهوم ندارد و معنای کش‌داری دارد (صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی: ۲۹۶). بنابراین می‌توان ادعا کرد که

عبارت «ایجاد نظام اداری صحیح» دارای ابهام است و امکان برداشت‌های متعدد از این عبارت وجود دارد (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۵) و عبارت «حذف تشکیلات غیر ضرور» نیز که به آن تصریح شده است فقط یکی از جنبه‌های نظام اداری صحیح است و نظام اداری صحیح مفهومی گسترده است که باید شاخص‌ها و ضوابط آن مشخص شود. بنابراین با توجه به فقدان تعریف مشخص از عبارت نظام اداری صحیح تمایل زیادی در جهت تلفیق این مفهوم با مفاهیم دیگر، مانند حکمرانی خوب، هم در سطح تقنین هم در محافل دانشگاهی، ایجاد شده است (فرکیش، ۱۳۹۸: ۳۶). اما باید در نظر داشت که واضعان قانون اساسی عبارت «نظام اداری صحیح» را بدون در نظر گرفتن مفاهیم مرتبط در این حوزه استفاده کرده‌اند. در واقع هدف آنان از به کار بردن این عبارت ایجاد یک نظام اداری مبتنی بر پایه‌ها و اهداف درج‌شده در اصل ۲ قانون اساسی بوده است؛ چنان که در مقدمه قانون اساسی نیز تصریح شده است محصور شدن در هر یک از مفاهیم و نظام‌های مبتنی بر حاکمیت‌های طاغوتی طرد می‌شود و نظام اداری کشور باید هم‌سو با تحقق اهداف نظام با کارایی و سرعت لازم در جهت ایفای تعهدات اداری باشد.^۱ قانون اساسی در سایر اصول در مورد ایجاد نظام اداری صحیح به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به برخی از مفاهیم و ارزش‌ها مانند مبارزه با فساد اداری (بند ۱ اصل ۳)، قانونی بودن اعمال اداره (اصول ۱۳۳ و ۱۳۸)، رفع تبعیضات ناروا (بند ۹ اصل ۳ و اصول ۱۹، ۴۸، ۱۰۱)، اصل برابری در استفاده از خدمات عمومی (اصول ۱۹ و ۲۰)، و حق دادخواهی از تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و شرع (اصول ۳۴، ۱۷۰، ۱۷۳) - پرداخته است (میراحمدی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۶۸). اما با توجه به اینکه نظام اداری صحیح یک عبارت کلی است و متضمن بسیاری از ارزش‌هاست (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۱۲ - ۲۳۷)، توجه به این اصول به‌تنهایی کفایت نمی‌کند. بنابراین باید تلاش کرد با توجه به مقتضیات نظام جمهوری اسلامی ایران ابهام عبارت «نظام اداری صحیح» را رفع کرد.

۲. نظرات شورای نگهبان تبیین‌کننده نظام اداری صحیح

جهت فهم عبارات مندرج در قانون اساسی و توضیح و تبیین آن‌ها باید این عبارات را تفسیر کرد. در واقع قانون اساسی از آنجا که معمولاً کلی و انتزاعی نوشته می‌شود هنگام تطبیق با مصادیق عینی در عرصه عمل با ابهام و پیچیدگی مواجه می‌شود. بنابراین نظام حقوقی برای پاسخ دادن به چنین ابهاماتی در مسیر اجرای قانون اساسی دست به تفسیر قانون اساسی می‌زند

(کدخدایی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۷: ۱۸). بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی نیز از این قاعده مستثنی نیست و به دلیل کلی بودن و انتزاعی بودن آن نیاز به تفسیر و تبیین دارد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت تفسیر قانون اساسی به شورای نگهبان واگذار شده است. بنابراین، ضروری است که بررسی شود آیا شورای نگهبان به عنوان پاسبان و مفسر قانون اساسی و نهادی که با نظرات خود به تبیین مفاهیم مندرج در قانون اساسی می‌پردازد تاکنون در رابطه با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی نظر تفسیری داشته است یا خیر؟ با فحص در نظرات شورای نگهبان مشخص می‌شود شورای نگهبان تاکنون نظر تفسیری در رابطه با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی نداشته است و به صورت صریح به تبیین مفهوم نظام اداری صحیح نپرداخته است. بنابراین چهارچوب «نظام اداری صحیح» و مفهوم دقیق آن را نمی‌توان از نظرات شورای نگهبان استخراج کرد (آریان‌نژاد، ۱۴۰۲: ۷). با وجود این، باید توجه داشت که شورای نگهبان بر اساس اصل ۸۵ و ۹۴ قانون اساسی می‌تواند از تصویب هنجارهای مغایر با قانون اساسی و شرع و ورود آن‌ها به نظم حقوقی ممانعت کند (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۴۶). بنابراین نظر تفسیری شورای نگهبان تنها راهکار به دست آوردن فهم شورای نگهبان در رابطه با یک مفهوم مندرج در قانون اساسی نیست. فهم شورای نگهبان از یک اصل قانون اساسی و یک مفهوم مندرج در قانون اساسی را می‌توان از نظراتی که این شورا ناظر به مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت ارائه می‌دهد نیز به دست آورد. بنابراین شورای نگهبان با استفاده از نظراتی که در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت ارائه می‌دهد و در این نظرات خود به یک اصل قانون اساسی استناد می‌کند، در واقع، برداشت خود از این اصل را ارائه می‌دهد. بنابراین با مراجعه به نظرات شورای نگهبان و مغایرت‌ها و ابهام‌هایی که شورای نگهبان مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، یعنی نظام اداری صحیح، گرفته است تا حدود زیادی می‌توان به تبیین مفهوم نظام اداری صحیح در نظرات شورای نگهبان به عنوان دادرس قانون اساسی دست یافت. با فحص در نظرات شورای نگهبان آشکار می‌شود این شورا تا خرداد سال ۱۴۰۳ در ذیل ۵۳ طرح یا لایحه یا اساسنامه مصوب هیئت وزیران مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی بیش از ۱۵۰ نظر ارائه کرده است. بنابراین با کنکاش در نظرات شورای نگهبان و بررسی تحلیلی این نظرات می‌توان به ارائه شاخص‌های مد نظر شورای نگهبان برای مفهوم نظام اداری صحیح دست یافت.

۳. اصول کلی حقوق اداری و نظام اداری صحیح

در تعریف اصول حقوقی بیان شده است اصول حقوقی احکامی کلی و دائمی و الزامی هستند که مبنای حقوق موضوعه قرار می‌گیرند و عقل آن را برای تضمین حقوق اساسی و سعادت انسان‌ها لازم و ضروری می‌داند و این اصول نقش هدایتگری در قانون‌گذاری و دادرسی دارد (حیاتی، ۱۳۹۷: ۱۹). برای حقوق اداری نیز هم‌گام با تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای آن اصول متعددی شکل گرفته و ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. اصول حقوق اداری که مهم‌ترین هنجارهای موجود در حوزه حقوق اداری هستند می‌توانند راه‌حل‌های مطلوب و مناسبی جهت برقراری توازن قدرت عمومی و مقتضیات اداری باشند و آزادی افراد را نیز تضمین کنند (هداوند و کاظمی، ۱۳۹۲: ۶۹). امروزه توجه به این اصول کلی در بیشتر نظام‌های حقوقی پیشرفته دنیا پذیرفته شده است و این دسته از هنجارهای قاعده‌ساز حقوقی در شمار منابع کلاسیک حقوقی قرار داده می‌شوند (مرادی‌برلیان، ۱۳۹۲: ۱۳). بسیاری از کشورها قوانینی برای ترسیم حدود و دامنه اقدامات و تصمیمات اداری به تصویب رسانده‌اند. اما در برخی از کشورها چنین قوانینی به تصویب نرسیده است و اصول کلی حقوق اداری توسط قضات و در جریان رویه قضایی شکل گرفته است. در جمهوری اسلامی ایران قانون عام اداری تاکنون به تصویب نرسیده است. اما برای دستیابی به ارزش‌ها و هنجارهای حقوق اداری می‌توان از نظام حقوقی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران استفاده کرد و با استفاده از قانون اساسی، نظرات شورای نگهبان، آرای دیوان عدالت اداری، و قوانین و مقررات در حوزه حقوق اداری بسیاری از اصول حقوق اداری را شناسایی کرد (هداوند و کاظمی، ۱۳۹۲: ۶۴ - ۶۵).

در همین زمینه نکته مهمی که وجود دارد این است که بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی ظرفیتی برای شورای نگهبان ایجاد کرده است که شورای نگهبان بتواند در زمان بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت، در صورتی که اصول حقوق اداری در آن‌ها لحاظ نشده باشد، این مصوبات را مغایر نظام اداری صحیح اعلام کند. در واقع عبارت «نظام اداری صحیح» این امکان را برای شورای نگهبان فراهم آورده است که شورای نگهبان در صورتی که تشخیص دهد مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با اصول کلی حقوق اداری سازگار نیست این مصوبات را مغایر نظام اداری صحیح

تشخیص دهد. البته، با توجه به اینکه عبارت «نظام اداری صحیح» کلی است و هیچ الزامی در آن وجود ندارد که باید تمام اصول کلی حقوق اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران لحاظ شود، این امکان فراهم می‌شود که شورای نگهبان با در نظر گرفتن مقتضیات خاص نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اصول کلی حقوق اداری را در چهارچوب قانون اساسی و شرع و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران بپذیرد. به عبارت دیگر اصول کلی حقوق اداری، که در کشورهای دیگر شکل گرفته است و مورد توجه بسیاری از کشورها قرار می‌گیرد، تا جایی در نظرات شورای نگهبان در تأمین نظام اداری صحیح باید لحاظ شود که این اصول با شرع و سایر اصول قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. بنابراین می‌توان ادعا کرد در صورتی که شورای نگهبان در نظرات خود به برخی از اصول کلی حقوق اداری توجه کرده، در واقع، این اصول کلی حقوق اداری را به عنوان یک شاخص در نظام اداری صحیح پذیرفته است. در نظام‌های حقوق اداری اصول متعددی بیان شده است. اهم اصول اداری مشترک نظام‌های حقوقی عبارت‌اند از: اصل مصلحت عمومی، اصل تناسب، اصل ارائه به موقع خدمات، اصل شفافیت، اصل پاسخگویی، اصل معقولانه بودن، اصل برابری و منع تبعیض، اصل صلاحیت، اصل تداوم خدمات عمومی، اصل کارایی و اثربخشی، و اصل قانونی بودن اشاره کرد (پتفت و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۹۴ - ۱۲۱). در این پژوهش اصل تناسب در حقوق اداری به عنوان یکی از اصول مهم حقوق اداری در نظرات شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴. مفهوم و مبانی اصل تناسب در حقوق اداری

اصل تناسب به عنوان یکی از اصول کلی حقوق اداری ابتدا در آلمان مطرح شد. اما اعمال این اصل محدود به این کشور نشد و در سایر کشورها نیز این اصل راه یافت (زارعی و مرادی‌برلیان، ۱۳۹۳: ۱۴۷). بر اساس اصل تناسب در معنای موسع آن، اقدام دولت نباید بیش از حدی باشد که برای تحقق یک هدف عمومی ضروری است (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۷۰). اصل تناسب به منظور ایجاد ارتباط میان اهداف عمل عمومی و ابزار و روش‌های مورد استفاده برای تحقق آن اهداف ایجاد شده است (Thomas, 2000: 77). در واقع اصل تناسب به بیانی ساده مستلزم آن است که عمل و اقدام اداره با اهداف مورد نظر سازگار باشد (زارعی و مرادی‌برلیان، ۱۳۹۳: ۱۴۹).

در فرهنگ حقوقی اروپا برای اصل تناسب سه معیار اصلی شناسایی شده است که این

معیارها از حقوق آلمان ناشی شده‌اند. سه معیار اصل تناسب عبارت‌اند از: مناسب و سازگار بودن، ضرورت، تناسب در مفهوم مضیق آن (رحمانی، ۱۳۹۹: ۱۸۵). معیار مناسب و سازگار بودن در پی آن است که اقدام صورت گرفته برای به دست آوردن هدف مورد نظر شایسته باشد و اقدام اتخاذی طبق استانداردهای عینی تعیین شود، نه معیارهای ذهنی مقام اداری. بنابراین اقدامی که هدف را برآورده نمی‌کند یا مغایر آن است نامناسب قلمداد می‌شود. معیار ضرورت بیانگر آن است که هیچ اقدام و وسیله جایگزین دیگری که شامل محدودیت‌های کمتری برای به دست آوردن هدف مورد نظر باشد وجود نداشته باشد. در معیار تناسب در مفهوم مضیق آن یا به تعبیر دیگر معیار اقتضا باید توجه داشت که مقام عمومی و اداری نباید اقدامی را که دربردارنده آسیبی فراتر از حدود مرتبط با هدف مورد نظر است بر افراد تحمیل کند. در واقع این معیار هنگامی کاربرد دارد که معیار دوم قابلیت اعمال نداشته باشد و برای مقام اداری امکان تمسک به روش‌های جایگزینی که دارای محدودیت کمتری هستند وجود نداشته باشد (مرادی‌برلیان، ۱۳۹۲: ۸۲ - ۸۳).

اصل تناسب به مقامات عمومی اجازه نمی‌دهد به این بهانه که از صلاحیت اختیاری برخوردار هستند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و منافع خصوصی را بر منافع عمومی ترجیح دهند (Andreescu, 2011: 117). به عبارت بهتر از آنجا که صلاحیت اختیاری به مقامات اداری داده می‌شود تا آنان به وسیله این اختیار بتوانند منافع و مصالح عمومی را تضمین کنند، همین صلاحیت اختیاری این هراس را به وجود می‌آورد که مقام اداری به بهانه تأمین منافع و مصالح عمومی به حقوق و آزادی‌های افراد تعدی کند. بدین جهت یکی از روش‌هایی که به سنجش و بررسی اقدامات دولت می‌پردازد که به حقوق و آزادی‌های افراد تعدی صورت نگیرد اصل تناسب است (رستمی و سلیمی، ۱۳۹۷: ۷۳۷).

اصل تناسب مبتنی بر تمایز اساسی بین حوزه حق‌های اساسی و پاسداری از آن‌هاست. بنابراین از این منظر با دو مرحله مواجه می‌شویم. در مرحله اول قوانین موضوعه کنترل می‌شوند تا به حق‌های مورد حمایت قانون اساسی تجاوز نکرده باشند یا به آن خدشه‌ای وارد نساخته باشند. در مرحله دوم قوانین موضوعه با چهار عامل که زیرمجموعه اصل تناسب هستند تطبیق داده می‌شوند. این چهار عامل عبارت‌اند از: ۱. قوانین دارای هدفی مناسب و معقول باشند؛ ۲. اقدامات در نظر گرفته شده برای اثرگذاری محدودیت وضع شده در قانون با

تحقق هدف در نظر گرفته شده در قانون ارتباطی معقول داشته باشند؛ ۳. اقدامات در نظر گرفته شده ضروری باشند از این جهت که هیچ اقدام بدیلی وجود نداشته باشد که هدف در نظر گرفته شده در قانون را با میزان محدودیت کمتر تحقق دهد؛ ۴. رابطه مناسبی میان اهمیت رسیدن به هدف مورد نظر و اهمیت اجتماعی ممانعت از محدودیت حقوق اساسی وجود داشته باشد و بتوان توازن میان آن‌ها ایجاد کرد (باصری و فقیه‌حیبی، ۱۴۰۲: ۱۰۱). با عنایت به توضیحات مطرح شده اصل تناسب، علاوه بر اینکه می‌تواند در رویه دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گیرد که این امر با مطالعه موردی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و شعب آن قابل استخراج است (باصری و فقیه‌حیبی، ۱۴۰۲: ۱۰۵)، می‌تواند در نظارت بر تصویب قوانین نیز مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر اعمال اصل تناسب به کنترل صلاحیت‌های اختیاری اعطاشده به مقامات اداری محدود نمی‌شود و در حوزه قانون‌گذاری و تفسیر و نظارت بر اجرای قانون نیز قابل تسری است (اصفهانی و نیاورانی، ۱۴۰۱: ۱۴). بنابراین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اینکه شورای نگهبان جایگاه مهمی در فرایند قانون‌گذاری در کشور دارد و تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اینکه به قانون تبدیل شود باید به تأیید شورای نگهبان برسد، شورای نگهبان در نظارت خود بر تصویب قوانین می‌تواند از اصول کلی حقوق اداری بهره‌برد و با استفاده از ظرفیتی که بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی ایجاد کرده است مانع تصویب قوانینی شود که اصول حقوق اداری را رعایت نکرده است.

۵. اصل تناسب در نظرات شورای نگهبان

با توجه به اینکه عبارت «نظام اداری صحیح» در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی عبارتی کلی است و امکان برداشت‌های متعدد از آن وجود دارد، استناد شورای نگهبان به این بند قانون اساسی و تحلیل آن اهمیت می‌یابد. زیرا در نظراتی که شورای نگهبان با استناد به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی مصوبه‌ای را تأیید نمی‌کند، در واقع، فهم خود از این عبارت قانون اساسی را در یک مصداق عینی بیان کرده است و با تحلیل این نظرات می‌توان فهم شورای نگهبان از عبارت یادشده را تبیین کرد. با بررسی نظرات شورای نگهبان مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی و از طریق تحلیل آن‌ها می‌توان ادعا کرد شورای نگهبان به اصل تناسب به عنوان یک شاخص در نظام اداری صحیح توجه داشته است. بدین منظور مهم‌ترین نظرات شورای نگهبان،

که مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی مطرح شده و با استفاده از آن‌ها می‌توان ادعا کرد شورای نگهبان به اصل تناسب توجه داشته است، در ادامه این پژوهش دسته‌بندی و بررسی می‌شود. نکته مهمی که باید توجه داشت این است که شورای نگهبان گاه در متن نظر خود به صراحت به تناسب اشاره کرده، گاه در استدلال‌های منتشره شورای نگهبان به تناسب تصریح شده، و گاهی از نظر شورای نگهبان می‌توان برداشت کرد که تناسب مورد توجه شورای نگهبان بوده است. هر سه فرض یادشده در ادامه این نوشتار مطمح نظر قرار می‌گیرد.

۱-۵. تناسب ابزار و هدف

با بررسی نظرات شورای نگهبان مشاهده می‌شود این شورا برخی از مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران را به این دلیل تأیید نکرده است که ابزار در نظر گرفته شده در مصوبه با هدف در نظر گرفته شده در مصوبه تناسب ندارد. این عدم تناسب ابزار و هدف خود می‌تواند در سه بخش مورد بررسی قرار گیرد.

۱-۱-۵. ناسازگاری ابزار با هدف

ابزاری که قانون‌گذار برای دستیابی به هدف مد نظر خود استفاده می‌کند نباید مغایرتی با هدف قانون‌گذار از وضع قانون داشته باشد. زیرا در این صورت تناسب بین هدف قانون‌گذار و ابزار مورد استفاده از بین خواهد رفت و نه تنها قانون‌گذار به هدف خود نخواهد رسید بلکه از تحقق اهداف مد نظر نیز دور خواهد شد. شورای نگهبان نیز با در نظر گرفتن این موضوع برخی از مصوباتی را که ابزار در نظر گرفته شده در آن با هدف مد نظر از مصوبه مغایرت دارد تأیید نکرده و آن را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داده است. در این زمینه مثالی که از نظرات شورای نگهبان می‌توان بیان کرد نظر شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۴ در رابطه با بند ج ماده ۵۰ طرح «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»^۲ است که در آن مقرر شده است: «بند ج از جهت شمول مواردی که زایمان غیر طبیعی به درخواست مادر بوده و این درخواست منطبق با نظر پزشک نیز بوده است ابهام دارد. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد». در نظرات استدلالی شورای نگهبان ذیل این طرح توضیح داده شده است که مقصود قانون‌گذار از عبارت یادشده در این بند روشن نیست و مشخص نیست آیا فروضی که درخواست مادر نسبت به سزارین منطبق با نظر پزشک است را نیز شامل می‌شود یا خیر و از این حیث واجد ابهام است. زیرا اگر مقصود قانون‌گذار شامل فرض پیش‌گفته نیز بشود،

محروم شدن این مادر از حمایت بیمه‌ای مغایر با نظام اداری صحیح در بخش سلامت، موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، خواهد بود. اما در مقابل اگر مقصود مجلس شورای اسلامی از عبارت فوق تنها ناظر به فروضی باشد که مادر به‌رغم امکان پزشکی زایمان طبیعی مایل به سزارین است این مقرر مغایرتی با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی ندارد. در واقع با توجه به نظر استدلالی شورای نگهبان مشخص شد که شورای نگهبان به دلیل اینکه در این مصوبه برای جلوگیری از زایمان غیرطبیعی قانون‌گذار از ابزاری استفاده کرده است که با هدف این قانون که حمایت از فرزندآوری است مغایرت دارد، زیرا در فرضی که مادر با نظر پزشک باید سزارین داشته باشد و این امر به جهت تأمین سلامت مادر و فرزند توصیه شده است، قانون‌گذار مانع حمایت بیمه‌ای در این فرض شده است. بنابراین ابزار مورد استفاده قانون‌گذار در این بند با هدف قانون‌گذار مغایرت دارد و اصل تناسب در آن رعایت نشده است. از این رو، شورای نگهبان این مصوبه را مستند به نظام اداری صحیح تأیید نکرده است (نظرات استدلالی شورای نگهبان: ۱۴۰۰). مثال دیگری که در این زمینه از نظرات شورای نگهبان می‌توان مطرح کرد نظر شماره ۱۰۲/۲۶۹۵۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۴ شورای نگهبان در رابطه با طرح «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول» نسبت به ماده ۱۰۳ مصوبه مجلس است که در آنجا شورای نگهبان بیان کرده: «سازکار پیش‌بینی شده برای طرح ادعا و تنظیم سند در مواعد یادشده مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد». در واقع شورای نگهبان به دلیل اینکه قبل از اصلاح صورت‌گرفته در این ماده فرصت مردم برای عمل به تکلیف مندرج در این ماده پنج سال پیش‌بینی شده بود، اما، با اصلاح صورت‌گرفته این مدت زمان به دو سال کاهش یافت. این زمان، با توجه به اینکه بدون در نظر گرفتن شیوه‌های لازم جهت اطلاع‌رسانی این حکم به عموم مردم در شهرها و روستاها، بدون پیش‌بینی مشوق‌های لازم برای شهروندان در جهت عمل به این حکم، همچنین منوط کردن تکلیف این ماده به انجام دادن اموری همچون تهیه نقشه یوتی‌ام و احراز هویت سامانه ثنا در تبصره ۱ اصلاحی این ماده بوده است، تناسبی با هدف ماده نداشت. بنابراین با توجه به تکالیفی که نسبت به مردم بار شده است شورای نگهبان بیان کرد که این تکالیف با توجه به ضمانت اجرای سنگین مقررشده برای آن (عدم اعتبار قانونی ادعاها و اسناد پس از دو سال) منجر به اختلال در نظام اداری کشور خواهد شد (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۲۴). به نظر می‌رسد شورای نگهبان، با توجه به اینکه

قانون‌گذار برای تأمین هدف خود از ابزار و سازکار مناسب استفاده نکرده و تکالیف زیادی بر عهده مردم در مدت زمان کم بار کرده و ضمانت اجرای سنگینی نیز برای آن در نظر گرفته است، ابزار به‌کاررفته در این مصوبه نه تنها نمی‌تواند قانون‌گذار را به هدف خود برساند بلکه با هدف قانون‌گذار نیز مغایرت دارد و منجر به ایجاد اختلال در نظام اداری می‌شود. بنابراین شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر نظام اداری صحیح و بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داد.

۵-۲. عدم تأمین هدف

به صورت منطقی در وضع قوانین هدفی مد نظر قانون‌گذار است و هر حکومتی با تصویب قوانین و قانون‌گذاری از این صلاحیت برای رسیدن به اهداف خود استفاده می‌کند و در واقع قوانین به عنوان ابزاری برای رسیدن حکومت‌ها به اهداف خود استفاده می‌شوند (صابری و طحان‌نظیف، ۱۴۰۰: ۱۱۶). حال اگر قانون‌گذار در هنگام تصویب قانون برای تأمین هدف خود از ابزاری استفاده کند که این ابزار صلاحیت و ظرفیت تأمین هدف مقنن را نداشته باشد و نتواند اهداف مد نظر قانون‌گذار را تأمین کند در اینجا به دلیل عدم رعایت اصل تناسب و از این جهت که ابزار مورد استفاده با هدف نهایی قانون‌گذار تناسب ندارد هدف قانون‌گذار محقق نمی‌شود. با بررسی نظرات شورای نگهبان می‌توان ادعا کرد شورای نگهبان در نظارت خود بر مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران نکته یادشده را در نظر داشته است و در مواقعی که این ملاحظه در مصوبات رعایت نشده است شورای نگهبان به آن ایراد گرفته است. مثلاً شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۴ در رابطه با ماده ۱۵ مصوبه طرح «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»^۴ مقرر کرده است: «در بند ب، کاهش طول سنوات تبدیل وضعیت فرد از رسمی آزمایشی به رسمی قطعی، با توجه به اینکه هدف اصلی پیش‌بینی دوره رسمی آزمایشی ارزیابی افراد در طول این دوره است، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد». شورای نگهبان در این نظر به این دلیل مصوبه را تأیید نکرده است که رابطه معقولی بین ایجاد مشوق جهت فرزنددار شدن و کاستن از دوره رسمی آزمایشی متصور نشده است. در واقع در این مصوبه از طرفی با این هدف قانون‌گذار مواجه هستیم که مشوقی برای فرزنددار شدن ایجاد کند و از طرف دیگر با هدف سابق قانون‌گذار در ایجاد دوره رسمی آزمایشی جهت ارزیابی افراد مواجه هستیم و به نظر می‌رسد شورای نگهبان به

منظور ایجاد تعادل و توازن بین این اهداف پذیرفته است مدت دوره رسمی آزمایشی کوتاه شود. بنابراین می‌توان ادعا کرد با توجه به اینکه اصل تناسب در این مصوبه رعایت نشده است شورای نگهبان این مصوبه را مغایر با نظام اداری صحیح تشخیص داده است.

۵-۳. ابزار مناسب‌تر

یکی از نکاتی که در اصل تناسب دارای اهمیت است این است که از گزینه‌های متعددی که برای رسیدن به هدف وجود دارد گزینه‌ای انتخاب شود که کمترین زحمت را بر افراد تحمیل کند. در واقع مناسب‌ترین ابزار از میان همه ابزار باشد و سهل‌گیرانه‌ترین وسیله در میان همه وسایل و روش‌ها باشد (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳۱). شورای نگهبان در نظرات خود نیز برخی از مصوبات را، به دلیل اینکه مناسب‌ترین روش برای دستیابی هدف مد نظر قانون انتخاب نشده است و امکان انتخاب روش جایگزین و مناسب‌تر با محدودیت کمتر وجود دارد، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داده است. مثلاً شورای نگهبان در نظر ۱۰۲/۳۴۹۴۷ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ در رابطه با تبصره ۱ ماده واحده طرح «تشکیل سازمان پدافند غیرعامل»^۵ نیز «اطلاق لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات کارگروه نسبت به بخش غیر دولتی را مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داده است». در نظرات استدلالی شورای نگهبان ذیل این طرح بیان شده است: «مطابق حکم تبصره ۱ مصوبه حاضر، تصمیمات کمیته دائمی پدافند غیرعامل، علاوه بر دستگاه‌های دولتی، برای بخش عمومی، تعاونی، و خصوصی نیز لازم‌الاجرا دانسته شده و برای تخلف از مفاد آن نیز ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته شده است». پیش‌بینی این الزامات برای بخش غیر دولتی به صورت مطلق ممکن است سبب شود که کمیته تکالیف مالایطاق و خارج از توان بخش غیر دولتی برای آنان ایجاد کند. مثلاً ممکن است کمیته دائمی پدافند غیرعامل تکالیف‌های مختلفی در رابطه با پالایشگاه‌های وابسته به بخش خصوصی، شرکت‌های مخابراتی، و ... وضع کند که منجر به تحمیل هزینه‌های مالی سنگین به بخش خصوصی شود یا حتی کمیته ضوابطی در رابطه با کارکنان بخش خصوصی وضع کند که منجر به دخالت در ساختار و امور اداری بخش‌های غیر دولتی شود. بنابراین هرچند اتخاذ برخی تصمیمات کمیته دائمی پدافند غیرعامل در رابطه با بخش غیر دولتی قابل دفاع است، اطلاق لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات کارگروه نسبت به بخش غیر دولتی مصداق اداره ناصحیح و مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است (نظرات استدلالی شورای نگهبان،

۱۴۰۲: ۵). بنابراین شورای نگهبان، به دلیل اینکه در این تصمیم قانون‌گذار اصل تناسب رعایت نشده است و به حقوق خصوصی اشخاص تجاوز شده است و به دلیل اینکه قانون‌گذار می‌توانست با اقدامات جایگزین و مناسب‌تر محدودیت کمتری ایجاد کند، مصوبه را مغایر نظام اداری صحیح تشخیص داده است.

همچنین شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۲/۲۹۲۲۲ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ بند ۲ ماده ۶ مصوبه مجلس در رابطه با لایحه «نظام رتبه‌بندی معلمان»^۶ را مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی واجد ایراد دانسته و مقرر کرده است: «در بند ۲ تعیین حداقل دریافتی مشمولین بر اساس معیار درصدی از مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های بعضی از اعضای هیئت علمی دانشگاه تهران مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد». در نظرات استدلالی شورای نگهبان در این رابطه تصریح شده است مطابق حکم بند ۲ این ماده، در صورتی که حقوق و فوق‌العاده‌های هر یک از معلمان از هشتاد درصد مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های «هیئت علمی مربی پایه یک دانشگاه تهران» کمتر باشد، مابه‌التفاوت تا سقف یادشده در احکام کارگزینی آنان درج خواهد شد. این در حالی است که مطابق ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دانشگاه‌ها در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای خود عمل می‌کنند. در نتیجه تصمیمات هیئت امنای دانشگاه بر مبنای مصالح مختلف آموزشی دانشگاه، درآمدهای اختصاصی آن، و موارد دیگری تعیین می‌شود و تعمیم تصمیمات هیئت امنای دانشگاه تهران در خصوص استادان خود به نظام تعیین حقوق معلمان سراسر کشور مصداق اداره ناصحیح است. بنابراین اطلاق مبنا قرار گرفتن بخشی از حقوق مربی دانشگاه تهران برای تعیین میزان کف حقوق معلمان مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۱۳). در واقع شورای نگهبان به دلیل عدم تناسب در ابزار مورد استفاده قانون‌گذار با هدف در نظر گرفته شده و امکان بهره‌گیری از ابزار مناسب‌تر مصوبه مجلس را مغایر نظام اداری صحیح تشخیص داده است. توضیح آنکه هدف قانون‌گذار از تصویب این مصوبه افزایش حقوق معلمان و تعیین میزان کف حقوق معلمان به مقداری شایسته بوده است. اما ابزاری که برای این هدف استفاده شده است واگذاری بخشی از حقوق معلمان به میزان حقوق مربی هیئت علمی دانشگاه است؛ درحالی‌که نحوه تعیین حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها بر

مبنای درآمدهای دانشگاه و مصالح مختلفی است که هیئت امنای دانشگاه تشخیص می‌دهد و منطقی نیست این ابزار برای هدف قانون‌گذار استفاده شود و شایسته است ابزاری مناسب‌تر برای این هدف انتخاب شود.^۷

۵-۲. تناسب در ایجاد محدودیت

با فحص در نظرات شورای نگهبان مشاهده می‌شود در موارد متعدد شورای نگهبان مصوباتی که در آن‌ها چاره‌ای جز ایجاد محدودیت برای حقوق مردم وجود نداشته است را با لحاظ این نکته پذیرفته است که محدودیت ایجادشده فراتر از حد ضرورت نباشد و محدودیت ایجادشده متناسب باشد. در این رابطه شورای نگهبان در نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۳۱۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۱ ذیل ماده ۱ و با توجه به مواد ۳ و ۶ طرح «ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل»^۸ مقرر کرد: «نظر به اینکه مصوبه با توجه به تعریف مذکور در ماده ۳ در موارد متعدد، از جمله بندهای ماده ۱ و ماده ۶، منجر به ایجاد نظام اداری غیر صحیح می‌شود، مغایر بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد». در واقع شورای نگهبان با پذیرش این محدودیت که باید برای افراد ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل را پذیرفت، اما، این محدودیت باید متناسب باشد و فراتر از حد ضرورت نباشد، محدودیت‌های مطرح‌شده در این طرح در رابطه با موارد موقت، پاره‌وقت، و مشابه آن را در برخی از نهادها و دستگاه‌ها نپذیرفته و آن را مغایر نظام اداری صحیح تشخیص داده است.

۵-۳. تناسب ضمانت اجرا و تناسب مجازات با تخلف

تعیین مجازات متناسب با هر تخلف در حقوق اداری امری مسلم و قطعی است که لازم است در قوانین مربوطه مورد توجه قرار گیرد (نکویی، ۱۳۹۲: ۲۱۲). همچنین برای تحقق قوانین نیز لازم است ضمانت اجرای متناسب با آن پیش‌بینی شود. شورای نگهبان با در نظر داشتن این نکته در برخی از نظرات خود در مواردی که در مصوبات مجلس یا دولت بین تخلف و مجازات و ضمانت اجرا مصوبه تناسب منطقی وجود نداشته آن را مغایر نظام اداری صحیح تشخیص داده است. چنان که مشاهده می‌شود شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۲/۳۲۴۱۲ در تاریخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۲ در رابطه با ماده ۴ طرح «مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق»^۹ بیان کرده است: «اطلاق حکم عدم اولویت تأمین برق این صنایع در صورت عدم احداث نیروگاه‌های مذکور نسبت به مواردی که عدم تأمین برق آن‌ها موجبات اختلال مهم یا

مفسده اساسی را فراهم کند خلاف شرع و مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد». در نظرات استدلالی شورای نگهبان در توضیح این ایراد بیان شده است که قانونگذار ضمانت اجرای عدم احداث نیروگاه‌های مطرح در این ماده را عدم اولویت تأمین برق این صنایع در صورت کمبود برق قرار داده است. اما اطلاق این ضمانت اجرا در برخی موارد واجد اشکال شرعی و قانون اساسی است. زیرا صنایع انرژی‌بر تولیدکننده محصولات مهم و با کاربردهای متنوعی همچون فولاد و آهن و سیمان هستند و در فروشی که عدم تولید این قبیل صنایع به سبب قطعی برق منجر به حدوث اختلال در نظام اقتصادی کشور یا ورود خسارت عمده دیگری شود این حکم با توجه به اینکه ضمانت اجرای مناسبی برای آن در نظر گرفته نشده است مغایر با موازین شرعی و بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی تشخیص داده شد (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۷).

همچنین شورای نگهبان در رابطه با تبصره ۴ ماده ۷ طرح «اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»^{۱۰} در نظر شماره ۱۰۲/۳۷۲۰۳ در تاریخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ مقرر کرد: «در تبصره ۴، اطلاق حکم مذکور، به دلیل عدم تناسب تخلف و مجازات، مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد». در واقع شورای نگهبان به دلیل اینکه مجازات سنگینی برای تخلف مقرر در این مصوبه در نظر گرفته شده و اصل تناسب نسبت به آن رعایت نشده بود مصوبه را مغایر با نظام اداری صحیح تشخیص داد.

۴-۵. تناسب تکلیف با صلاحیت و تخصص

در نظرات شورای نگهبان مشاهده می‌شود در مواردی که به یک نهاد یا شورا تکلیفی واگذار شده است که آن نهاد یا شورا وظیفه ذاتی یا تخصصی در این زمینه ندارد شورای نگهبان مصوبه‌ای با چنین حکمی را مغایر نظام اداری صحیح دانسته است. مثلاً شورای نگهبان ذیل بند «الف» ماده ۶ لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران^{۱۱} در نظر شماره ۱۰۲/۴۰۰۷۵ در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۹ بیان کرد: «در بند الف، تکلیف سازمان برنامه و بودجه به تأیید صلاحیت مؤسسات، نهادها، و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار، مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد». چنان که مشاهده می‌شود شورای نگهبان تکلیف سازمان برنامه و بودجه به امری که در آن تخصص ندارد و از وظایف ذاتی این نهاد محسوب نمی‌شود را مغایر نظام اداری صحیح دانسته است.

نظر دیگری از شورای نگهبان که در این زمینه می‌توان به آن استناد کرد نظر شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۲ است. در این نظر شورای نگهبان در رابطه با تبصره ۲ ماده ۱ طرح «تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»^{۱۲} مقرر کرده است: «تبدیل مجوز تأییدمحور به ثبت‌محور به صرف تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در شرایط مذکور مغایر بند ۱۰ اصل سوم و اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد». در نظرات استدلالی شورای نگهبان در رابطه با این مصوبه توضیح داده شده است که مطابق حکم صدر این ماده تنها صدور برخی از مجوزها، مانند مجوز کسب‌وکارهایی که سلامت یا امنیت ملی را به صورت مستقیم تهدید می‌کند، به صورت تأییدمحور (با تأیید مسئولان ذی‌ربط) انجام می‌شود و مجوز دیگر کسب‌وکارها تنها با ثبت برخی مدارک اعلام‌شده در سامانه و به صورت ثبت‌محور صادر خواهد شد. حال مجلس شورای اسلامی در تبصره ۲ این ماده مقرر کرده است کلیه مجوزهای کسب‌وکارهای تأییدمحور، که پس از اتمام مهلت مندرج در صدر این ماده و تأیید هیئت وزیران در اثر کوتاهی مرجع صادرکننده مجوز شرایط اخذ آن‌ها در درگاه ملی مجوزهای کشور بارگذاری نشده است، با تشخیص هیئت مقررات‌زدایی، به مجوز ثبت‌محور تغییر پیدا می‌کنند. اما با توجه به اینکه تأییدمحور بودن صدور مجوزها با هدف حفظ سلامت، امنیت ملی، و دیگر امور مهم درج‌شده در صدر ماده مقرر شده است، تجویز تغییر نحوه صدور مجوزها به ثبت‌محور از سوی هیئت یادشده و تغییر در مصوبه هیئت وزیران در این خصوص، تنها به سبب کوتاهی دستگاه اجرایی در اعلام شرایط در سامانه، مصداق اداره ناصحیح و مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۶). با این توضیحات مشخص می‌شود شورای نگهبان تبدیل مجوز تأییدمحور به ثبت‌محور را با توجه به شرایط درج‌شده در این مصوبه در صلاحیت هیئت مقررات‌زدایی نمی‌داند و این تکلیف بدین صورت نباید برای هیئت یادشده در نظر گرفته شود. بنابراین واگذاری این تکلیف یعنی تبدیل مجوز تأییدمحور به ثبت‌محور با توجه به شرایط یادشده تناسبی با صلاحیت هیئت مقررات‌زدایی ندارد.

نتیجه‌گیری

اصل ۳ قانون اساسی وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را بر اساس اهداف درج‌شده در اصل ۲ قانون اساسی بیان می‌کند که از جمله وظایف مقرر در این اصل «ایجاد نظام اداری

صحیح» است. قانون اساسی به صورت صریح الزامات و شاخص‌های نظام اداری صحیح را تبیین نکرده و در قوانین عادی نیز، با توجه به اینکه قانون عام اداری تاکنون در ایران تدوین نشده، ابهام در مفهوم و معیارهای «نظام اداری صحیح» همچنان پابرجاست و امکان برداشت‌های متعدد از این عبارت قانون اساسی وجود دارد. یکی از راه‌های تبیین نظام اداری صحیح تحلیل نسبت این مفهوم با اصول کلی حقوق اداری است. بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی این ظرفیت را ایجاد کرده است که اصول کلی حقوق اداری در صورتی که با سایر اصول قانون اساسی و شرع مغایرت نداشته باشند و هم‌سو با تأمین اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران باشند، مورد توجه شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب دولت قرار گیرند. در صورتی که شورای نگهبان در رویه خود مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب دولت را به دلیل عدم رعایت برخی از اصول کلی حقوق اداری مستند به بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، یعنی نظام اداری صحیح، تأیید نکند، می‌توان ادعا کرد این اصول کلی حقوق اداری یک شاخص و الزام در نظام اداری صحیح محسوب می‌شوند. در این پژوهش با بررسی اصل تناسب به عنوان یکی از اصول کلی حقوق اداری اثبات می‌شود شورای نگهبان در رویه خود مصوبات متعددی را به دلیل عدم رعایت این اصل مغایر نظام اداری صحیح تشخیص داده است. بنابراین اصل تناسب به عنوان یک معیار برای «نظام اداری صحیح» پذیرفته شده است و در خط‌مشی‌گذاری نظام اداری و قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف حقوق اداری این اصل باید با در نظر گرفتن اقتضائات خاص نظام جمهوری اسلامی ایران و به منظور دستیابی به اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرد.

یادداشت‌ها

۱. قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت باید راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. در نتیجه محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید.

۲. ماده ۵۰. وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی مکلف است در راستای تأمین، حفظ، ارتقای سلامت مادر و نوزاد و کاهش سالیانه پنج درصد (۵٪) از میزان زایمان غیر طبیعی نسبت به نرخ کل زایمان در کشور تا رسیدن به نرخ میانگین جهانی اقدام به اجرای موارد ذیل نماید و گزارش اقدامات و نتایج حاصل را هر سه ماه یک بار به ستاد عالی جمعیت و خانواده ارائه نماید ...

ج) ممنوعیت پرداخت بیمه در موارد سزارین به درخواست مادر.

۳. ماده ۱۰. سازمان مکلف است با استفاده از بودجه و امکانات موجود خود، ظرف یک سال از تاریخ ابلاغ این قانون، سامانه‌ای را جهت ثبت ادعاهای راجع به مالکیت عین و حق انتفاع و حق ارتفاق اموال غیر منقول و مستندات مربوط به آن، که قبل از راه‌اندازی سامانه مذکور ایجاد شده و فاقد سند رسمی هستند، ایجاد نماید. مدعیان مذکور مکلف‌اند ظرف دو سال از تاریخ درج در سامانه حسب مورد نسبت به تنظیم سند رسمی یا طرح دعوی الزام به تنظیم سند رسمی یا دعوی مرتبط در مراجع قضایی یا طی مراحل قانونی لازم به منظور اخذ سند رسمی مالکیت اقدام و گواهی مربوط را در سامانه درج نمایند. پس از اقدام متقاضی، مراجع قانونی مربوط مکلف به صدور گواهی آغاز طی مراحل قانونی می‌باشند. در صورت انقضای مواعد فوق‌الذکر و عدم اقدام مدعیان و دارندگان اسناد مذکور، ادعاها و اسناد تنظیمی فاقد اعتبار قانونی است.

۴. ماده ۱۵. کلیه دستگاه‌های مذکور در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه مکلف‌اند:

الف) در به‌کارگیری، جذب، و استخدام نیروهای جدید به ازای تأهل و نیز داشتن هر فرزند یک سال تا حداکثر پنج سال به سقف محدوده سنی موضوع ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری اضافه کنند.

ب) در به‌کارگیری، جذب، و استخدام و تبدیل وضعیت استخدامی به ازای تأهل و نیز هر فرزند دو درصد (۲٪) مجموعاً حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) به امتیاز هر فرد اضافه می‌شود و بعد از احراز شرایط تبدیل وضعیت به ازای هر فرزند یک سال از طول سنوات تبدیل وضعیت فرد از رسمی آزمایشی به رسمی قطعی کاهش می‌یابد.

پ) برای کلیه مستخدمین صدر ماده، که صاحب فرزند سوم تا پنجم می‌شوند، معادل یک سال به افزایش سنواتی مستخدم به ازای هر فرزند اعمال نمایند.

۵. تبصره ۱. کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیر عامل کشور به ریاست ستاد کل نیروهای مسلح بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه پدافند غیر عامل کشور است که تصمیمات آن با ابلاغ رئیس کارگروه (کمیته) مزبور برای همه دستگاه‌های لشکری، کشوری، بخش دولتی، عمومی غیر دولتی، تعاونی، و خصوصی لازم‌الاجراست و

مستکنفان علاوه بر جبران خسارت وارد شده، چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری باشند، به مجازات موضوع ماده ۵۷۶ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ و در غیر این صورت به جزای نقدی معادل دوبرابر خسارت وارد شده محکوم می‌شوند. منابع حاصل، پس از گردش خزانه، برای اجرای طرح‌های پدافند غیر عامل همان دستگاه استفاده می‌شوند. تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر از جمله وزارت اطلاعات نمی‌باشد.

۶. ماده ۶. در اجرای بند ۶ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و تبصره ۳ ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران حقوق و مزایای معلمان پس از اعمال رتبه‌های مندرج در ماده ۳ این قانون به شکل زیر می‌باشد:

۱. برای معلمان با رتبه آموزش‌یار معلم ده درصد (۱۰٪)، مربی معلم پانزده درصد (۱۵٪) علاوه بر افزایش رتبه قبلی، استادیار معلم دوازده درصد (۱۲٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی، دانشیار معلم ده درصد (۱۰٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی، و استاد معلم پنج درصد (۵٪) علاوه بر افزایش رتبه‌های قبلی به مجموع حقوق، مزایا، و فوق‌العاده‌های مستمر و ارقام مندرج در احکام کارگزینی معلمان افزوده می‌شود.

۲. پس از اعمال بند ۱ این ماده، چنانچه حقوق و فوق‌العاده‌های هر یک از معلمان از هشتاد درصد (۸۰٪) مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های هیئت علمی مربی پایه یک دانشگاه تهران کمتر باشد، مابه‌التفاوت تا سقف مذکور تحت عنوان «تفاوت تطبیق» در احکام کارگزینی آنان درج خواهد شد.

۷. مجلس در اصلاح این مصوبه در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۰۳ تصویب نمود: «به منظور رفع ایراد شماره ۴ شورای نگهبان، ماده ۶ و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۶. برای رتبه‌های موضوع این قانون، فوق‌العاده رتبه‌بندی در احکام کارگزینی معلمان تعیین می‌شود. فوق‌العاده مذکور برای معلمان با رتبه آموزش‌یار معلم حداقل چهل و پنج درصد (۴۵٪)، مربی معلم حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪)، استادیار معلم حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪)، دانشیار معلم حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪)، و استاد معلم حداقل نود درصد (۹۰٪) مجموع امتیازات حق شغل و حق شاغل و فوق‌العاده شغل می‌باشد...». در نتیجه مجلس با انتخاب ابزار مناسب‌تر و جایگزین کردن آن ایراد شورای نگهبان را رفع کرد.

۸. ماده ۱. مدیران، رؤسا، و کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای ذیل و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها نمی‌توانند در دستگاه‌ها و نهادها بیش از یک شغل داشته باشند:

۱. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.

۲. دستگاه‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن‌ها متعلق به دولت است.

۳. نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی.

۴. شوراهای اسلامی شهر.

۵. نهادها و سازمان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند.

ماده ۳. منظور از شغل در این قانون تصدی هر نوع پست مدیریتی اعم از سیاسی، حرفه‌ای، و آموزشی و همچنین

پست‌های قضایی، اجرایی، اداری، و عضویت در هیئت مدیره و مدیریت عامل، مشاور و مشاور ارشد، و سایر عناوین مشابه اعم از دائم و موقت، تمام‌وقت و پاره‌وقت، و موظف و غیر موظف است.

ماده ۶. اشتغال هم‌زمان کارکنان ستادی وزارتخانه‌های «بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی» و «تعاون، کار، و رفاه اجتماعی» و سازمان‌های وابسته، هیئت رئیسه دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی کشور، رؤسای بیمارستان‌ها و شبکه‌های بهداشتی و درمانی، کارکنان ستادی دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی-درمانی، ادارات کل سازمان‌های بیمه‌گر، کلیه شاغلین در بخش بهداشت و درمان دستگاه‌ها و نهادهای عمومی در بخش خصوصی تحت هر عنوان اعم از رسمی، پیمانی، شرکتی، قراردادی، موردی، کارمزدی، و ساعتی ممنوع است و متخلفین برابر این قانون مجازات می‌شوند.

۹. ماده ۴. وزارت صنعت، معدن، و تجارت از طریق صنایع انرژی‌بر موضوع ماده ۳ این قانون مکلف است برای تأمین برق پایدار مشترکان صنعتی حداقل ۹۰۰۰ مگاوات نیروگاه حرارتی با بازدهی حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) و ۱۰۰۰ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر و پاک تا پایان سال ۱۴۰۴ از محل منابع داخلی صنایع مذکور احداث کند. در صورت عدم احداث، تأمین برق این صنایع در صورت کمبود برق در اولویت وزارت نیرو قرار نمی‌گیرد. وزارت نیرو مکلف است از تأمین برق این صنایع پشتیبانی و برق تولیدی مازاد آن‌ها را منتقل کند. برق مازاد نیروگاه‌های فوق در بهابازار (بورس) انرژی و یا به صورت قرارداد دوجانبه قابل فروش است. وزارت نفت مکلف است با هماهنگی وزارت نیرو سوخت مورد نیاز نیروگاه‌های مذکور را تأمین کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر دستورالعمل نحوه تأمین سوخت این نیروگاه‌ها ظرف دو ماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

بند الحاقی. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است فرایند اخذ گواهی برچسب انرژی را برای محصولات کلیه صنایع پیاده‌سازی و بر مبنای آن در راستای بهبود بهره‌وری انرژی اقدام نماید.

۱۰. تبصره ۴. عدم انجام تکالیف مقرر در این ماده تخلف اداری بوده و مرتکب به انفصال از خدمات دولتی از دو تا شش ماه محکوم می‌شود.

۱۱. الف) سازمان موظف است نسبت به تأیید صلاحیت مؤسسات، نهادها، و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات توسعه کسب‌وکار که وظایفی نظیر طراحی الگو (مدل)‌های کسب‌وکار برای ایجاد و توسعه بنگاه‌ها، تسهیل فرایند تأمین مالی، کسب مجوزهای لازم، تضمین مالی یا بیمه‌ای برای کسب‌وکارها و تسهیل شکل‌گیری شبکه‌های تأمین، تولید، بازاریابی، و فروش با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی دارند اقدام نماید.

۱۲. تبصره ۲. کلیه مجوزهای کسب‌وکارهای تأییدمحور که شرایط اخذ مجوزشان پس از اتمام مهلت مندرج در صدر این ماده و تأیید هیئت وزیران توسط مرجع صادرکننده مجوز در درگاه ملی مجوزهای کشور بارگذاری نشود با تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار به مجوز ثبت‌محور تغییر پیدا می‌کنند. سازمان بازرسی کل کشور و هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار موظف‌اند رئیس و یا مدیران، مسئولان، و اشخاصی که قصورشان در این خصوص محرز است را به شورای رقابت یا هیئت تخلفات

اداری معرفی کند. در طول زمان بهره‌برداری از مجوزهای ثبت‌محور پس از اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی، اتحادیه‌های صنفی، تشکلات، یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با ارائه دلایل توجیهی به هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار و تشخیص هیئت و تأیید هیئت وزیران امکان تغییر مجوز موضوع این تبصره به تأیید‌محور وجود دارد.



منابع و مآخذ

کتاب

- ابراهیمی، م. و همکاران (۱۳۹۸). *بازخوانی تحلیلی قانون اساسی مبتنی بر مشروح مذاکرات تصویب قانون اساسی (۱۳۵۸)*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. ج ۱.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۱.
- پتفت، آ. و مرکزالمیری، ا. (۱۳۹۵). *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، امکان، و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی*. تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- فرکیش، ه. (۱۳۹۸). *نظام اداری صحیح: مبانی، مؤلفه‌ها و راه‌کارها*. تهران: میزان.
- مرادی برلیان، م. (۱۳۹۳). *اصل تناسب در نظام حقوق اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران*. تهران: خرسندی.
- موسی‌زاده، ا. و دانش‌ناری، ز. (۱۳۹۶). *مبانی و الزامات نظام اداری صحیح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: خرسندی.
- نکویی، م. (۱۳۹۲). *نگرشی نو و تحلیلی بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری*. تهران: افق اندیشه.
- هداوند، م. و مشهدی، ع. (۱۳۹۵). *اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری*. ج ۴. تهران: خرسندی.
- هداوند، م. (۱۳۸۹). *حقوق اداری تطبیقی*. تهران: سمت. ج ۲.
- هداوند، م. و همکاران (۱۳۸۹). *آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعات تطبیقی)*. تهران: خرسندی.

مقالات

- اصفهانی، ب. و نیاورانی، ص. (۱۴۰۱). *کاربست اصل تناسب در حقوق عمومی، ابزار و سنجه نظارتی در پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن*. حقوق اداری، س ۱۰، ش ۳۳.
- باصری، ب. و فقیه‌حبیبی، ع. (۱۴۰۲). *کاربست مفهوم «عدالت اداری» در آرا و رویه دیوان عدالت اداری*. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، س ۵، ش ۱۵.
- تقی‌زاده، ج. (۱۳۸۶). *مسئله اساسی‌سازی نظم حقوقی*. پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ش

۱۱.

حیاتی، ع. (۱۳۹۷). مفهوم «اصل حقوقی» و مقایسه آن با «قاعده حقوقی» (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و فرانسه). *دانش حقوق مدنی*، س ۷، ش ۲.

رحمانی، ز. (۱۳۹۹). مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، س ۲، ش ۳.

رستمی، و. و سلیمی، ح. (۱۳۹۷). اصل تناسب در نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری در حقوق اداری انگلستان. *مطالعات حقوق عمومی*، د ۴۸، ش ۴.

زارعی، م. و مرادی‌برلیان، م. (۱۳۹۳). مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپا. *تحقیقات حقوقی*، ش ۶۶.

صابری، ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۰). مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین. *دانش حقوق عمومی*، س ۱۰، ش ۳۴.

کدخدایی، ع. و بهادری‌جهرمی، م. (۱۳۹۷). ضرورت تفسیر قانون اساسی در پرتو ویژگی‌های این قانون. *مطالعات حقوق عمومی*، د ۴۸، ش ۱.

میراحمدی، ف.، مجتهدی، م. و واعظی، م. (۱۳۹۸). بررسی نظریه «اساسی‌سازی» حقوق اداری در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *حقوق اداری*، س ۷، ش ۲۱.

میرسپاسی، ن. (۱۳۷۸). نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه. *فرایند مدیریت و توسعه*، د ۱۳، ش ۱.

هداوند، م. و کاظمی، د. (۱۳۹۲). تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری). *راهبرد*، س ۲۲، ش ۶۷، ۶۳-۹۳.

اسناد و مدارک

آریان‌نژاد، ع. (۱۴۰۲). نظام اداری صحیح در پرتو نظرات شورای نگهبان. *پژوهشکده شورای نگهبان*، شماره مسلسل ۱۴۰۲۰۲۵.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۰). طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول (مرحله دوم). *پژوهشکده شورای نگهبان*. کد گزارش

۱۴۰۰/۱۸.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۰). طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار. پژوهشکده شورای نگهبان. کد گزارش ۱۴۰۱/۳۰۸.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۰). طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده. پژوهشکده شورای نگهبان. قابل دسترس در: <https://B2n.ir/shora1400>

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۰). لایحه نظام رتبه‌بندی معلمان. پژوهشکده شورای نگهبان، کد گزارش ۱۴۰۰/۱۰۲۶.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۱). طرح مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق. پژوهشکده شورای نگهبان. کد گزارش ۱۴۰۱/۷۱۷.

نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (۱۴۰۲). طرح تشکیل سازمان پدافند غیر عامل. پژوهشکده شورای نگهبان، کد گزارش ۱۴۰۲/۷۱۰۱.

منابع لاتین

Andreescu, M. (2011), Principle of proportionality, Criterion of Legitimacy in the Public Law, lex ET Scientia. Juridical series, Vol.1.
Thomas, R. (2000), *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Hart Publishing, Oxford.

References

Books

Ebrahimi, M et al. (2019), *Analytical review of the Constitution based on the detailed negotiations for the ratification of the Constitution (1979)*, Volume 1, Tehran, Guardian Council Research Institute, First Edition. (in Persian)
General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations, Islamic Consultative Assembly (1985), *Detailed Report of the Final Assembly's Discussions on the Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*, Volume 1, First Edition. (in Persian)
Patfat, A and Markazmalmiri, A. (2016), *The concept and scope of general principles of administrative law, possibility and how to invoke it in judicial proceedings*, Judiciary Press and Publications Center, Tehran, first edition. (in Persian)
Farkish, H. (2019), *Proper Administrative System: Fundamentals, Components and Solutions*, Tehran: Mizan Publishing House, First Edition. (in Persian)
Moradi Barlian, M. (2014), *The Principle of Proportionality in the European*

Union Legal System with a Look at the Decisions of the Iranian Administrative Court of Justice, Tehran, Khorsandi. (in Persian)

Mosazadeh, E and Daneshnari, Z. (2017), *Principles and Requirements of a Correct Administrative System in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*, Tehran, Khorsandi, First Edition. (in Persian)

Nakoei, M. (2013), *A New and Analytical Approach to the Law on Handling Administrative Violations*, Tehran, Ofogh Andisheh, First Edition. (in Persian)

Hadavand, M and Mashhadi, A. (2016), *Principles of Administrative Law in the Light of the Decisions of the Administrative Court of Justice*, Tehran: Khorsandi, Fourth Edition. (in Persian)

Hadavand, M. (2010), *Comparative Administrative Law*, Volume 2, Tehran, Samt Publications, First Edition. (in Persian)

Hadavand, M et al. (2010), *Decision-making Procedures in Administrative Law (Comparative Studies)*, Tehran, Khorsandi, First Edition. (in Persian)

Articles

Isfahani, B and Niavaran, S. (2022), Application of the principle of proportionality in public law, tools and supervisory measures in preventing and combating administrative corruption, *Administrative Law Quarterly*, Year 10, No. 33.

Basri, B and Faghih Habibi, A. (2023), Application of the concept of "administrative justice" in the decisions and procedures of the Administrative Court of Justice, *Quarterly Journal of New Research in Administrative Law*, Year 5, No. 15.

Taghizadeh, J. (2007), The Problem of Fundamentalizing the Legal Order, *Shahr Danesh Legal Research*, No. 11.

Hayati, A. (2018), The concept of "legal principle" and its comparison with "legal rule" (Comparative study in Iranian and French law, *Bi-Quarterly Scientific Research Journal of Civil Law Knowledge*, Year 7, No. 2.

Rahmani, Z. (2019), Comparative study of the right to good administration in the European Code of Good Administrative Behaviour and the Iranian legal system with emphasis on the two principles of legality and proportionality, *Quarterly Journal of Modern Administrative Law Studies*, Year 2, No. 3.

Rostami, V and Salimi, H. (2018), The Principle of Proportionality in Judicial Supervision of the Exercise of Discretionary Powers in English Administrative Law, *Quarterly Journal of Public Law Studies*, Volume 48, Number 4.

Zarei, M and Moradi Berlian, M. (2014), The concept and position of the principle of proportionality in administrative law with a special focus on the legal system of the European Union, *Journal of Legal Research*, No. 66.

- Saberi, A and Tahan Nazif, H. (2021), The Islamic Consultative Assembly and the Necessity of Evaluating the Effects of Law in the Legislation Stage, *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, Year 10, No. 34.
- Kadkhodaei, A and Bahadori Jahromi, M. (2018), The necessity of interpreting the Constitution in light of the characteristics of this law, *Quarterly Journal of Public Law Studies*, Volume 48, Number 1.
- Mirahmad, F; Mojtahedi, M; Vaezi, M. (2019), Study of the Theory of "Fundamentalization" of Administrative Law in the Light of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Quarterly Journal of Administrative Law*, Year 7, Issue 21.
- Mirsapasi, N. (1999), A Strategic Perspective on Administrative System and Development, *Scientific Journal of Management and Development Process*, Volume 13, Number 1.
- Hadavand, M and Kazemi, D. (2013). A reflection on modern principles of administrative law in the Civil Service Management Law (analysis of Article 90 of the Civil Service Management Law), *Strategy Quarterly*, Year 22, No. 67, pp. 63-93.

Documents

- Ariannejad, A. (2023), Correct Administrative System in Light of the Opinions of the Guardian Council, Guardian Council Research Institute, Serial No. 1402025.
- The Guardian Council's argumentative opinions on parliamentary resolutions. (2021), Proposal to require official registration of real estate transactions (second stage), Guardian Council Research Institute, report code 1400018.
- The Guardian Council's argumentative opinions on parliamentary resolutions. (2021), Plan to Facilitate the Issuance of Business Licenses, Guardian Council Research Institute, Report Code 14010308.
- The Guardian Council's argumentative opinions on the parliamentary resolutions. (2023), Plan to establish a passive defense organization, Guardian Council Research Institute, report code 140207101.
- The Guardian Council's Argumentative Opinions on the Parliament's Resolutions (2021), Population Youth and Family Support Plan, Guardian Council Research Institute, available at: <https://B2n.ir/shora1400>.
- The Guardian Council's argumentative opinions on the parliamentary resolutions. (2022), Plan to remove obstacles to the development of the electricity industry, Guardian Council Research Institute, report code 1401717.
- The Guardian Council's argumentative opinions on parliamentary resolutions. (2021), Teachers' Ranking System Bill, Guardian Council Research Institute, Report Code 14001026.