

## امکان سنجی تمرکز زدایی از تهران با آیین نامه‌های دولتی

محمد زرشکی<sup>۱</sup>

### چکیده

تقریباً روزی نیست که از زبان مسؤولی در مورد ضرورت عدم تمرکز در اداره امور کشور حرفی نشنویم؛ اما آن چه از همه مسؤولان پایدارتر مانده است، تمرکز است. شاید بتوان دلیل متمرکز بودن امور را به ساختار بسیط کشور و عدم تمایل مقامات حاکم به واگذاری امور به واحدهای محلی مرتبط دانست. دولت در ایران از نظر ساختار درونی یک "دولت بسیط" می‌باشد که در آن افزون بر تمرکز سیاسی، تمرکز اداری وجود دارد. اصل تمرکز زدایی از تهران و کلان شهرها و کاهش جمعیت آن‌ها، حرکتی صحیح است که قریب به اتفاق کارشناسان و مسؤولان با آن موافق هستند؛ اما آن چه محل نقد و بحث است این نکته است که تمرکز زدایی با بخشنامه، آیین نامه محقق نمی‌شود، بلکه با راهکارهای علمی و قانونی، مانند آمایش سرزمین، کوچک سازی دولت و برنامه ریزی منطقه‌ای می‌توان به تمرکز زدایی دست یافت. تا کنون طرح‌های مختلفی از جانب دولت‌ها برای نیل به کاهش تمرکز از تهران مقرر شده و بعضاً نیز مورد اجرا قرار گرفته‌اند؛ مانند طرح خروج کارمندان از تهران، طرح ممنوعیت استخدام در تهران، طرح انتقال دستگاه‌های دولتی از تهران و طرح دورکاری. اما در عمل هیچ یک از آن‌ها نتوانسته طرح‌های جامع الاطراف و کل نگری برای کاهش تمرکز در پایتخت باشد. اهداف مقاله: ۱. ارائه راهکار قانونی موثر با توجه به قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه برای رعایت هم زمان تمرکز زدایی و حفظ حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی افراد، از جمله حق انتخاب محل مسکن، حق انتخاب

---

۱. دانشجوی دکتری تخصصی رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی و پیام نور.

محل اشتغال، اصل وجود امنیت شغلی، عدم اجبار افراد به اقامت در محلی خاص. ۲.  
بررسی انطباق عملکرد اداری دولت‌ها در طرح‌های مرتبط با تمرکز زدایی از تهران با  
قواعد عمومی حقوق اداری - سیاسی. این تحقیق از لحاظ روش شناسی یک تحقیق  
توصیفی - تحلیلی و کاربردی می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** عدم تمرکز، دولت بسیط، قانون اساسی، طرح خروج کارمندان از  
تهران، طرح انتقال دستگاه‌های دولتی از تهران.

## مقدمه

عدم تمرکز در ایران، اولین بار در متمم قانون اساسی مشروطیت، تحت عنوان «انجمن‌های ایالتی و ولایتی» پیش بینی شده بود که هیچ گاه به طور جدی به مرحله اجرا در نیامده است. در نظام جمهوری اسلامی نیز، با وجود تاسیس قانونی نظام عدم تمرکز (شوراهای اسلامی محلی) اعمال آن به هر دلیل تا تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۷ که اولین انتخابات شوراهای اسلامی در سطح روستا، شهر و شهرک سراسر کشور انجام شد، معوق مانده بود. هر یک از مفاهیم تمرکز زدایی و تمرکز گرایی با توجه به ساختار دولت-کشورها و با توجه به اقلیم سیاسی هر کشور می‌تواند دارای آثار مثبت و منفی باشد عموماً از مزایا و معایب تمرکز و عدم تمرکز صحبت می‌شود؛ اما شاید بتوان راه حلی بینابین را برای دستیابی به اهداف متصور شد. تمرکز و عدم تمرکز، دو سوی افراطی یک پیوستار هستند. هر چه اختیار بیشتری به سطوح پایین تر واگذار شود، عدم تمرکز بیشتری وجود خواهد داشت. در صورتی که اگر اختیار بیشتر در دست مدیران عالی باقی بماند، درجه بالاتری از تمرکز به وجود می‌آید. تمرکز یا عدم تمرکز به صورت مطلق در هیچ سازمانی وجود ندارد و همیشه حفظ تعادل بین تمرکز و عدم تمرکز لازم می‌باشد. برای تمرکز زدایی از تهران در قوانین موضوعه کشورمان راهکارهایی در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی مصوب مجلس پیش بینی شده‌اند که با وجود آن‌ها دیگر به تصویب آیین نامه‌های دولتی نیازی نیست. می‌توان برای تمرکز زدایی از تهران از ظرفیت‌های قانونی همچون آمایش سرزمین، واحدهای اداری محلی، دولت الکترونیک، کوچک سازی دولت و .... که در نظام حقوقی کشورمان وجود دارند بهره جست.



## متن اصلی

### ۱. تمرکز گرایی

"تمرکزگرایی" نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی (ملی و محلی) توسط مرکزیت سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت مملکت (مرکز) قرار دارد، ایجاد و اجرا می‌شود. در این حالت، قدرت و اختیار اداره و اجرای امور نیز به طور کلی در سازمان‌های مرکزی تجمع یافته است. نظام اداری ایران به شدت متمرکز عمل می‌کند. به همین دلیل، نظام اداری در ایران کم‌تر رقابتی است (موسی زاده، ۱۳۸۷: ص ۸۴). بنابراین، وابستگی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه ایران به تهران و وجود تمرکز گرایی شدید باعث شده تا تلاش‌های دولت مبنی بر تمرکز زدایی هم چنان بی اثر باقی بماند.

در خصوص تمرکز گرایی در کلان شهرها و به خصوص "تهران" حقیقت انکار ناپذیر این است که سرمایه گذاری‌های انجام شده طی دهه‌های گذشته در تهران بیش از هر نقطه دیگری در کشور بوده است. حتی هم اکنون سرعت سرمایه گذاری‌ها و اقدامات عمرانی در تهران از نقاط دیگر کم‌تر نیست. پرجمعیت‌ترین شهر کشور، کانون ایدئولوژیک دانشگاهی و علمی، قطب صنعتی ارتباطی، خدماتی و اداری کشور نیز به حساب می‌آید. به عبارت دیگر، تهران در پی سیاست‌های تمرکز گرایانه در حال حاضر کانون تراکم جمعیت، تجارت و اقتصاد، شبکه‌های ارتباطی، پادگان‌ها، صنایع و خدمات است. در نتیجه تهران به عنوان مرکز سیاسی کشور، بیشترین امکانات زیربنایی، تولیدی، خدماتی، تسهیلات اجتماعی و رفاهی را در خود جای داده است. تمرکز امکانات، چهره توسعه یافته‌ای از تهران را در ذهن تصویر می‌نماید که این برداشتی پذیرفتنی در مقایسه با سایر استان‌ها است.

## ۱-۱. انواع تمرکز در تهران

### ۱-۱-۱. تمرکز سیاسی-اداری

در قالب سیستم سیاسی بسیط و متمرکز ایران، تمامی مراکز تصمیم‌گیری کشور، اعم از دفتر ریاست جمهوری، تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری در شهر تهران واقع شده است (همدانی، ۱۳۹۲: ص ۹). به تبع تمرکز مراکز سیاسی کشور در تهران، سیاست‌مداران، دولت‌مداران و کارگزاران نظام نیز در این شهر ساکن هستند. تجمع این مراکز اداری - سیاسی و تصمیم‌گیری و حضور دولت‌مردان و کارگزاران در تهران، قدرت کامل بلامنازع سیاسی و اداری به این شهر بخشیده که در پهنه سرزمینی ایران، هیچ‌یک از شهرستان‌ها و شهرهای دیگر توان رقابت با این شهر را نداشته و از برخورداری از چنین امکانات و فرصت‌هایی محروم هستند.

### ۱-۱-۲. تمرکز صنعتی

تمرکز فعالیت‌های صنعتی که خود بنا بر ماهیت اشتغال در این زمینه، کاربر و سرمایه‌بر است، موجب سرمایه‌گذاری‌های کلان و جذب جمعیت مهاجر فراوان به این ناحیه شده است؛ به طوری که در سال ۱۳۸۲، حدود ۳۱ درصد از کل کارگاه‌های بزرگ در استان تهران مستقر بوده‌اند که این کارگاه‌ها، حدود ۳۴ درصد شاغلان، ۳۲ درصد ارزش افزوده، ۱۷/۸ درصد ارزش سرمایه‌گذاری جدید صنعتی را به خود اختصاص داده‌اند.

### ۱-۱-۳. تمرکز علمی

تعداد بالای دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی برجسته کشور در شهر تهران، وجود مراکز علمی و تحقیقاتی تراز اول در موضوعات مختلف، حضور دانشمندان، اساتید، خبگان علمی برجسته کشوری و کادرهای علمی متخصص، تعداد کتابخانه‌ها با حجم بالای کتاب



در موضوعات مختلف و... بیانگر تمرکز علمی در شهر تهران می‌باشد. در بخش آموزش، در سال تحصیلی ۸۳-۸۴، حدود ۶۰ درصد دانشجویان (دولتی و غیر دولتی) در تهران به تحصیل اشتغال داشته‌اند. سهم دانشجویان کارشناسی ارشد و بالاتر از کل دانشجویان در تهران ۱۲/۵ درصد بوده است (کشور ۵/۶ درصد). از نظر اعضای هیأت علمی وضع آن بسیار مطلوب است. حدود ۴۲ درصد اعضای هیأت علمی دانشگاه‌های دولتی در تهران متمرکز هستند. نسبت دانشجو به استاد در تهران ۱۹/۶ است. این رقم برای کشور ۳۲/۶ برآورد شده است. (جوان، ۱۳۹۰: ص ۱۱۷)؛ در بخش بهداشت و درمان، در سال ۱۳۸۳، استان تهران حدود ۲۲ درصد بیمارستان‌ها و ۳۰ درصد تعداد تخت‌های بیمارستانی کشور را در اختیار داشته است. در سال ۷۵ حدود ۴۲/۶ درصد پزشکان، ۷۱ درصد دندانپزشکان، ۴۹ درصد داروسازان، ۳۰ درصد رادیولوژیها، ۲۸ درصد داروخانه‌ها، ۲۳ درصد آزمایشگاه‌های طبی، ۴۲ درصد فیزیوتراپی‌ها در استان تهران قرار داشته که بالای ۸۵ درصد آنها در شهرستان تهران به فعالیت مشغول بوده‌اند. (مشهدی زاده، ۱۳۷۴، ص ۱۷۴).<sup>۲</sup> به تناسب فراوانی شاخص‌های بهداشتی و درمانی، مسلماً نوع و کیفیت خدمات ارائه شده در سطح تهران به مراتب در سطح بالاتری نسبت به سایر نقاط کشور ارائه می‌شود. مجموعه این عوامل باعث می‌شود که مردم ساکن در کلان شهرها به خصوص تهران، با وجود بسیاری از مشکلات از جمله گرانی، ترافیک، آلودگی هوا و .... باز هم ترجیح می‌دهند در این کلان شهر باقی بمانند. بدیهی است با چنین ساختار متمرکزی امکان دستیابی به اهداف سند چشم انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام وجود نخواهد داشت. از این رو، باز اندیشی در مورد الگوی اداره کشور و باز مهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتوم و اجتناب ناپذیر است (طهرانی، ۱۳۹۲: ص ۱۷).<sup>۳</sup>

۱. جوان، جعفر، جغرافیای جمعیت تهران، نشر جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۹۰، ص ۱۱۷.

۲. مشهدی زاده، ناصر، تحلیل از ویژگی های برنامه ریزی شهری در ایران، نشر دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۷۴، ص ۱۷۴.

۳. طهرانی، همان، ص ۱۷.

## ۲. تمرکز زدایی

برای تمرکز شدید در تهران عموماً دو دلیل را می‌توان برشمرد: الف) از یک سو می‌توان متمرکز بودن امور را به ساختار کشور مرتبط دانست که یک ساختار بسیط و ساده است. ب) نظر دیگری نیز وجود دارد که تمرکز در نظام اداری نوعی شیوه مدیریت است و به ساختار دموکراتیک بودن ارتباطی ندارد. در بسیاری از کشورهای با دموکراسی‌های جاری نظام اداری بر مبنای مدیریت متمرکز است. یکی از مسائل مهم در شیوه‌های مدیریت عصر جدید، تمرکز زدایی است. «تمرکز زدایی در یک تعریف ابتدایی عبارت از انتقال بخشی از حاکمیت و قدرت دولت ملی به مقامات و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای می‌باشد؛ اما این تعریف اولیه بیانگر همه ارزش‌های تمرکز زدایی نیست از نظر الکسیس دو توکویل، فقط یک ارزش اداری ندارد بلکه دارای بار مدنی است؛ چون موجب تعدد فرصت‌هایی برای شهروندان، به منظور مشارکت در امور عمومی می‌شود (شمس، ۱۳۹۰: ص ۸)». تمرکزگرایی به صورت گسترده دارای تبعات منفی زیادی می‌باشد که از جمله آن‌ها تمرکز گسترده جمعیت در کلان شهرهای کشور می‌باشد.



### ۲-۱. مزایای تمرکز زدایی

- از نظر سیاسی، وجود واحدهای غیرمتمرکز گویای رشد فرهنگ سیاسی یک ملت است و در نظام‌های پیشرفته واحدهای غیرمتمرکز در حد وسیعی به رسمیت شناخته شده‌اند.

- از نظر معنوی، حس مسئولیت، نیروی ابداع و ابتکار، اعتماد به نفس و پشتکار مردم در کشوری که از شیوه اداری غیر متمرکز تبعیت می‌کند، بیش از سایر نظام‌هاست.

- از حیث صلاحیت فنی و اجرایی، صلاحیت مقامات غیر متمرکز عموماً بیش از صلاحیت مقامات مرکزی است. در واقع، مقامات غیر متمرکز نسبت به مقامات مرکزی آگاهی بیش‌تری در مورد نیازها و مشکلات محلی و تخصصی دارند.

۱. شمس، عبدالحمید، حاکمیت ملی، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰، ص ۸.

- از نظر اداری، عدم تمرکز باعث می‌شود که دیوان سالاری و تشریفات اداری به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد (موسی زاده، ۱۳۸۷: ص ۸۶).<sup>۱</sup>

در خصوص چالش‌های تمرکز زدایی قانونی از شهر تهران می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد که به صورت مبسوط مورد واکاوی قرار می‌گیرند:

دولت سابق با تصویب آیین نامه‌های مختلفی همچون طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران، طرح دورکاری، ... سعی داشت بتواند به یک تمرکززدایی راهبردی و اصولی از تهران جامه عمل بپوشاند؛ اما واضح است که برای حل مشکلات عدیده تهران آیین نامه‌ها کارایی نخواهند داشت و در عمل نیز این آیین نامه‌ها عموماً یا زودگذر و موقت بوده‌اند؛ مانند ممنوعیت استخدام در دستگاه‌های دولتی در تهران که با تصویب و اجرای طرح مهرآفرین نقض یا توسط مرجع نظارت قضایی (دیوان عدالت اداری) به دلیل مغایرت با قوانین مافوق (قانون اساسی یا قوانین عادی) ابطال شده‌اند (مانند طرح خروج کارمندان از تهران).

### **۳. مصوبات اجرا شده برای تمرکز زدایی از تهران**

#### **۳-۱. طرح خروج کارمندان از تهران**

در جهت تمرکززدایی و تقویت واحدهای استانی و اعمال توازن و تعادل در نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی و کاهش پیامدهای ناشی از وقوع احتمال زلزله در شهر تهران، هیأت وزیران موضوع انتقال کارمندان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران و کلان شهرها به سایر نقاط کشور را طی تصویب نامه‌های شماره ۹۳۱۳۸/ت/۳۷۹۰۹ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۶ و شماره ۲۶۲۷۴۷/۲۶۱۸۶/۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۷ در دستور کار قرار داد و با توجه به استقبال نه چندان مطلوب از آیین نامه سال ۱۳۸۶، آیین نامه دیگری تحت عنوان آیین نامه اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران را به تصویب رساند.

---

۱. موسی‌زاده، همان، ص ۸۶



### ۳-۱-۱. اهداف طرح خروج کارمندان از تهران

در آیین نامه خروج کارمندان از تهران از مقوله‌های ذیل به عنوان اهداف تصویب این طرح نام برده شده است: ساماندهی و اصلاح وضعیت نقل و انتقال کارکنان، برقراری اصل عدالت محوری از طریق اعمال توازن و تعادل در نیروی انسانی دستگاههای اجرایی، رفع کمبود و تعدیل نیرو در واحدهای استانی و شهرستانی، تأمین رفاه و آسایش نسبی کارکنان، فراهم نمودن زمینه‌های مساعد برای استفاده مطلوب از نیروی انسانی، کاهش چالش‌های اجتماعی و اقتصادی کلانشهرها خصوصاً تهران بزرگ، تمرکز زدایی و تقویت واحدهای محلی، کاهش پیامدهای سوء ناشی از وقوع احتمالی زلزله در شهر تهران.<sup>۱</sup>

### ۳-۱-۲. مشمولین آیین نامه انتقال

– کارمندان رسمی و پیمانی؛ کارمندان قرارداد کار معین (مشخص) و سایر عناوین مشابه؛ کارکنان قراردادی مشمول قانون کار که با دستگاه‌های اجرایی قرارداد مستقیم منعقد نموده‌اند؛ – بازنشستگان.<sup>۲</sup>

### ۳-۱-۳. مزایای در نظر گرفته شده برای کارمندان انتقال یافته در آیین نامه‌های سال‌های ۸۶ و ۸۸

#### مزایای سال ۸۶

معافیت از شمول محدودیت سقف ۵۰ درصد اضافه کار؛ افزایش سقف ۷۵ درصد حق شاغل از حق شغل؛ برقراری از مزایای فوق‌العاده مناطق کم تر توسعه یافته در صورت انتقال به این مناطق؛ برقراری فوق‌العاده مشاغل تخصصی در صورت انتقال به مناطق محروم و پرداخت ۱۰۰ درصد امتیازات آیین‌نامه در صورت انتقال به مناطق مرزی؛ برخورداری از مزایای فوق‌العاده بهره‌وری و کارانه و فوق‌العاده ویژه در صورت انتقال

۱. معاونت حقوقی، امور مجلس و استان‌های معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور؛ صص ۱۰-۱۱.

۲. همان، صص ۶-۷.



به روستاها و بخش‌ها.

### مزایای سال ۸۸

هدیه انتقال به میزان یک ماه حقوق و مزایای مستمر ( ماده ۳)؛ هزینه جابه جایی محل خدمت و هزینه سفر به میزان صددرصد علاوه بر هزینه‌های مورد عمل در مقررات افزایش می‌یابد ( ماده ۴)؛ معافیت از محدودیت پنجاه درصد اضافه‌کار موضوع ذیل بند (۹) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری ( ماده ۵)؛ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی با رعایت قوانین و مقررات در سقف امتیاز حق شاغل تسهیلات لازم را برای مشمولان این آیین‌نامه فراهم نماید ( ماده ۶)؛ اعطای تسهیلات وام بابت ودیعه مسکن، خرید مسکن، تعمیرات مسکن، خرید خودرو و کالای خانگی در حداکثر سقف مقرر در مقررات بدون سپرده‌گذاری و نوبت‌گذاری ( ماده ۷) و هدیه ازدواج از محل اعتبارات خدمات رفاهی دستگاه مربوط حسب مورد (دستگاه مبدء یا مقصد) به میزان یک ماه حقوق و مزایای متعلقه ( ماده ۸).

### ۳-۱-۴ تکالیف و محدودیت‌های کارمندان

علاوه بر مزایایی که به ترتیب مذکور برای کارمندان در نظر گرفته شده است تکالیفی در صورت انتقال بر آن‌ها مترتب می‌شود. در ماده ۸ تصویب نامه تکمیلی اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران و همچنین تبصره آن در اجرای مفاد آیین نامه شماره ۲۶۲۶۴۷/۴۴۱۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۳ هیأت وزیران تکالیف ذیل برای افراد متقاضی انتقال از کلان شهرها مقرر شده است که دستگاه‌های اجرایی به رعایت این شیوه اجرایی ملزم شده‌اند:

#### محدودیت‌ها

۱. قبل از پایان سال ۱۳۸۸ در شهر تهران مشغول به خدمت بوده باشند. (بند ۱).
۲. تاریخ انتقال آنان از شهر تهران از ابتدای سال ۱۳۸۹ به بعد باشد. (بند ۲).

#### تکالیف

۱. کارمندان منتقل شده موظفند، تعهد محضری مبنی بر ده سال خدمت در دستگاه

مقصد ارائه نمایند.

۲. بازنشستگان منتقل شده نسبت به ارائه تعهد محضری مبنی بر عدم مراجعه به محل سکونت قبلی مکلف می‌باشند.

طرح خروج کارمندان با وجودی که صورت مناسب داشت؛ در عمل زیاد موفقیت آمیز نبود؛ چون تا زمانی که یک پژوهش اساسی در این باره انجام نشود، نمی‌توان به درستی آن را اجرا کرد. اعداد و آمار نشان می‌دهد میزان توفیق دولت در اجرای این بخشنامه تنها ۶ دهم درصد میزان تعیین شده بوده است (۳۲ هزار نفر)، یعنی اگر نزدیک دو برابر میزانی که تاکنون خارج شده‌اند، کارمندان را از تهران خارج می‌ساختند؛ تنها این طرح با یک درصد موفقیت همراه بود، ولی در شرایط فعلی، این عدد، بسیار ناچیز و اندک است؛ چون در حال حاضر متأسفانه ساختارهای اداری در تهران به قدری پیوستگی دارند که جدایی آن‌ها از یکدیگر امکان پذیر نیست. بنابراین، در شرایط فعلی اعزام کارمندان به خارج از تهران تنها هزینه اضافی برای دولت دارد و موجب افزایش کارایی اداری نخواهد شد.



### ۲-۳. طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران

این که تمرکز گرایی شدید جمعیت، امکانات و سازمان‌ها در شهر تهران مشکلات فراوانی را برای کشور به وجود آورده است، واقعیتی روشن و غیر قابل انکار است. با وجود این، نباید انتظار داشت که با خروج چند دستگاه دولتی بتوان بر این مشکلات فائق آمد. علاوه بر مشکلات و چالش‌هایی که شهر تهران، به عنوان پایتخت کشور با آن دست به گریبان است، نظام اداری و ساختار دیوان سالاری دولت دارای چالش‌ها و آسیب‌های خاص خود می‌باشد. یکی از مهم‌ترین این آسیب‌ها و مشکلات، موضوع تمرکز در نظام اداری است. تمرکز در نظام اداری با تمرکز در اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در راس هرم‌های اداری دستگاه‌های دولتی مترادف است. تمرکز اختیارات و اقتدار اداری و سازمانی در ستاد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به صورت مستقیم با تجمع دستگاه‌های مرکزی نظام اداری در شهر تهران ارتباطی ندارد. به عبارت دیگر، بعضاً خروج دستگاه‌های اجرایی از تهران در جهت عدم تمرکز اداری

قلمداد می‌شود، در صورتی که عدم تمرکز مکانی و جغرافیایی دستگاها تاثیر مستقیمی در عدم تمرکز اداری نداشته و این دو مقوله جدای از همدیگر هستند (زارع پور، ۱۳۹۰: ص ۱۹).<sup>۱</sup>

مدیریت مشکل بزرگی به نام کلان شهر تهران، مستلزم برنامه جامع و مدون با پشتوانه علمی و کارشناسی و در سطح اندازه‌های ملی است که به بدون شک اتخاذ رویکردها و سیاست‌های بازدارنده و تشویقی برای نگهداشت جمعیت کشور در عرصه سرزمین، عدم تمرکز اداری و مالی، تجدیدنظر اساسی در ساختار نظام تصمیم‌گیری و تفکیک مدیریت‌های ملی، منطقه‌ای و محلی و رونق‌دهی به کارکردهای اقتصادی-توسعه‌ای و عمران و آبادی در نقاط دوردست از اجزای لاینفک آن خواهد بود. برای خروج دستگاه‌های دولتی که مسلماً با بسیاری از حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی افراد مرتبط می‌باشد به عملی تقنینی نیاز می‌باشد نه اجرایی. برای مثال با توجه به کارویژه وزارت نفت و وزارت جهاد کشاورزی می‌توان در یک پروسه قانونی، وزارت نفت را به یکی از استان‌های نفت خیز و وزارت کشاورزی را به یکی از استان‌های شمالی حاصل خیز منتقل کرد. همچنین می‌توان مانند کشورهای دیگر پادگان‌های نظامی را از پایتخت به شهرهای دیگر منتقل نمود و سربازان را در مناطق دیگر آموزش داد، که البته این امر، در ماده ۷ تصمیم نامه نمایندگان ویژه رئیس جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۹/۲/۲۲ و به شماره ۳۹۰۰۳/ت/۴۴۶۳۹ن مورد توجه قرار گرفته است که به واسطه آن، از وزارت دفاع خواسته شده است با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح به انتقال پادگان‌ها به خارج از حریم شهرها مبادرت ورزد. هم‌اکنون شرکت‌های نفتی زیادی، از جمله شرکت‌های نفت و گاز پارس، پتروپارس، نفت مناطق مرکزی، نفت فلات قاره، لوله و مخابرات نفت، انتقال گاز، مهندسی و توسعه گاز، متن و پتروایران همچنان ساکن تهران هستند و به خروج از این کلان شهر حاضر نمی‌باشند.

---

۱. زارع پور، فضل الله. ملاحظاتی پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۹.

### ۳-۳ طرح مهرآفرین

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۹ بنا به پیشنهاد و تأیید رئیس جمهور، وزرا و معاونین رئیس جمهور استناد اصول یکصد و بیست و ششم، یکصد و بیست و هفتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به استناد مواد (۱۸۱) و (۱۸۶) و بند «ه» ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند (۱۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور طرح مهر آفرین را تصویب نمود؛ در حالی که در بند «ج» ماده ۶۵ مقرر شده است؛ تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری، اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کارمعیین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه به استثنای اعضای هیأت علمی سالانه حداقل ۲٪ کاهش می‌یابد. از این رو، در طی سال‌های اخیر واگذاری تصدی‌ها و کاهش حجم دولت در این ابعاد، همواره یکی از برنامه‌های تحول اداری دولت بوده است که پس از ابلاغ سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری، افق‌های جدیدی برای اجرای این برنامه گشوده شد. از نکات جالب توجه دیگر در طرح مهرآفرین این است که متعاقب بحث خروج کارمندان از تهران نهاد ریاست جمهوری مکلف شد نسبت به کاهش چهل درصد کارکنان نهاد و وزارت کشور نیز نسبت به کاهش چهل درصد کارکنان خود در ستاد اقدام کند. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور نیز موظف است نسبت به کاهش چهل درصد نیروی انسانی خود اقدام و در صورت نیاز به نیروی متخصص جایگزین با همکاری معاونت توسعه مدیریت رییس جمهور اقدام کند؛ اما در طرح مهر آفرین که در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسیده است، مجوز استخدام ۳۰۰۰ نفر به استناداری تهران داده شده است که بی تردید برخی از آن‌ها در کلان شهر تهران به استخدام گمارده می‌شوند. به راستی دلیل این سیاست‌های دو گانه چیست؟ در تصویب نامه انتقال کارمندان متقاضی انتقال از شهر تهران و کلان شهرها به شماره ۱۳۱۳۸/ت/۳۷۹۰۹ ه مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۶ هیأت وزیران در بند های ۳ و ۵ مربوط به تذکرات خطاب به کارمندان متقاضی انتقال از تهران مقرر می‌دارد؛

- هر نوع انتقال از سایر مناطق و شهرهای کشور به تهران و شهرستان‌های استان



تهران ممنوع می‌باشد. (بند ۳)؛

- هرگونه استخدام و ایجاد سازمان و پست‌های جدید در تهران ممنوع است. (بند ۵)؛  
از یک سو خروج کارمندان و دستگاه‌های دولتی از تهران و از سوی دیگر طرح  
مهرآفرین و مجوز استخدام ۳ هزار نفر در استانداری تهران.

#### ۴. واکاوی حقوقی قوانین و مقررات مرتبط با تمرکز زدایی از تهران

در جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی در صدر هرم سلسله مراتب قوانین و حقوق  
موضوعه قرار دارد و در نتیجه منبع بنیادین برابری، این قانون است و پس از آن مطابق  
اصل سلسله مراتب قوانین، سیاست‌های کلی نظام و قوانین مصوب مجلس شورای  
اسلامی واجد اهمیت می‌باشند. النهایه مقررات (تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های) دولتی  
هستند که پس از قوانین دارای اهمیت می‌باشند. مطابق اصل سلسله مراتب قوانین،  
مقررات دولتی نباید مخالف قانون اساسی و قوانین عادی باشند؛ اما با مطالعه مقررات  
مرتبط با حوزه تمرکز زدایی از تهران، درمی‌یابیم که عموماً این مقررات با قوانین مافوق  
خود تعارض داشته‌اند که عموماً نیز به همین دلیل (تعارض با قوانین بالادستی) توسط  
مرجع نظارتی قضایی (دیوان عدالت اداری) باطل شده‌اند. منطقی است برای تمرکز  
زدایی از تهران که از درجه اهمیت والایی برخوردار می‌باشد به ترتیب از ظرفیت‌های  
قانونی مقرر در: ۱. قانون اساسی، ۲. سیاست‌های کلی ابلاغی، ۳. قوانین عادی و در  
صورت فقدان آن‌ها از ظرفیت قانونی اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در  
خصوص وضع آیین نامه‌های دولتی توسط دولت بهره بگیریم. از آن جا که در قوانین  
کشور ما به خوبی تکالیف قانونی برای تمرکز زدایی از تهران بر دولت بار شده است،  
اساساً دیگر به تصویب آیین نامه‌هایی زودگذر، موقت و هزینه بری چون طرح خروج  
کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران نیازی نمی‌باشد.

«آزادی و برابری دو قطب دموکراسی اند و دموکراسی بدون هر یک از این وجود  
نخواهد داشت. سرشت نظام‌های مردم سالار، در برابری افراد در حاکمیت سیاسی و  
اداری است، برابری از زیباترین واژه‌های تاریخ بشری و بی گمان در کنار عدالت، یکی  
از آرمان‌های دیرین انسان بوده است؛ آرمانی که ادیان آسمانی و به ویژه دین اسلام



همواره بر آن تأکید نموده‌اند. از میان سه آرمان آزادی، برابری و برادری؛ برابری از همه به جوهر نظری مردم سالاری نزدیک‌تر است. اگر نفی برابری کمتر محسوس، کم‌تر آشکار، و شاید کم‌تر از نفی آزادی دردناک باشد، برای مردم سالاری زیان عمیق‌تری دارد. پس شاید تنها با برابری است که می‌توان باور داشت، مردم سالاری تحقق یافته است. از آن رو که تحقق قانون اساسی زمینه‌ای مهم برای تضمین مردم سالاری به شمار می‌رود، می‌توان به رابطه برابری و مردم سالاری پی برد (ویژه، ۱۳۹۰: ص ۳۴۴).<sup>۱</sup> در مفهوم حقوقی، اصل برابری یکی از پایه‌های دولت حقوقی به شمار می‌رود. حسن برابری جویی در افراد تا آن حد نیرومند است که افراد حاضرند به خاطر برابری از آزادی خود بگذرند؛ ولی به نابرابری و تبعیض تن در ندهند (هداوند، ۱۳۸۹: ص ۱۰۲).<sup>۲</sup> بند ۱۴ اصل سوم قانون اساسی نیز یکی از وظایف اصلی دولت را این گونه بیان می‌کند: تامین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون. اصل عدم تبعیض، نقطه پایه‌ای ایده دموکراتیک است؛ بدین معنی که در نظام دموکراتیک، افراد از حیث ذاتی و ماهوی با هم برابر و دارای خصلت ارزشی برابر گونه می‌باشند. امروزه اکثر کشورها، در صدد از بین بردن عوامل تبعیض آمیز به موجب قوانین و مقررات حقوق بشری می‌باشند. در زمینه تساوی بین عموم افراد و منع تبعیض، اصل سوم قانون اساسی که وظایف کلی اساسی دولت را بیان می‌کند، در بند ۹، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» را جز وظایف دولت می‌شمارد. در وهله نخست، باید دید که تبعیض مثبت چیست؟ «تبعیض مثبت، تفاوت حقوقی موقت در رفتار است که قانونگذار آن را به نفع یک گروه از اشخاص حقیقی یا حقوقی و به زیان گروهی دیگر تجویز می‌نماید تا نابرابری پیشین آن دو را جبران کند (همان، صص ۳۶۹-۳۷۰)» در ذیل عنوان

۱. ویژه، محمد رضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، نشر جنگل، ۱۳۹۰، ص ۳۴۴.

۲. هداوند، مهدی، و آقایی طوق، مسلم، دادگاه‌های اختصاصی اداری، نشر خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۱.

۳. ویژه، همان، صص ۳۶۹-۳۷۰.

حقوق ملت نیز اصل نوزدهم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود. اصل بیستم قانون اساسی نیز اشعار می‌دارد: «همه افراد ملت، اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.»

عبارت مندرج در این اصل، نه شعار است و نه رسم القباله. اصول هدایت‌کننده و خط مشی سیاست‌های قضایی و اداری و اقتصادی دولت است؛ اصولی است که سایه آن‌ها بر سر تمام قواعد اساسی و قوانین عادی گسترده است و در پرتو آن باید سایر اصول معنا و تفسیر شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ص ۷۰۴). قانون اساسی در اصول مذکور و اصل چهل و هشتم قانون اساسی به خوبی تکالیف دولت را برای جلوگیری از تبعیض میان شهروندان در سراسر کشور و بهره‌مندی همه افراد از امکانات برابر متعین نموده است. مطلوب است که به این اصول عمل شود تا تمرکز زدایی حقوقی محقق شود. دغدغه اصلی عدالت اجتماعی ایجاد تعادل بین دو اصل آزادی و توزیع برابر امکانات اقتصادی و اجتماعی است. به دیگر سخن، توزیع عادلانه آزادی و امکانات توأمان در عدالت اجتماعی مورد توجه است. در حقیقت دغدغه اصلی در عدالت اجتماعی رعایت برابری شهروندان در هر دو حوزه آزادی‌ها و بازتوزیع امکانات اقتصادی و اجتماعی است (قاری، ۱۳۸۶: ص ۳۱۸).<sup>۱</sup> در واکاوی حقوقی طرح خروج کارمندان از تهران، ملاحظه می‌شود که کارمندان سازمان میراث فرهنگی به دو کلانشهر دیگر (شیراز و اصفهان) منتقل شده‌اند. در حالی که در بند الف ماده ۶۵ قانون مذکور آمده است که به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک سازی دولت، هر گونه انتقال به کلان شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. از طرف دیگر امتیازاتی که (فوق الذکر) برای کارمندان انتقال یافته در نظر گرفته شده است نیز در تضاد با بند ۹ (رفع تبعیضات ناروا)

---

۱. کاتوزیان، ناصر. مبانی حقوق عمومی، نشر میزان، ۱۳۸۶، ص ۴۷۰.

۲. قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر، جلد اول، نشر شهر دانش، ۱۳۹۳، ص ۸۱.





و بند ۱۴ (تساوی عموم در برابر قانون) اصل سوم قانون اساسی و اصول حاکم بر استخدام از جمله اصل حقوق مساوی برای کار مساوی می باشد. برای مثال، چه توجیهی وجود دارد که یک کارمند شهرستانی که یک سال از فعالیتش در تهران می گذرد، به شهرستان خود منتقل شود و تقریباً دو برابر حقوق و مزایای بیش تر نسبت به سایر کارمندان مشغول در شهرستان دریافت نماید؟ آیا این تبعیض نیست؟ در نقد تصویب طرح خروج کارمندان از تهران باید گفت ابتکار آیین نامه محدود و منطبق با آن قوانین است و حق و تکلیف جدیدی را بیش از آن که مقرر داشته، ایجاد نمی کند. اقوه مجریه نمی تواند در حوزه هایی که به طور خاص به وضع قانون نیاز دارد به وضع آیین نامه مستقل بپردازد.<sup>۱</sup> از جمله این امور می توان به عدم صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین نامه در خصوص حقوق و تکالیف شهروندان اشاره کرد و از آن جا که این آیین نامه در مواردی همچون لزوم اقامت اجباری ۱۰ ساله و تغییر محل جغرافیایی خدمت که از جمله مجازات های اداری احصا شده در بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۲ فراتر از صلاحیت خود عمل نموده و وارد صلاحیت خاص قانون گذار شده است. لذا دولت در این موارد صلاحیت وضع آیین نامه ندارد.

حال اگر دولت به تکالیف موعود خود در آیین نامه عمل نمی کرد و امتیازاتی را که در آیین نامه برای کارمندان منتقل شده در نظر گرفته بود؛ مانند معافیت از محدودیت سقف ۵۰ درصد اضافه کار موضوع ذیل بند ۹ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده ۵ آیین نامه اعطای تسهیلات به کارکنان متقاضی انتقال از شهر تهران؛ هدیه انتقال به میزان ۱ ماه حقوق و مزایای مستمر در ماده ۳ آیین نامه و هزینه جابجایی و هزینه سفر به میزان ۱۰۰ درصد در ماده ۴ آیین نامه؛ اجابت نمی کرد، تکلیف چه بود؟ از سوی دیگر، آیا امتیازاتی که برای کارمندان انتقال یافته در نظر گرفته شده بود خلاف بند ۹ اصل سوم قانون اساسی در خصوص رفع تبعیضات ناروا نیست؟ در

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، ۱۳۸۶، ص ۳۱۸.

۲. امامی، محمد، و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان، ۱۳۸۹، ص ۵۶.

جهت ایجاد عدالت استخدامی، به ویژه در زمینه حقوق کارکنان دولت، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سال ۱۳۷۰، تصویب شد و در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۲۴ به تأیید شورای نگهبان رسید. برای رفع تبعیض و برطرف کردن ناهماهنگی‌های حقوق و دستمزد در بخش دولتی، باید اصل حقوق مساوی برای کار مساوی را اعمال نمود. بند ۲ ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد، همه حق دارند بدون هیچ تبعیضی در مقابل کار مساوی، اجرت مساوی دریافت نمایند. ماده ۷ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار، با ارزش مساوی بدون هیچ نوع تمایز به عنوان حق هر کس تأکید می‌کند. آیا کارمندان در چنین وضعیتی کماکان می‌بایست به ماندن در آن محل ملزم باشند؟ در اصل سی و سوم قانون اساسی آمده است که هیچ کس را نمی‌توان به اقامت در محلی مجبور ساخت، اما آیین نامه طرح خروج کارمندان از تهران، در بند ۲ تصویب نامه تکمیلی خود این اصل را نقض کرده و می‌توان این مصوبه را خلاف آزادی محل مسکن و محل اشتغال دانست. مشاهده می‌شود که اصل نوزدهم قانون اساسی صراحتاً نقض شده است. آیا این تبعیض نیست که کارمندانی که از تهران منتقل می‌شوند تقریباً ۲ برابر کارمندان بومی آن شهرستان حقوق و مزایا دریافت کنند؟ آیا این طرح با یکی از مهم ترین اهداف حقوق به نام عدالت سازگار است؟ به چه پشتوانه حقوقی و منطقی کارمند منتقل شده از تهران این همه حقوق و مزایای بیش تر را نسبت به کارمند بومی دریافت کند؟ هم چنین در اصل بیست و هشتم قانون اساسی آمده است که، هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید. همچنین به موجب اصل سی و سوم قانون اساسی، هیچ کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل مورد علاقه اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت، مگر در مواردی که قانون معین می‌کند.

حوزه‌هایی نیز به صورت ویژه وجود دارد که تصمیم‌گیری در مورد آنها صرفاً باید



از طریق مجلس صورت بگیرد و در این زمینه‌ها مجلس دارای صلاحیت خاص قانونگذاری است. بنابراین، قوه مجریه و هیچ کدام از مقامات و نهادهای دیگر حق ورود در این حوزه را ندارد و لذا در این موارد قوه مجریه نمی‌تواند با استفاده از صلاحیت شبه تقنینی خود قاعده وضع نماید، از قبیل سلب آزادی‌های مشروع (اصل نهم)، مواردی از تعرض به حیثیت، جان، اموال و حقوق و مسکن و شغل اشخاص (اصل بیست و دوم)، موارد تبعید و یا اقامت اجباری (اصل سی و سوم).<sup>۱</sup> در حوزه‌های مذکور، قوه مجریه حق ورود و وضع قواعد کلی و عام الشمول و به طور کلی وضع مقررات را ندارد. به بیان دیگر قواعد مربوط به حوزه‌های مذکور ماهیت قانونی دارند، نه آیین نامه‌ای. در واقع تنها مجلس می‌تواند با وضع قانون در حوزه‌های مذکور قاعده وضع نماید و مجلس نیز نمی‌تواند صلاحیت خاص قانونگذاری خود را در این زمینه به مقامات و نهادهای دیگر تفویض کند.<sup>۲</sup> همچنین در بند «و» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر می‌دارد که انتقال کارکنان رسمی یا ثابت، مزاد دستگاه‌های اجرایی در سطح یک شهرستان بدون موافقت مستخدم با توافق دستگاه‌های ذیربط، انتقال سایر شهرستان‌ها باید با موافقت مستخدم صورت گیرد. نکته‌ای که می‌توان از این ماده قانونی به آن دست یافت، این است که دولت نمی‌تواند بدون موافقت کارمندان، آن‌ها را به شهرستان‌های دیگر منتقل نماید و این امر گویای این است که حداقل در مورد کارمندان سازمان میراث فرهنگی این تکلیف قانونی رعایت نشده است.<sup>۳</sup>

#### ۴-۱. مرز بین تقنین و اجرا

یکی از مسائل بسیار پیچیده‌ای که تقریباً گریبانگیر تمامی نظام‌های تفکیک قوا است، مسئله تحدید حدود اختیارات دو قوه مقننه و مجریه از همدیگر است، این مسئله هنگامی به ظهور می‌رسد که قوه مجریه و قوه مقننه از یک خط فکری سیراب نشوند و

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد دوم، نشر میزان، ۱۳۹۱، صص ۴۳-۴۴.

۲. همان، ص ۴۷.

۳. زارع پور، همان، ص ۱۰.

بنابراین، هر یک در صدد کرسی نشانیدن ایده‌ها و افکار خود در جامعه سیاسی باشند. در ایران در سالیان اخیر همواره کشمکش‌هایی میان قوه مجریه و مقننه در تعیین مرز میان حوزه تقنین‌ها و اجرا اتفاق افتاده است که به نوبه خود می‌توان این امر را در مصوبات دولت در زمینه «تغییر ساعات شروع به کار بانک‌ها»، «قضیه ادغام شوراها» و در سال ۱۳۸۹ در «قضیه کاهش ساعات کار کارکنان دولت در ماه رمضان» مشاهده نمود.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذاری و اعمال قوه مقننه با مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. با وجود این، اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه و تصویب نامه را به دولت اعطا نموده است. پذیرش اصل تفکیک قوا و قرار گرفتن وضع مقررات برای تنظیم روابط اجتماعی در صلاحیت قوه مقننه تکلیف وضع قواعد عام‌الشمول در یک نظام حقوقی را مشخص می‌کند. بنابراین، «با قبول اصول تفکیک قوا هیچ یک از قوا به غیر از قوه قانونگذاری حق وضع قواعد کلی و عام را ندارد و به طور ویژه قوه مجریه به اجرای قواعد مصوب قوه مقننه مکلف است و نمی‌تواند به وضع قواعد کلی اقدام نماید و لذا واگذاری اقتدار وضع قاعده عام به قوه مجریه تجاوز به صلاحیت قوه مقننه به شمار می‌رود». اما در طرح خروج کارمندان از تهران که ذیلاً مورد بررسی حقوقی قرار می‌گیرد، به نظر می‌رسد مرز بین تقنین و اجرا از بین رفته و قوه مجریه وارد صلاحیت ویژه قانونگذار شده است. مسلماً برای نیل به اهداف مترقی، مانند تمرکز زدایی و تقویت واحدهای محلی، کاهش چالش‌های اجتماعی و اقتصادی تهران، تامین رفاه و آسایش نسبی کارکنان و برقراری اصل عدالت محوری که به عنوان اهداف تصویب طرح خروج کارمندان از تهران برشمرده شده بود، به یک عمل تقنینی نیاز می‌باشد و می‌بایست با تفکیک بین مرز تقنین و اجرا و با استناد به اصول قانون اساسی (اصول سوم، چهل و سوم و چهل و هشتم) به اهداف مذکور دست یابیم تا دیگر به تصویب آیین‌نامه‌های موقتی، زودگذر و هزینه‌بر نیاز نباشد. وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف، امری غیر اجرایی است. این موارد ذیل «امور تقنینی» قرار دارد. قانون اساسی در

اصول متعددی به بیان برخی از مصادیق این امور ضمن اصول ۲۲، ۲۵، ۳۲، ۳۳، ۳۶، ۴۷، ۵۱، ۷۳، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۱ که در صلاحیت اختصاصی قانونگذار است، پرداخته است. دیوان در آرای متعددی وضع قاعده آمره متضمن ایجاد حق و تکلیف را مختص قانونگذار داشته و تعیین آن توسط مقامات اجرایی را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی ارزیابی کرده است.

#### ۲-۴. آزادی انتخاب مسکن

آزادی انتخاب مسکن از اصول عقلی و بر آموزه‌های دینی استوار است؛ چنان که پیامبر اکرم (ع) می‌فرمایند:

**"البلاد بلاد الله و العباد عباد الله. فحيثما اصبت خيرا فاقم؛ همه سرزمین‌ها سرزمین خداست و بندگان هم بندگان خدایند. پس هر کجا که به خیر و سعادت رسیدید، اقامت کنید."**

آزادی رفت و آمد و اختیار مسکن، نتیجه امنیت شخصی است و مفهوم آن، این است که شخص هر وقت بخواهد در داخل یک کشور رفت و آمد کند، و در هر محلی که مایل باشد سکونت نماید. با تحولاتی که امروزه در زمینه ارتباطات پدید آمده، تامین آزادی در رفت و آمد و اختیار مسکن به صورت یکی از نیازهای مهم زندگی جهان امروز درآمده است. «آزادی شخصی، که آن را آزادی مطلق و آزادی تن نیز می‌نامند، یکی از مهم‌ترین حقوق فردی است و آن بدین معنی است که فرد در رفت و آمد و اختیار مسکن در داخل و یا خارج از کشور و همچنین در زندگی و روابط خصوصی آزاد بوده و نیز از هر گونه تعرض و تجاوز نسبت به جان و مال و خانه و زندگی خود مصون باشد (طباطبایی، مومنی، ۱۳۸۸: ص ۲۸).»<sup>۱</sup>

در حقوق ایران، افراد در اختیار مسکن، آزادی مطلق دارند. به موجب اصل سی و سوم قانون اساسی: «هیچ کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل مورد علاقه اش ممنوع یا به اقامت در محلی مجبور ساخت، مگر در مواردی که قانون معین می‌کند.» این آزادی شامل انتخاب محل مسکن و یا تغییر آن و یا اصلا عدم

۱. طباطبایی مومنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۸، ص ۲۸.



انتخاب آن است. ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این باره چنین مقرر می‌دارد: «هر کس حق دارد که داخل هر کشوری آزادانه عبور و مرور کند و محل اقامت خود را انتخاب نماید و هر کشوری، از جمله کشور خود را ترک کند یا به کشور خود بازگردد.» رفت و آمد و اختیار مسکن در تمام کشورها، از جمله در کشور ما دارای نظاماتی به شرح زیر است:

کسانی که به طور قانونی به ملاحظاتی به سکونت در محل معینی مجبور هستند، عبارتند از: زنان شوهردار و کودکان و ماموران دولت که مسکنشان محل مأموریت است. غیر از موردی که قانون معین می‌کند، دولت نمی‌تواند افراد را به سکونت در محلی مجبور سازد، یا از سکونت در محلی ممنوع کند و این نتیجه منطقی آزادی مسکن است. در طرح خروج کارمندان از تهران اصل سی و سوم قانون اساسی نیز خدشه دار شده است. متأسفانه به طور خاص در خصوص سازمان میراث فرهنگی، دولت به اجبار متوسل شد و این امر موجب تحصن کارمندان در مقابل صحن علنی مجلس شد. آیا مجبور ساختن کارمندان سازمان میراث فرهنگی برای زندگی در شیراز و اصفهان خلاف قانون اساسی نیست؟ آیا این که گفته شده است کارمندان تا ۱۰ سال حق بازگشت به تهران را ندارند، چیزی جز تبعید را به ذهن متبادر می‌سازد؟ در بند ۴ تصویب نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ که در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۳ به تصویب هیأت وزیران رسیده، آمده است که نیروهای شاغل در دستگاه‌های اجرایی مستقر در تهران که در کرج و سایر شهرستان‌های استان تهران ساکن هستند، توسط دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور به محل سکونت خود منتقل شوند که به نظر می‌رسد اصل آزادی انتخاب مسکن در این مصوبه نقض شده است. همچنین در ماده ۱ تصویب نامه شماره ۲۲۷۹۹/۴۴۴۸۱ مورخ ۱۳۸۹/۲/۴ که به موجب آن دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر تا پایان مرداد سال ۱۳۸۹، ۴۰ درصد پست‌ها و کارکنان خود را به خارج از تهران منتقل نمایند. این الزام دستگاه‌های اجرایی در انتقال کارمندان می‌تواند موید اجباری بودن آن باشد.

---

۱. معاونت حقوقی امور مجلس و استان‌های معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، ص ۲۲.

### ۳-۴. آزادی محل اشتغال

هیچ کس نمی‌تواند برای فرد تعیین کند که در کدام منطقه خدمت کند. البته مکانیسم فرایند استخدامی در سازمان‌های لشکری این گونه است که تعیین محل خدمت با خود سازمان است، اما براساس قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین محل خدمت سایر ادارات با توافق فرد و دستگاه انجام می‌شود و در قانون مدیریت خدمات کشوری هیچ جا برای انتخاب محل خدمت الزامی به کارمند نشده است. در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است که «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان نامه مشخص می‌گردد». آیا کارمند تعهد دارد که هر وقت دولت تصمیم جدیدی گرفت و امنیت شغلی کارمند را مورد خدشه قرار داد، به آن تعهد جدید تن دهد؟ به نظر معقول، منطقی و قانونی نمی‌رسد که دولت با چنین مصوباتی آرامش شغلی و روانی را از کارمندان سلب کند، تا بتواند به برنامه ریزی‌های نادرست خود جامه عمل بپوشاند. مسلماً کارمندی که در یک سازمان استخدام می‌شود در بدو استخدام در ذهن خود بسیاری از مسائل، از جمله نزدیکی محل کار به منزل، تعاملات خانوادگی، امکان فعالیت در شغل دوم، وضعیت اشتغال همسر و فرزندان و وضعیت تحصیل خانواده را در نظر گرفته است و با سبک و سنگین کردن این شرایط به انعقاد قرارداد با آن اداره یا سازمان حاضر شده است. لذا یقیناً غیر منطقی است که مثلاً کارمند سازمان میراث فرهنگی را که در تهران ساکن است، به شیراز انتقال دهیم؛ در حالی که همسر و فرزند وی در تهران شاغل هستند. مسلماً کارمندان ترجیح می‌دهند محل اشتغال خود را با فراغ بال برگزینند تا بتوانند به برنامه ریزی صحیحی برای اداره بهتر امور زندگی خود بپردازند. از طرف دیگر، از آن جا که یکی از تکالیف کارمندان حضور آنها در محل اداره متبوع می‌باشد؛ کارمندی که به شیراز منتقل شده است، مکلف است محل سکونت خود را نیز به آن جا منتقل کند و در این جا مجبور است که بسیاری از ملاحظات از قبیل: شغل دوم خود، شغل همسر و فرزند، تحصیلات فرزند و تعاملات خانوادگی را نادیده بگیرد. در اصل بیست و دوم قانون اساسی مقرر شده است «حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که



قانون تجویز کند.» لذا می‌بینیم که دولت نه تنها نتوانسته امکان اشتغال به کار را فراهم کند، بلکه با چنین تصمیماتی افرادی را که مشغول کار می‌باشند نیز از کار بی‌کار کرده و آن‌ها را به باز خریدی، استعفا و انتقال دعوت و آن‌ها را دلسرد کرده، که همین امر سبب می‌شود که کارمندان آن بازدهی لازم را در ارائه خدمات به مردم نداشته باشند. از مواردی که می‌تواند موید اجباری بودن طرح در برخی سازمان‌ها باشد در ذیل می‌آید «وزارت علوم باید مقدمات انتقال ۱۱۰۰ نفر از کارکنان متقاضی انتقال از تهران را فراهم کند. همچنین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز موظف است نسبت به انتقال ۴۷۸ نفر باقی مانده متقاضیان و فراهم کردن مقدمات انتقال ۱۸۰۰ نفر از کارکنان ساکن کرج و شاغل در دانشگاه علوم پزشکی ایران اقدام کند. همان طور بدان اشاره شد، وزارت علوم (باید) مقدمات ۱۱۰۰ نفر را فراهم نماید. سؤالی که پیش می‌آید این است که آیا این رویکرد چیزی جز اجبار را برای خروج کارمندان به ذهن متبادر می‌کند؟

#### ۴-۴. اصول حاکم بر استخدام

در عصر حاضر، با توجه به تحولاتی که در علم مدیریت، حقوق و سایر علوم مربوط به انسان رخ داده است، بر یک نظام استخدامی قابل قبول، اصولی حاکم است، اصولی که بتواند حقوق کارمندان را مورد حمایت قرار دهد. البته این اصل را می‌توان از زاویه‌ای دیگر نگریست و آن را به تکالیف دولت در زمینه ایجاد امکانات عادلانه در سراسر ایران مرتبط ساخت. در این رابطه در بند ۹ اصل سوم قانون اساسی آمده است: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و نیز در بند ۱۴ اصل سوم قانون اساسی مقرر شده است که: تامین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون از تکالیف دولت است و دولت موظف است همه امکانات خود را برای تحقق این امور به کار بندد. هم چنین در اصل بیست و هشتم قانون اساسی آمده است که هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند. دولت موظف است بارعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.



#### ۱-۴-۴. اصل حقوق مساوی برای کار مساوی

یک عضو سازمان، مقدار کار، میزان فعالیت، تجربه، میزان تحصیلات و شایستگی خود را با سطح حقوق، میزان افزایش حقوق، بدشانسی و شهرتی که در سازمان دارد و عوامل دیگر مقایسه می‌کند. هنگامی که افراد بین نسبت داده و ستاده در مقایسه با دیگران نوعی ظلم، اجحاف و نابرابری و بی عدالتی مشاهده کنند؛ دچار نوعی تنش و فشار روانی می‌شوند. این تنش باعث انگیزش می‌شود و فرد به دنبال چیزی بر می‌آید که تصور می‌کند عدل و انصاف است. اگر احساس اجحاف و بی عدالتی در مقایسه با مرجع خارج سازمانی باشد و سازمان‌ها در پرداخت حقوق و مزایا به کارکنان خود، دچار نوعی ناهماهنگی باشند و خود سرانه و سلیقه‌ای عمل کنند، این امر موجب کاهش انگیزش عمومی در سطح کلان جامعه می‌شود. برای مثال، اگر دو نفر در دو وزارتخانه، با کار تقریباً مشابه و یکسان، از نظر حقوق و مزایا کاملاً متفاوت باشند، رواج چنین تفاوتی به انگیزش کارکنان صدمه جدی وارد خواهد کرد و فرهنگ کار و تلاش در جامعه آسیب می‌بیند. در جهت ایجاد عدالت استخدامی، به ویژه در زمینه حقوق کارکنان دولت قانون، نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سال ۱۳۷۰ تصویب شد و در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۲۴ به تأیید شورای نگهبان رسید. در ایران کوشش دولت‌ها در این زمینه چندان موفقیت آمیز نبوده است. به عنوان مثال قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق در سال ۱۳۷۰ به منظور ایجاد هماهنگی میان پرداخت‌ها به کارکنان دولت وضع شد؛ ولی در عمل هنوز ناهماهنگی‌های قابل توجهی در حقوق کارکنان دولت دیده می‌شود. این امر در چهارچوب طرح خروج کارمندان تا حدودی مورد خدشه واقع شده است. با توجه به حقوق و مزایایی که در این آئین نامه برای کارمندان انتقال یافته در نظر گرفته شده است، برای رفع تبعیض و برطرف کردن ناهماهنگی‌های حقوق و دستمزد در بخش دولتی باید اصل حقوق مساوی برای کار مساوی را اعمال نمود. بند ۲ ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: "همه حق دارند که بدون هیچ تبعیضی در مقابل کار مساوی، اجرت مساوی دریافت نمایند." ماده ۷ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به مزد منصفانه و اجرت مساوی برای کار، با ارزش مساوی بدون هیچ نوع تمایز به عنوان حق



هر کس تأکید می‌کند. در بند ۱۵ تصویب نامه نمایندگان ویژه رئیس جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران به شماره ۱۲۰۵۶۹/ت/۴۴۸۰۹ن که در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۳۱ به تصویب رسیده، آمده است کارمندانی که از کلان شهرها (غیر از تهران) به مناطق محروم منتقل می‌شوند، صرفاً از امتیازات مربوط به حقوق و مزایا بهره مند خواهند شد و از مزایایی همچون مسکن مهر، زمین و وام‌های بانکی بی‌نصیب هستند. نکته مهم این است که حتی بین کسی که از اصفهان به یک شهر کوچک منتقل شود و کسی که از تهران منتقل شود نیز تفاوت قائل شده‌اند که به نظر نوعی تبعیض ناروا می‌باشد.

#### ۲-۴-۴. اصل وجود امنیت شغلی

نیاز به امنیت، از جمله مسائلی است که همواره ذهن آدمی را به خود مشغول کرده است. نیاز به ایمنی و امنیت واقعی، میل آدمی در خصوص حفظ وضع موجود و اطمینان نسبت به ثبات وقایع و روند تحولات در آینده است. نیاز به حفظ موقعیت شغلی و یا به تعبیری امنیت شغلی که یکی از نیازهای ایمنی بشر محسوب می‌گردد، بین تمامی افراد در دنیا، در حد معقولی نیازی محسوس و یکسان می‌باشد. امنیت شغلی دارای دو بعد عینی و ذهنی است. بعد عینی به عدم عوامل تهدید کننده در سازمان و بعد ذهنی به احساس و ادراک از نبودن موانعی در جهت اشتغال در حال و آینده اشاره می‌کند. امنیت شغلی عبارت است از: احساس داشتن یک شغل مناسب و اطمینان از تداوم آن در آینده و فقدان عوامل تهدید کننده شرایط مناسب کاری در آن شغل. اگر "الف" احساس کند که دارای شغل مناسبی است و اطمینان داشته باشد که تا پایان دوران خدمت، در آن شغل به کار ادامه خواهد داد و از طرف شخص یا عامل "ب" جهت ایفای مناسب نقش‌ها و وظایف شغلی خود مورد تهدید واقع نمی‌شود؛ دارای امنیت شغلی است. امنیت شغلی بسیار زیاد و امنیت شغلی بسیار کم، غیر مولد و نامناسب است. حدی از امنیت شغلی، مولد و مناسب خواهد بود که به افزایش عملکرد منجر گردد. شغل و کار افراد باید از تعرض دیگران مصون باشد و نباید به بهانه سلیقه شخصی، قومی، جنسیتی، مذهبی و سیاسی این حق را از افراد سلب کرد. البته این امر به منزله نادیده گرفتن تخلفات مستخدمین نیست. در این موارد، باید با وی طبق قانون

رفتار کرد. اما این که افراد از ثبات شغلی خود اطمینان نداشته باشند و هر آن منتظر باشند (به ویژه از طرف مقامات اداری یا سیاسی) که به بهانه‌ای شغل وی را سلب نمایند، خلاف اصل امنیت شغلی است. مطابق اصل بیست و دوم قانون اساسی حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند. سؤالی که در این جا پیش می‌آید این است که اصل امنیت شغلی و همچنین اطمینان خاطر و احساس امنیتی که می‌تواند برای کارمند امتیاز بسیار بزرگی به شمار آید، تکلیفش چه می‌شود؟ آیا کارمند نباید تمام فکر و ذهن خود را برای ارائه خدمات بهتر به ارباب رجوع به کار گیرد؟ آیا کارمند هر روز باید منتظر این باشد که دولت‌ها با اتخاذ تصمیمات جدید و آیین‌نامه‌های مختلف امنیت شغلی آن‌ها را به خطر بیندازند؟ به نظر صحیح نمی‌رسد و روا نمی‌باشد که دولت با اتخاذ این گونه تصمیمات سریع و برق‌آسا مجاز باشد امنیت خاطر کارمندان و خانواده آن‌ها را مورد خدشه قرار دهد و سبب تکدر خاطر این قشر زحمت کش شود. سؤال آخر در زمینه این بحث این است که آیا مشکل پایتخت، کارمندان و خانواده آن‌ها می‌باشند یا زیر ساخت‌ها، برنامه ریزی، تصمیم سازی و اتخاذ روش‌های نادرست توسط دولت‌های مختلف؟

۲۷



#### ۵. رای دیوان عدالت اداری راجع به آیین نامه خروج کارمندان از تهران

مجموعه عوامل مذکور باعث شد از آیین نامه خروج کارمندان از تهران به قرار ذیل در دیوان عدالت اداری مطابق اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی طرح شکایت شود. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری راجع به مصوبه خروج کارمندان موضوع ابطال بند ۴ تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت و بند ۱۲ تصمیم‌نامه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت به قرار ذیل است:

نظر به این که مطابق بند ۴ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت، از جمله مجازات‌های اداری احصا شده است که در پی ارتکاب تخلف توسط کارمند و احراز آن توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود و حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون

مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶، ناظر بر تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان دولت در بدو استخدام است و تغییر بعدی محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمند توسط دولت و بدون ارتکاب تخلف اداری و یا رضایت مستخدم برای دستگاه اجرایی مجاز نیست؛ بنابراین بند ۴ تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت از تهران به شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵-۱۳۸۹/۵/۳ و بند ۱۲ تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت به شماره 152038/ت۴۵۳۳۶ن - ۱۳۸۹/۷/۷ که در آن‌ها انتقال محل خدمت کارکنان از تهران بدون رعایت جهات فوق‌الذکر مقرر شده است؛ مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن‌ها صادر و اعلام می‌شود.

### **نتیجه گیری**

یکی از عیوب سیاستگذاری در کشورمان این است که در حل معضلات ریشه‌ای راه حل‌های سطحی اتخاذ می‌کنیم. متأسفانه بعضاً به دلیل عدم جامعیت در بررسی مشکلات و انتخاب مسیرهای نه چندان راهگشا، نه تنها شاهد حل مشکلات نبوده‌ایم، بلکه هزینه‌های بالایی نیز بدون حصول نتیجه مناسب از بودجه کشور خرج می‌شود. به نظر می‌رسد سیاست گذاری کاهش اشتغال در تهران، بیش از آن که متاثر از مشوق‌های مالی و بخش نامه‌های الزام آور دولتی باشد، می‌بایست به جای توجه به انتقال شاغلین و کارمندان، تأکید و تمرکز خود را بر انتقال و جابه جایی شغل و انگیزه‌های ماندن در تهران قرار دهد. به بیان دیگر آنچه که باید منتقل شود شغل است، نه شاغل. متأسفانه دولت تأکید بسیار دارد که افراد را به نحوی به شهرهای دیگر گسیل دهد، بدون امکان سنجی وجود ظرفیت شغلی مناسب و یا در نظر گرفتن مسائل خانوادگی و اجتماعی شاغلین در تهران. از آن جا که زیر ساخت برخی از تخصص‌ها در برخی از نقاط کشور فراهم نبوده این طرح می‌بایست از زمان بندی چند مرحله‌ای (کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت) برخوردار باشد.

پیشنهاد می‌شود با اجرایی کردن آمایش سرزمین و توزیع عادلانه امکانات در اقصا نقاط کشور، باعث شویم مردم ساکن در شهرستان‌ها کمبودی را از نظر مسائل شغلی، اقتصادی، آموزشی، بهداشتی احساس نکنند که مجبور شوند برای دستیابی به آن‌ها به کلان شهرها مهاجرت کنند و به نوعی به این اصل جامه عمل بپوشانیم که پیشگیری بهتر از درمان است. در خصوص آمایش سرزمین می‌توان به قوانین برنامه‌های توسعه و همچنین اصل مترقی چهل و هشتم قانون اساسی استناد نمود. تمرکز زدایی قانونی و اصولی می‌باید اهداف مهمی چون مسئولیت پذیری اجتماعات محلی، کاهش بوروکراسی اداری و افزایش مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه ریزی توسعه را در پی داشته باشد و از طرف دیگر، حقوق بنیادین مصرح افراد در قوانین، علی‌الخصوص قانون اساسی را در مورد حقوق ملت (حقوق شهروندی) تضمین نماید. بهترین راهکار برای تمرکز زدایی حقوقی - اداری از تهران، عمل به اصول حاکم بر خدمات عمومی، از جمله (اصل تساوی و اصل انطباق) می‌باشد. می‌توان از اصل چهل و هشتم قانون اساسی در خصوص توزیع عادلانه منابع اقتصادی در مناطق مختلف کشور، قانون آمایش سرزمین، تکالیف دولت در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه (از جمله مواد ۱۸۰ تا ۱۸۶ قانون برنامه پنجم توسعه) و سیاست‌های کلی ابلاغی تحول در نظام اداری، مانند دولت الکترونیک و کوچک سازی دولت به عنوان ساز و کارهای قانونی علمی و اصولی برای نیل به تمرکز زدایی حقوقی - اداری نام برد. همچنین از ظرفیت‌های واحدهای اداری محلی همچون شوراهای شهر و روستا که در قانون اساسی در اصل هفتم و اصول یکصدم تا یکصد و ششم پیش بینی شده‌اند می‌توان در یک بهره برداری بهینه به منظور کاهش تراکم در کلانشهرها، علی‌الخصوص تهران بهره جست و طی یک فرآیند جامع نگر و کل نگر به آمایشی منطقی و توسعه‌ای متوازن در سراسر کشور دست یافت. البته تاکنون این واحدهای اداری محلی، عموماً در سایه مقامات دولتی و حکومتی، از جمله استانداران، فرمانداران و بخشداران فعالیت داشته‌اند و از ظرفیت موجود در قانون اساسی به نحو مطلوبی استفاده نکرده و به اثرگذاری



مطلوبی در امور محلی قادر نبوده‌اند. اجرای اصل یکصدم قانون اساسی و استفاده کامل از ظرفیت‌های قانونی این اصل می‌تواند تا حد زیادی مسائل تهران را از نظر اداری و حقوقی و داشتن مدیریت یکپارچه حل کند. اما اجرای این اصل خود به عزم ملی نیاز دارد. اصل یکصدم قانون اساسی ظرفیتی بی نظیر در اداره مطلوب شهرها در اختیار می‌گذارد.

## منابع

۱. امامی، محمد، و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۹). حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان.
۲. ----- (۱۳۹۱). نشر میزان.

۳. جوان، جعفر (۱۳۹۰). جغرافیای جمعیت تهران، مشهد، نشر جهاد دانشگاهی مشهد.
۴. زارع پور، فضل الله (۱۳۹۰) ملاحظاتی پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). حاکمیت ملی، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۶. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۸). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، نشر دانشگاه تهران.
۷. طهرانی، مریم (۱۳۹۲). طرح انتقال پایتخت، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
۸. قاری سید فاطمی، محمد (۱۳۹۳). حقوق بشر در جهان معاصر، جلد اول، نشر شهر دانش.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). مبانی حقوق عمومی، نشر میزان.
۱۰. مشهدی زاده، ناصر (۱۳۷۴). تحلیل از ویژگی‌های برنامه ریزی شهری در ایران، نشر دانشگاه علم و صنعت.
۱۱. معاونت حقوقی، امور مجلس و استان‌های معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور؛ راهنمای اجرای مصوبه انتقال از تهران.
۱۲. موسی زاده، رضا (۱۳۸۷). حقوق اداری ۱ و ۲، نشر میزان.
۱۳. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). بانی نظری و ساختار دولت حقوقی، نشر جنگل.
۱۴. هداوند، مهدی، و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری، نشر خرسندی.

