





دانشگاه امام صادق علیه السلام

دانشکده معارف اسلامی و حقوق

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و حقوق

گرایش حقوق عمومی

اصول حاکم بر مقررات گذاری خوب در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در پرتو سیاست های کلی نظام اداری

استاد راهنما: دکتر سید محمد مهدی غمامی

استاد مشاور: دکتر ولی رستمی

نام دانشجو: وحید معین

شهریور ۱۳۹۶

کلیه حقوق اعم از چاپ و تکثیر،
نسخه برداری، ترجمه، اقتباس و نظایر آنها از این
«پایان نامه کارشناسی ارشد / رساله دوره دکتری»
برای دانشگاه امام صادق علیه السلام محفوظ است.
نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

بسم الله الرحمن الرحيم

تأییدیه اعضای هیأت داوران حاضر در جلسه دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

اعضای هیأت داوران نسخه نهایی پایان نامه آقای وحید معین شماره دانشجویی ۸۸۳۱۷۰۵۴۰ با عنوان «اصول حاکم بر مقررات گذاری خوب در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در پرتو سیاست های کلی نظام اداری» را از نظر شکل و محتوایی بررسی نموده و پذیرش آن را برای تکمیل درجه کارشناسی ارشد پیشنهاد می کنند.

اعضای هیأت داوران	نام و نام خانوادگی	رتبه علمی	محل امضاء
-------------------	--------------------	-----------	-----------

(۱) استاد راهنما	دکتر سید محمد مهدی غمامی	استاد	
------------------	--------------------------	-------	--

(۲) استاد مشاور	دکتر ولی رستمی	دانشیار	
-----------------	----------------	---------	--

(۳) استاد داور	دکتر سید حجت الله علم الهدی		
----------------	-----------------------------	--	--

(۴) نماینده شورای تحصیلات تکمیلی دانشکده:	دکتر سلمان عمرانی		
---	-------------------	--	--

تقديم به

آستان ملك پاسبان امام رؤوف

على بن موسى الرضا عليه السلام

سپاس بی کران؛

از پدر و مادرم؛ که محبتشان همیشه جاری و دعایشان، چراغ راهم بود؛

از همسر، که صبورش در این راه، بی بدیل بود.

تقدیر و شکر از اساتیدم؛

جناب آقای دکتر سید محمد مهدی غامی؛ که در طول نگارش این اثر، بارها و بارها از نظرات عمیق علمی ایشان بهره بردم؛

جناب آقای دکتر ولی رستمی؛ که متواضعانه بنده را پذیرا بودند و با مشاوره و راهنمایی خود کمک شایانی در نگارش این اثر داشتند.

چکیده

سیطره و گسترش ادبیات مقررات‌گذاری در حقوق عمومی، نشان از اهمیت این موضوع در شیوه حکمرانی دولت‌ها دارد. مقررات‌گذاری ابزاری در دست دولت‌ها است تا بتوانند اهداف قانون اساسی و قوانین عادی را تحقق بخشند. این پژوهش با رویکردی توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این سؤال است که چه اصول حقوقی بر مقررات‌گذاری نظام اداری حاکم هستند؛ تا بتوان با الزام به رعایت آن‌ها، تنظیم مقررات و نظارت قضائی بر تصمیمات دولتی را سامان بخشید و حکمرانی شایسته و متناسب با مقتضیات جامعه ایرانی-اسلامی را محقق نماید؟ با بررسی و کنکاش در دکتترین، قوانین و مقررات و پژوهش‌های صورت گرفته در زمینه مقررات‌گذاری در ایران و دیگر کشورهای جهان و همچنین مبنا قرار دادن سیاست‌های کلی از جمله سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی نظام اداری و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اصولی در راستای مقررات‌گذاری خوب تحصیل گردید. پژوهش حاضر با استفاده از تجربه بشری و بر مبنای اسناد لازم‌الاجرا در نظام حقوق ایران، اصول حقوقی را برای «مقررات‌گذاری خوب» در نظام اداری ایران ارائه داده است که به نحوی موجبات کارآمدی، شفافیت، افزایش کمی و کیفی نظارت قضائی، مسئولیت‌پذیری و ارتقا سطح مردم‌سالاری در اداره کشور را فراهم می‌آورد. درواقع، بررسی «اصول حاکم بر مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری ایران در پرتو سیاست‌های کلان نظام اداری»، این فرصت را فراهم آورده است تا بتوان شاخصه‌های یک مقررات‌گذاری خوب در جمهوری اسلامی ایران را معرفی نمود و در ضمن کمک به ایجاد دولتی تنظیم‌گرا، دولت را از ناکارآمدی در اجرای سیاست‌های کلان کشور و عدم تحقق اهداف قانون‌گذار، رهایی داده و گامی در جهت تحقق دولت اسلامی برداشته شود.

کلید واژه‌ها: نظام اداری، تصمیمات اداری، اصول مقررات‌گذاری، دولت تنظیم‌گرا، سیاست‌های کلی، نظارت قضائی.

فهرست مطالب

مقدمه..... ۱

- ۱- اهمیت و ضرورت انجام تحقیق..... ۲
- ۲- مروری بر ادبیات و سوابق موضوع..... ۳
- ۳- سؤال اصلی و فرضیه تحقیق..... ۳
- ۴- جنبه‌های نوآوری تحقیق..... ۴
- ۵- روش تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات..... ۴
- ۶- سازمان تحقیق..... ۴

فصل اول: چارچوب نظری مقررات گذاری خوب..... ۷

مبحث اول: تاریخچه مقررات گذاری ۸

- گفتار اول: تاریخچه مقررات گذاری در جهان ۹
- گفتار دوم: تاریخچه مختصر از مقررات گذاری در ایران..... ۱۷

مبحث دوم: ماهیت و مفهوم مقررات گذاری در نظام اداری ۱۸

- گفتار اول: معنای لغوی..... ۱۹
- گفتار دوم: معنای اصطلاحی..... ۲۰
- گفتار سوم: معنای کاربردی..... ۲۱
- گفتار چهارم: معنای اصطلاحی از منظر حقوق عمومی..... ۲۲
- گفتار پنجم: انواع مقررات گذاری از حیث موضوع و هدف..... ۲۵
- گفتار چهارم: مفاهیم مشابه با مقررات گذاری..... ۳۳

مبحث سوم: مفهوم «خوب» در مقررات گذاری ۳۶

- گفتار اول: پیشینه و خاستگاه مفهوم خوب..... ۳۶
- گفتار دوم: مفهوم خوب..... ۳۷

مبحث چهارم: مبانی قانونی و ساختار نهادهای تنظیم کننده مقررات در ایران ۴۱

گفتار اول: مبانی قانونی..... ۴۱

گفتار دوم: ساختار نهادهای تنظیم مقررات..... ۴۴

مبحث پنجم: جمع بندی فصل اول ۴۵

فصل دوم: اصول ماهوی مقررات گذاری خوب در نظام اداری ایران ۴۷

مبحث اول: اصل حاکمیت قانون ۴۸

گفتار اول: مفهوم، مبانی و آثار اصل حاکمیت قانون..... ۴۸

گفتار دوم: اصل حاکمیت قانون در نظام اداری..... ۵۴

گفتار سوم: اصل حاکمیت قانون در رویه قضائی..... ۵۹

مبحث دوم: دکرین انتظار مشروع و اصل ثبات / امنیت مقررات گذاری ۶۱

گفتار اول: مفهوم و مبانی اصل انتظار مشروع..... ۶۲

گفتار دوم: اصل انتظار مشروع در نظام اداری..... ۶۷

گفتار سوم: اصل انتظار مشروع در رویه قضائی..... ۶۹

مبحث سوم: اصل تناسب ۷۲

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۷۲

گفتار دوم: اصل تناسب در نظام اداری..... ۷۶

گفتار سوم: اصل تناسب در رویه قضائی..... ۸۱

مبحث چهارم: اصل جبران خسارت وارده بر شهروندان ۸۵

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۸۵

گفتار دوم: اصل جبران خسارت وارده بر شهروندان در نظام اداری..... ۹۳

گفتار سوم: اصل جبران خسارت وارده بر شهروندان در رویه قضائی..... ۹۹

مبحث پنجم: اصل عدم مغایرت با احکام و مطابقت با موازین اسلامی ۱۰۲

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۱۰۲

گفتار دوم: اصل عدم مغایرت با احکام و موازین اسلامی در نظام حقوقی ایران..... ۱۰۴

گفتار سوم: اصل عدم مغایرت با احکام و موازین اسلامی در رویه قضائی ۱۰۷

مبحث ششم: اصل تقدم منافع عمومی ۱۱۰

گفتار اول: معنا و مبانی ۱۱۰

گفتار دوم: اصل تقدم منافع عمومی در نظام اداری ۱۱۴

گفتار سوم: اصل تقدم منافع در رویه قضائی ۱۱۷

مبحث هفتم: جمع‌بندی فصل دوم ۱۱۹

فصل سوم: اصول شکلی مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران ۱۲۳

مبحث اول: اصل دسترسی به مقررات دولتی ۱۲۴

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۱۲۴

گفتار دوم: اصل دسترسی به مقررات در نظام حقوقی ایران ۱۳۴

گفتار سوم: اصل دسترسی به مقررات در رویه قضائی ۱۳۵

مبحث دوم: اصل عدم تبعیض در مقررات‌گذاری ۱۳۶

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۱۳۶

گفتار دوم: اصل عدم تبعیض در نظام حقوقی ایران ۱۴۲

گفتار سوم: اصل عدم تبعیض در رویه قضائی ۱۴۵

مبحث سوم: اصل مشارکت مردم در مقررات‌گذاری ۱۴۷

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۱۴۷

گفتار دوم: اصل مشارکت مردمی در مقررات‌گذاری نظام اداری ۱۵۵

گفتار سوم: اصل مشارکت مردمی در مقررات‌گذاری، در رویه قضائی ۱۵۹

مبحث چهارم: اصل روزآمدی و سرعت در مقررات‌گذاری ۱۶۰

گفتار اول: مفهوم و مبانی ۱۶۰

گفتار دوم: اصل روزآمدی مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران ۱۶۴

گفتار سوم: اصل روزآمدی مقررات‌گذاری در رویه قضائی ۱۶۶

مبحث پنجم: جمع‌بندی فصل سوم ۱۶۹

فهرست منابع و مآخذ..... ۱۷۱

مقدمه

- ۱
- ۲ دخالت دولت در حوزه‌های عمومی، همواره موضوع بحث‌برانگیز در ادبیات حقوق عمومی بوده است و از
- ۳ این منظر همیشه موافقان و مخالفانی دارد. اما این دو گروه همواره اذعان داشته‌اند که نیاز به حضور و دخالت
- ۴ دولت، همواره امری لازم و ضروری است ولی حدود و صلاحیت و شیوه اعمال این قدرت متفاوت است.
- ۵ دولت‌ها از مجموع سازمان‌ها، ادارات، دستگاه‌های اجرایی، مقامات و مأمورینی تشکیل می‌شود که مهم‌ترین وظیفه
- ۶ آن‌ها اجرای تصمیمات اداری است. تصمیمات اداری بر دو نوع یک‌جانبه که ایقاعی نامیده می‌شوند و تصمیمات
- ۷ دوجانبه که پیرامون قراردادهای دولتی است، تقسیم می‌شوند. تصمیمات یک‌جانبه که از سوی نظام اداری اتخاذ
- ۸ می‌شود، تصمیماتی هستند که اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند و اراده دولت به‌تنهایی، برای تشکیل
- ۹ آن کافی می‌باشد. تصمیمات یک‌جانبه دولت، اعمالی است که با قصد انشاء و به‌منظور ایجاد یک وضع حقوقی
- ۱۰ بین اشخاص یا اصلاح و لغو یک وضع حقوقی موجود میان آن‌ها صورت می‌گیرد و منشأ حق و تکلیف له و علیه
- ۱۱ آن‌ها خواهد بود. این تصمیمات به دو قسم عام‌الشمول و کلی و تصمیمات شخصی و فردی، تقسیم
- ۱۲ می‌شوند (طباطبائی، ۱۳۹۰: ۳۱۱-۳۱۶) که تصمیمات عام‌الشمول، قواعد کلی و لازم‌الاجرا هستند و در قالب
- ۱۳ مقررات اداری ظهور و بروز پیدا می‌کنند و به عبارتی به آن‌ها اعمال شبه تقنینی گفته می‌شود (استوارسنگری و
- ۱۴ امامی، ج ۱، ۱۳۹۳: ۲۴) برخلاف تصمیمات عام‌الشمول، تصمیمات فردی تصمیماتی هستند که اداره برای یک فرد
- ۱۵ خاص و به طور انفرادی اخذ می‌نماید و قابلیت تسری به دیگران را ندارد.
- ۱۶ بنابراین زمانی که از مقررات‌گذاری خوب در این پژوهش سخن به میان می‌آید، پیرامون تصمیمات یک‌جانبه
- ۱۷ اداری که عام‌الشمول هستند، بحث خواهد شد.
- ۱۸ مقررات‌گذاری اداری از مهم‌تری شیوه دخالت دولت در تمشیت و اداره امور جامعه است که به‌جریئت
- ۱۹ می‌توان گفت اکثر تصمیمات اداری دولت از طریق تهیه و تصویب این مقررات صورت می‌پذیرد. هرچند برخی
- ۲۰ از این تصمیمات در قالب مقررات نمی‌گنجند و به تصمیمات شخصی و انفرادی تعبیر می‌شوند که از موضوع
- ۲۱ این پایان‌نامه خارج است اما تمامی تصمیمات اداری که دارای وصف مقررات می‌باشند، در قلمرو بحث ما قرار
- ۲۲ می‌گیرند. به عنوان مثال مالیات که جمله ابزارهای مدیریت اقتصاد کشور به‌حساب می‌آید باید در قالب
- ۲۳ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، اجرایی شود و از این‌رو موضوع مقررات‌گذاری خوب قرار می‌گیرد اما صدور مجوز
- ۲۴ فعالیت از سوی دستگاه‌های اجرایی، تصمیمی عام‌الشمول نبوده و از موضوع بحث خارج می‌باشد.
- ۲۵ در ادبیات حقوق عمومی، تعاریف متعددی برای تنظیم مقررات بیان‌شده است، از جمله "تلاش دولت
- ۲۶ به‌منظور کنترل تصمیم‌های بخش خصوصی" یا "اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت و ضمانت اجرایی
- ۲۷ گذاشتن برای این قوانین".
- ۲۸ اساتید حقوق در تعریف نظام اداری آن را قواعد و مقررات حاکم بر روابط دولت با بخش‌های گوناگون
- ۲۹ جامعه، که هدف آن حمایت از حقوق مردم و اجرای سیاست‌های دولت می‌باشد، تعریف نموده‌اند که

- ۱ مقررات‌گذاری از جمله ابزارهای نظام اداری دولت محسوب می‌شود. به بیانی دیگر دولت برای اجرای
- ۲ سیاست‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و غیره می‌بایستی از مجرای نظام اداری کشور اقدام نماید که
- ۳ مقررات‌گذاری اداری، برجسته‌ترین ابزار حقوقی وی بشمار می‌آید.
- ۴ بعد از جنگ جهانی دوم و شکل‌گیری دولت‌های توسعه و سپس ناکارآمدی دخالت حداکثری حکمرانی در
- ۵ اداره جامعه و شکل‌گیری دولت‌های رفاه؛ اینک دولت‌های مقررات‌گذار بنا دارند ایرادات مدل‌های قبلی خود را
- ۶ اصلاح و در جهت رشد و توسعه کشور خود قدم بردارند. هرچند مقررات‌گذاری در تمامی شیوه‌های حکمرانی
- ۷ قابل ملاحظه است اما، دولت مقررات‌گذار نوع خاصی از آن‌ها می‌باشد. دولت مقررات‌گذار به‌عنوان ساختاری
- ۸ تحلیلی، ادعای ترسیم چرخشی در گونه یا شیوه حکمرانی را دارد. از این‌رو نوعاً ویژگی دولت‌های مقررات‌گذار
- ۹ با دولت‌های توسعه و رفاه در تضاد یا دستکم در تعارض است و به عبارتی مقررات‌گذاری دیگر تنها ابزاری
- ۱۰ حقوقی این دولت‌ها بشمار نمی‌آید.
- ۱۱ درواقع معنای مقررات‌گذاری در این دولت‌ها تغییر کرده و دولت‌های مقررات‌گذار «از فاصله دور حکمرانی
- ۱۲ می‌کنند» و دیگر بنا ندارند با دستور دادن به کنترل خودسرانه جامعه پردازند. این معنا از دولت‌های مقررات‌گذار
- ۱۳ را باید مدیون اشکال نظارت از راه دور و تشکیل دادگاه‌های شبه قضائی نیز دانست. به مقررات‌گذاری به چشم
- ۱۴ یک استراتژی در این دولت‌ها نگریسته می‌شود و دیگر سخنی از مقررات‌گذاری حداقلی و حداکثری وجود
- ۱۵ ندارد و به عبارتی هر جا که دولت نیاز بداند، اقدام به تنظیم جامعه خواهد کرد.
- ۱۶ دولت‌ها در راستای انجام وظایف قانونی خود، ناگزیر از مقررات‌گذاری هستند. این مهم نشانگر آن است که
- ۱۷ اگر دولت نتواند سیاست‌های کلان کشور، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و دیگر قوانین نهادهای
- ۱۸ قانون‌گذار در ایران را به‌خوبی اجرایی نماید؛ اسناد بالادستی هرچند به بهترین وجه ممکن تهیه و تصویب‌شده
- ۱۹ باشند اما، تحقق پیدا نخواهد کرد. بنابراین مقررات‌گذاری خوب و تنظیم مقررات، از مهم‌ترین مباحث حقوق
- ۲۰ اداری است که امروزه به‌عنوان گرایشی بدیع در حقوق عمومی در حال طرح و بیان است.
- ۲۱ این پژوهش بر آن است تا با بررسی و تبیین اصول حقوقی حاکم بر مقررات‌گذاری خوب، زمینه را برای
- ۲۲ اجرای اسناد بالادستی و قوانین کشور و همچنین ترویج ادبیات مقررات‌گذاری فراهم آورد.
- ۲۳ ۱- اهمیت و ضرورت انجام تحقیق
- ۲۴ میزان اختیارات و محدوده صلاحیت شبه تقنینی دولت و دستگاه‌های اجرایی و مطابقت مقررات وضع شده
- ۲۵ از جانب آن‌ها با قوانین جاری، برای تحقق سیاست‌های کلان و ایده آل‌های جامعه قانون‌مدار، ازجمله مباحث
- ۲۶ مهم و چالش برانگیز حقوق اداری است که اگر این مقررات به‌خوبی تهیه و تنظیم نگردد، می‌تواند موجبات
- ۲۷ ناکارآمدی نهادهای عمومی، تضییع منافع عمومی و حقوق خصوصی شهروندان و بستری برای فساد اداری را
- ۲۸ فراهم آورد. چرا که از طرفی مقامات اجرایی کشور برای انجام بهتر وظایف خویش نیاز به مقررات‌گذاری،
- ۲۹ تصمیم‌گیری و اعمال نظر در مسائل مستحدثه خواهند داشت و به عبارتی اجرای قوانین منوط به مقررات‌گذاری

- ۱ دولت در نظام اداری کشور می‌باشد و از طرف دیگر، بدون رعایت اصول حقوقی در تهیه و تصویب مقررات و
- ۲ همچنین اعمال نظارت جامع و مؤثر بر این مقررات، زمینه خودسری‌های این مقامات و بالطبع تضییع حقوق
- ۳ شهروندی فراهم خواهد شد. اصول و شاخصه‌های مذکور در قوانین حوزه عمومی به‌عنوان معیارهای لازم‌الاجرا
- ۴ برای تحقق «مقررات‌گذاری خوب» از نوین‌ترین و مترقی‌ترین مباحث حقوق عمومی به‌حساب می‌آید هرچند،
- ۵ هنوز تمامی اصول حاکم بر «مقررات‌گذاری خوب» در قوانین و رویه‌های قضائی نظام اداری ایران مشاهده
- ۶ نمی‌شود.
- ۷ بر این اساس بهره‌مندی کامل از این اصول در تدوین مقررات و استفاده از آن‌ها در نظارت‌های قضایی و
- ۸ آراء دادگاه‌های اداری، می‌تواند در ارتقاء سلامت اداری کشور، ریشه‌کن کردن فساد، ایجاد شفافیت کامل،
- ۹ همسوسازی مقررات‌گذاری کشور و افزایش کارآمدی و بهره‌وری نهادهای اجرایی بسیار مثمر ثمر باشد که البته
- ۱۰ نیل به این مهم، نیازمند شناخت دقیق این شاخصه‌ها و اشراف بر میزان انعکاس آن‌ها در مقررات جاری کشور و
- ۱۱ رویه قضایی است.
- ۱۲ بااین‌حال مطالعه جامع و کاملی پیرامون اصول حاکم بر مقررات‌گذاری در ادبیات حقوق اداری ایران صورت
- ۱۳ نگرفته و امید است این پژوهش بتواند خلأ این حوزه را هرچند کم، جبران نماید.
- ۱۴ ۲- مروری بر ادبیات و سوابق موضوع
- ۱۵ اگرچه اساتید حقوق در کتب حقوق اداری اشاره‌ای گذرا به تعریف، بیان انواع مقررات اداری نموده‌اند، اما
- ۱۶ تاکنون رساله، کتاب یا پژوهشی در قالب بررسی اصول حاکم بر مقررات‌گذاری اداری بر مبنای نظریه
- ۱۷ مقررات‌گذاری خوب، به‌عنوان یک دکتترین نوین حقوق اداری پرداخته نشده است. کتاب‌ها و مقالات متعددی
- ۱۸ در زمینه حکمرانی خوب و اداره خوب تألیف گردیده‌اند اما همگی به امور انتزاعی پرداخته‌اند و بسیار کم به بیان
- ۱۹ این اصول به‌صورت کاربردی پرداخته‌اند. دکتترین مقررات‌گذاری خوب با نگاهی واقع‌گرایانه سعی می‌کند
- ۲۰ مفاهیم حکمرانی خوب و اداره خوب را در قالبی کلی و غیرملموس به سطحی کاربردی و عینی تبدیل کند.
- ۲۱ ازاین‌رو اگرچه برخی از اصول مقررات‌گذاری خوب حسب مورد در حقوق اداری به چشم می‌خورد اما زمانی
- ۲۲ که از منظر مفهوم مقررات‌گذاری مورد توجه قرار می‌گیرد، منجر به مفهومی جدید و بدیع و ایجاد مباحثی
- ۲۳ متفاوت در نظام اداری خواهد شد. هدف این پژوهش تبیین مفاهیم نوین حقوق اداری در چارچوب مفهومی
- ۲۴ مقررات‌گذار خوب است که در برخی موارد منجر به خلق اصولی جدید از قوانین و رویه‌های قضائی شده است.
- ۲۵ بنابراین موضوعاتی با عنوان حکمرانی خوب یا اداره خوب، تنها در سوابق مطالعات دکتترین این پژوهش به
- ۲۶ کمک آمد و در بررسی و تبیین اصول مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری و رویه‌های قضائی، قواعد و ادله
- ۲۷ حقوق اداری مورد استفاده پژوهش‌گر قرار گرفتند.
- ۲۸ ۳- سؤال اصلی و فرضیه تحقیق

- ۱ سوال اصلی: چه اصولی «حاکم بر مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در پرتو
- ۲ سیاست‌های کلی نظام اداری» است؟
- ۳ فرضیه: رعایت اصول مقررات‌گذاری خوب می‌تواند زمینه را برای اجرای بهینه قوانین و ارائه خدمات
- ۴ عمومی مطلوب و همچنین ایجاد رضایت‌مندی شهروندان فراهم نماید. در سیاست‌های کلی نظام اداری که از
- ۵ سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید، به برخی از این اصول اشاره شده است. به‌طور مثال دربند سیزدهم آن در
- ۶ حوزه قوانین و مقررات اداری، اصولی طرح می‌گردد که شامل: عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و
- ۷ تنقیح قوانین و مقررات اداری است. این اصول کم‌وبیش در قوانین اداری و آراء دادگاه‌های اختصاصی اداری
- ۸ مورد استناد بوده‌اند، اما به‌طور کامل و به‌صورت یک نظام منسجم در تنظیم و تنقیح مقررات اداری مورد توجه
- ۹ دستگاه‌های اداری کشور واقع نگردیده است. بنابراین اگر این اصول در تهیه تصویب مقررات‌گذاری اداری مورد
- ۱۰ توجه قرار گیرند، می‌تواند سطح کمی و کیفی کارآمدی نظام اداری را افزایش دهد. از آنجایی که تغییر رویکرد
- ۱۱ دولت از تصدی‌گری به تنظیم‌گرایی از جمله مسائل دولت اسلامی است، می‌توان اصلاح شیوه مقررات‌گذاری را
- ۱۲ مقدمه‌ای برای این تغییر دانست. به عبارتی دیگر مقررات‌گذاری خوب به دنبال آن است تا دولت را از
- ۱۳ تصدی‌گری به سوی دولت تنظیم‌گر سوق دهد و این مهم در گرو به کارگیری اصول حاکم بر مقررات‌گذاری
- ۱۴ خوب در نظام اداری است.
- ۱۵ ۴- جنبه‌های نوآوری تحقیق
- ۱۶ موضوع «اصول حاکم بر مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری ایران» برای اولین بار است که به‌عنوان موضوع
- ۱۷ یک پایان‌نامه کارشناسی ارشد مطرح می‌گردد و تاکنون تحقیق جامع و کامل دیگری با این عنوان، در قالب کتاب
- ۱۸ یا رساله به چاپ نرسیده است.
- ۱۹ بررسی تصمیمات یک‌جانبه و عام‌الشمول یعنی مقررات‌گذاری اداری، اگرچه به‌طور مختصر، موضوع بحث
- ۲۰ برخی کتب حقوق اداری بوده است اما، تا به حال بررسی اصول حاکم بر مقررات‌گذاری در چارچوب نظریه
- ۲۱ حکمرانی خوب مورد توجه پژوهش‌گران این حوزه نبوده است. بنابراین احصا این اصول در دو فصل اصول
- ۲۲ ماهوی و شکلی در قوانین و آراء قضائی دادگاه‌های اداری، کاری جدید و بدیع بشمار می‌آید که هیچ سابقه‌ای
- ۲۳ در پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد در آن وجود ندارد.
- ۲۴ ۵- روش تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات
- ۲۵ در این تحقیق از روش توصیفی - تحلیلی برای ارائه مطالب استفاده گردیده است که پس از گردآوری
- ۲۶ داده‌ها از روش کتابخانه‌ای به توصیف و تحلیل آن‌ها پرداخته شده است. در این روش پژوهش‌گر با انطباق مفهوم
- ۲۷ مقررات‌گذاری با اصول برآمده از دکتربین، قوانین و آراء قضائی دست به تحلیل آن اصول در معنا و مفهوم
- ۲۸ مقررات‌گذاری زده است.
- ۲۹ ۶- سازمان تحقیق

- ۱ پایان‌نامه مذکور مشتمل بر سه فصل است که فصل اول به کلیات و چارچوب نظری مقررات‌گذاری خوب
- ۲ شامل تاریخچه، معنای مقررات‌گذاری، مفهوم «خوب» و مبانی قانونی و نهادهای مقررات‌گذار در ایران پرداخته
- ۳ است. فصل دوم و سوم، اصول ماهوی و شکلی مقررات‌گذاری خوب را شامل می‌شوند که حسب مورد به معنا،
- ۴ مبانی، بررسی موردی در قوانین حقوق عمومی و اداری و در صورت وجود رویه قضائی، به بررسی رویه قضائی
- ۵ در دادگاه‌های اداری پرداخته است.
- ۶ اصول مقررات‌گذاری خوب به جهت تمایز در کاربرد و آثار، به ماهوی و شکلی تقسیم شده‌اند. اصول
- ۷ ماهوی اصولی هستند که فارغ از نوع، شکل و تشریفات مقررات‌گذاری، رعایت آن‌ها در محتوایی
- ۸ مقررات‌گذاری الزامی است. اثر این الزام آن خواهد بود که اگر اصول ماهوی در مقررات‌گذاری نقض گردند یا
- ۹ مرجع قضائی به تضییع حقوق اشخاص به سبب آن‌ها رأی دهد، منجر به ابطال مقررده از زمان تصویب آن خواهد
- ۱۰ شد. مواد ۱۱، ۱۲، ۸۶ و ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری نیز به همین امر اشاره دارد.^۱ این اصول شامل: اصل
- ۱۱ حاکمیت قانون، اصل انتظار مشروع، اصل تناسب، اصل جبران خسارت وارده بر شهروندان و اصل عدم مغایرت
- ۱۲ با احکام و موازین اسلامی، اصل تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی، می‌باشد.
- ۱۳ در مقابل اصول ماهوی، اصول شکلی قرار دارند. اصول شکلی به اصولی گفته می‌شود که فارق از محتوای
- ۱۴ مقررات باید در تهیه و تصویب مقررات مورد توجه قرار گیرند. به عبارت دیگر، فرقی ندارد که محتوای مقررات
- ۱۵ تاجیه میزان صحیح و مبتنی بر اصول ماهوی تنظیم شده باشند بلکه، باید در جهت نیل به عدالت رویه‌ای نیز،
- ۱۶ آن‌ها را رعایت نمود. عدالت رویه‌ای به میزانی که مقررات و رویه‌های مشخص شده توسط سیاست‌ها در همه
- ۱۷ موارد کاربردشان، به صورت یکسان پیروی می‌شوند اشاره دارد (جان و دیگران، ۲۰۰۲: ۱۳)^۲ و موضوع آن، شامل
- ۱۸ روش‌های جاری مقامات در تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. بر همین اساس، نقض رویه‌های شکلی، همچون نقض
- ۱۹ اصول ماهوی می‌تواند منجر به بی عدالتی در وضع مقررات و اجرای آن‌ها گردد و از همین رو قانون‌گذار نیز در
- ۲۰ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری^۳ به اثر نقض اصول شکلی در مقابل لغو مقررات، اشاره نموده است. در این
- ۲۱ ماده آمده است دیوان می‌تواند حکم به ابطال مصوبات یا لغو اثر از اقدام یا تصمیم مورد شکایت دهد. اگرچه لغو
- ۲۲ اثر در مقابل ابطال آورده شده است اما به دلیل ابهام ماده مشخص نیست که این لغو اثر متوقف بر اصلاح مقررده

^۱ - مقررات که توسط هیئت عمومی ابطال می‌شوند یا از زمان صدور رأی هیئت عمومی باطل می‌شوند و یا در صورتی که مغایر شرع باشد با نظر شورای نگهبان و اگر منجر به تضییع حقوق اشخاص شود از ابتدای وضع آن مقررده ابطال خواهند شد. ماده ۱۲ و ۸۶ قانون مذکور بر همین رویه صحه گذاشته است و نشان می‌دهد در موارد نقض اصول ماهوی مقررات‌گذاری خوب از جمله اصل حاکمیت قانون، انتظار مشروع، عدم مغایرت با احکام و موازین اسلامی هیئت عمومی می‌تواند اثر لغو مقررات وضع شده را، از زمان تصویب آن‌ها اعلان نماید.

^۲ - John & Others, 2002: 13.

^۳ - ماده ۱۱- در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید.

از سوی مقام ذیصلاح است یا صرفاً اثر آن مقرر در همان مورد شکایت، لغو می‌شود. مع الوصف، از آنجایی که	۱
نقض اصول شکلی مقررات‌گذاری منجر به نقض عدالت رویه‌ای می‌گردد، باید تا زمان اصلاح مقرر مذکور،	۲
حکم به ملغی‌الاث‌ر شدن آن مقرر داد هرچند قانون دیوان نسبت به این موضوع مبهم است. اصول شکلی حاکم	۳
بر مقررات‌گذاری خوب که در فصل سوم به آن پرداخته شده است، عبارت هستند از: اصل دسترسی به مقررات	۴
اداری، اصل عدم تبعیض، اصل مشارکت مردمی و اصل روزآمدی.	۵
	۶
	۷
	۸
	۹
	۱۰
	۱۱
	۱۲
	۱۳
	۱۴
	۱۵
	۱۶
	۱۷
	۱۸
	۱۹
	۲۰
	۲۱
	۲۲

۱
۲
۳
۴
۵
۶
۷
۸
۹
۱۰
۱۱
۱۲
۱۳
۱۴
۱۵
۱۶
۱۷
۱۸
۱۹
۲۰
۲۱
۲۲
۲۳
۲۴

فصل اول: چارچوب نظری مقررات‌گذاری خوب

۱	
۲	
۳	
۴	
۵	تعریف و تبیین واژه «مقررات‌گذاری» قبل از پرداختن به اصول ماهوی و شکلی مقررات‌گذاری خوب، از
۶	ضروریات بحث است. باید مشخص گردد که منظور ما از مقررات‌گذاری در نظام اداری چیست و آن چه
۷	ارتباطی با دولت تنظیم‌گرا و شاخصه‌های یک الگوی مناسب برای حکمرانی دارد. از این‌رو بررسی تاریخچه
۸	شکل‌گیری معنای «مقررات‌گذاری» را به عنوان بستر تحول و تطور معنایی بر معنا و مفهوم «مقررات‌گذاری»
۹	مقدم گردیده تا خواننده با دانشی تاریخی بهتر بتواند معنای آن و سیر تحول معنایی را درک نماید. پس از بیان
۱۰	تاریخچه و مفهوم «مقررات‌گذاری» منظور خود از «خوب بودن» در مقررات‌گذاری را با توجه به نظام حقوقی-
۱۱	سیاسی ایران بیان خواهد شد و در نهایت با تبیین جایگاه حقوقی مقررات‌گذاری در قانون و نهادهای دولتی
۱۲	ایران، فصل اول به اتمام خواهد رسید.

۱۳ مبحث اول: تاریخچه مقررات‌گذاری

۱۴	پیوند تاریخی مقررات‌گذاری با دولت و تأکید روزافزون بر «مقررات‌گذاری خوب» به عنوان یک جزء کلیدی
۱۵	در اصلاحات مربوط به توانمندسازی دولت باعث می‌شود که بیشتر به این موضوع به جهت پیشه تاریخی آن
۱۶	پرداخته شود. بررسی تاریخچه‌ی شکل‌گیری واژه‌های حقوقی از جمله مؤثرترین راه‌های آشنایی با مفهوم و
۱۷	ماهیت معنای آن‌ها است. تمامی واژه‌های حقوقی که امروزه در ادبیات حقوقی استفاده می‌شوند، از بدو
۱۸	به کارگیری دارای مفاهیم و کاربردهای متفاوتی بوده‌اند و حتی امروزه در برخی موارد، دیگر در معنای اولیه خود
۱۹	به کار گرفته نمی‌شوند. واژه مقررات‌گذاری نیز از جمله همین واژگان است که از دیرباز، قرین با واژه دولت
۲۰	به کاربرده می‌شد و معنای جدیدی را امروزه در برگرفته است.
۲۱	
۲۲	اساتید حقوق در اوصاف قدرت سیاسی دولت‌ها این چنین بیان کرده‌اند که، قدرت سیاسی دارای آن‌چنان
۲۳	امکانات و ابزارهایی است که به واسطه آن‌ها می‌تواند اراده فرمانروایان را به فرمانبران تحمیل نماید(قاضی،
۲۴	۱۳۷۰: ۲۲) که مقررات‌گذاری را باید از جمله مهم‌ترین ابزارهای اعمال این قدرت بشمار آورد. یکی از وظایف
۲۵	مهم دولت‌ها مقررات‌گذاری است که از آن به عنوان عملی شبه تقنینی یاد می‌شود. دولت در مقام تصمیم‌گیری
۲۶	برای اجرای قوانین مجلس، خود اقدام به تهیه و تصویب قواعدی می‌نماید که عام، مجرد و غیرشخصی است و
۲۷	از آنجایی که این قواعد شبیه به قوانین مجلس هستند ولی از سوی دولت تهیه و تصویب می‌شوند، آن را عملی
۲۸	شبه تقنینی می‌نامند.(استوار سنگری و امامی، ۱۳۹۳: ۳۹) بنابراین بررسی تاریخچه مقررات‌گذاری عجین گردیده