

واکای حقوقی تراکم زدایی از تهران با تاکید بر موازین حقوق

شهروندی

محمد زرنگی^۱؛ خیرالله پروین^۲

چکیده

دولت در ایران از نظر ساختار درونی یک دولت بسیط (ساده) است که در آن افزون بر تمرکز سیاسی، تمرکز اداری نیز وجود دارد. می‌توان این تمرکزگرایی را علاوه بر ساختار سیاسی در قانون اساسی به اقتدارگرایی مقامات حاکم نیز تسری داد. این عنوان (بسیط) به دولت-کشورهایی اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند. قدرت سیاسی در کلیت و مجموعه اختیارات و وظایف خویش توسط یک شخصیت واحد حقوقی که همانا دولت-کشور بسیط است، اعمال می‌شود و بافت قدرت، غیرقابل تفکیک و تجزیه‌ناپذیر است. بدیهی است که تراکم‌زدایی با آیین‌نامه و بخشنامه محقق نمی‌شود؛ بلکه با راهکارهای علمی و قانونی مانند آمایش سرزمین، دولت الکترونیک، اعمال اصول حاکم بر خدمات عمومی، اجرایی نمودن تکالیف قانونی دولت در قانون اساسی برای تراکم‌زدایی و... می‌توان به این مهم دست یافت. تاکنون طرح‌های مختلفی از جانب دولت‌ها برای نیل به کاهش تمرکز از تهران مقرر شده و بعضی نیز اجرا و پیاده‌سازی شده‌اند. مانند: طرح خروج کارمندان از تهران؛ طرح انتقال دستگاه‌های دولتی از تهران؛ طرح دورکاری و... اما در عمل هیچ یک از آنها نتوانسته‌اند طرح‌های چند سویه و کل‌نگری برای کاهش تمرکز در پایتخت باشند. این تحقیق یک موضوع متاهقوقی و بین رشته‌ای است و تراکم‌زدایی از تهران یکی از معدود مباحث حقوقی، مدیریتی و جامعه‌شناختی است که تقریباً همه کارشناسان صاحب‌نظر بر وجوب آن اتفاق‌نظر دارند و اگر هم اختلاف نظری باشد؛ صرفاً در روش اجرای آن است.

واژگان کلیدی: تراکم‌زدایی، تمرکزگرایی، طرح خروج کارمندان از تهران، آمایش سرزمین، اصول حاکم بر خدمات عمومی.

۱. دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)؛
khparvin@yahoo.com

مقدمه

نخستین مرحله برای خروج از تمرکزگرایی، تراکم‌زدایی است. هر یک از مفاهیم تمرکز زدایی و تمرکزگرایی با توجه به ساختار دولت-کشورها و با توجه به اقلیم سیاسی هر کشور می‌تواند آثار مثبت و منفی داشته باشد. در بیشتر منابع از مزایا و معایب تمرکز و عدم تمرکز صحبت می‌شود؛ اما شاید بتوان راه‌حلی بینابین برای دستیابی به اهداف متصور شد. تمرکز و عدم تمرکز، دو سوی افراطی یک پیوستار هستند. هرچه اختیار بیشتری به سطوح پایین‌تر 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 است. برای تراکم‌زدایی از تهران در قوانین موضوعی کشورمان، راهکارهایی از جمله در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی مصوب مجلس پیش‌بینی شده‌اند که با وجود آنها دیگر نیازی به تصویب آیین‌نامه‌های دولتی نیست. برای تراکم‌زدایی از تهران می‌توان از ظرفیت‌های قانونی این موارد بهره جست: آمایش سرزمین (اصل ۴۸ قانون اساسی)، واحدهای اداری محلی (اصل ۷ و فصل ۷ قانون اساسی)، دولت الکترونیک (مصرح در سیاست‌های کلی نظام و در قوانین عادی)، عملیاتی نمودن اصول حاکم بر خدمات عمومی (اصل تساوی و انطباق) و که در نظام حقوقی کشورمان وجود دارند.

اهداف اصلی این تحقیق عبارتند از: ۱. ارائه راهکار قانونی مؤثر با توجه به قانون اساسی، سایر قوانین موضوعه و رعایت اصول تساوی و انطباق از سلسله اصول حاکم بر خدمات عمومی برای تراکم‌زدایی حقوقی شهر تهران با تأکید بر حفظ حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی افراد از جمله حق انتخاب محل سکونت، محل اشتغال، و عدم اجبار افراد به اقامت در محلی خاص. ۲. بررسی انطباق عملکرد اداری دولت‌ها در طرح‌های مرتبط با تراکم‌زدایی از تهران با قواعد عمومی حقوق اداری - سیاسی.

سؤال اصلی تحقیق حاضر این است که آیا امکان دستیابی به تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران که متضمن حفظ حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان (حق آزادی انتخاب محل سکونت، حق آزادی انتخاب محل اشتغال، حق دسترسی به امکانات رفاهی عادلانه، حق بهره‌مندی از خدمات عمومی با تأکید بر اصول تساوی و انطباق و ...) نیز باشد؛ در پرتوی قوانین موضوعه فعلی وجود

دارد؟ در بخش اول، مبانی نظری موضوع تبیین خواهد شد و در بخش‌های بعدی به ترتیب به چالش‌ها و راهکارهای حقوقی تراکم‌زدایی از تهران پرداخته خواهد شد. سرانجام در بخش پایانی به واکاوی حقوقی تراکم‌زدایی از تهران در پرتوی رعایت حقوق شهروندی خواهیم پرداخت. این تحقیق از لحاظ روش‌شناسی، یک تحقیق توصیفی-تحلیلی و کاربردی است.

۱. مبانی نظری:

۱-۱. تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی یا مرکزگریزی در دستگاه دولتی نشان دهنده اصلاحات اداری اساسی است که اغلب کشورهای در حال توسعه و جهان سوم از اجرای آن غفلت می‌کنند یا به‌کندی آن را اجرا می‌کنند. (Rondinelli & nellis, 1984:10).

تراکم‌زدایی^۱ یعنی فن سازماندهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی از یک اداره مرکزی به سوی اداره‌های غیرمتمرکز محلی (ROYAUME DU MAROC, 2009:7-8).

تراکم‌زدایی اداری را نمی‌توان صرفاً با ابلاغ صدور فرمان یا ابلاغ دستور به اجرا درآورد. اجرای آن مستلزم جابه‌جایی قدرت است. به‌خصوص این را مقاماتی که در مرکز قرار می‌گیرند و خود را بازنده احتمالی چنین تغییراتی فرض می‌کنند، باید در نظر داشته باشند (لباف، دلوی، ۱۳۸۵: ۶).

تراکم‌زدایی خود به دو صورت محدود و پیشرفته قابل اجراست. در تراکم‌زدایی محدود تنها وظیفه اجرایی به سطح محلی منتقل می‌شود؛ اما در تراکم‌زدایی پیشرفته علاوه بر وظایف اجرایی، وظیفه برنامه‌ریزی نیز منتقل می‌شود (کاظمیان و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۷۶-۱۷۵). با این تعبیر، عدم تراکم امور، خود یکی از صورت‌های تمرکز است، نه گونه‌ای از عدم تمرکز.

غایت تراکم‌زدایی، جلوگیری از انباشت امور در مرکز است که موجب کندی کار می‌شود و در واقع هدف این نظام، هدفی اداری است (ویژه، ۱۳۹۳: ۱۸۸).

یک تراکم‌زدایی قانونی و اصولی بایست اهداف مهمی چون مسئولیت‌پذیری اجتماعات محلی، کاهش بوروکراسی اداری، افزایش مشارکت شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه و... را در پی

1. Deconcentration

داشته باشد و از طرف دیگر، حقوق بنیادین مصرح افراد در قوانین، علی‌الخصوص قانون اساسی را در مورد حقوق ملت (حقوق شهروندی) تضمین نماید.

این مهم را نباید از نظر دور داشت که «تهران از نظر تراکم جمعیتی در رده شانزدهم جهان قرار گرفته است. به عبارتی این شهر با تراکم جمعیتی ۱۰ هزار و ۵۵۰ نفر در هر کیلومتر مربع جزو شهرهای با تراکم جمعیتی بالاست. این در شرایطی است که از نظر مساحت، رتبه ۱۲۵ جهانی و از نظر جمعیت رتبه ۲۸ را دارد. در واقع این شهر با بیش از ۷/۵ میلیون نفر جمعیت و مساحتی حدود ۷۵۰ کیلومتر مربع، یکی از متراکم‌ترین و کم‌مساحت‌ترین شهرهای جهان است و این یکی از مشکلات عدیده این شهر می‌باشد.» (جوان، ۱۳۹۰: ۳۴). برای تراکم‌زدایی به شیوه مدرن از تهران می‌توان از ظرفیت‌های قانونی که بر دولت تکلیف شده است از جمله: آمایش سرزمین^۱ (اصل ۴۸ قانون اساسی)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی (بند ۹ اصل ۳)، دولت الکترونیک (در سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی) و... بهره گرفت تا بتوان طی یک فرایند چند سویه و کل‌نگر در قالبی قانونمند به این مهم نائل آمد.

۲-۱. تمرکزگرایی

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. (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۲۴)

نظام جدید اداری ایران از نظام اداری فرانسه اقتباس شده است؛ اما در ایران، نظام اداری - سیاسی از فرانسه هم متمرکزتر است.^۲ در ابتدا که حجم وظایف و خدمات دولتی کم بود؛ این سیستم به‌خوبی عمل می‌کرد؛ اما به‌تدریج، مشکل‌های خود را نشان داد. روش تمرکز، بخش زیادی از کارکنان دولت را در تهران متمرکز ساخت. نتیجه نهایی تمرکز سیاسی و اداری، اقتصادی و غیره، پیدایش تمرکز شهری است؛ زیرا تهران جایگاه همه‌جانبه شد و سرمایه‌های دولتی و خصوصی

1. spatial planning

۲. سازمان برنامه و بودجه، دفتر آمایش سرزمین

بیشتری را به خود جذب کرد. تمرکزگرایی تهران، متأثر از عوامل گوناگونی پدیدار شد و این عوامل سبب ایجاد فاصله شایان توجه تهران از سایر شهرها و مناطق کشوری شد. تمرکز سیاسی-اداری در تهران، به جذب نیروهای متخصص نیز انجامید. از سوی دیگر، دفاتر مرکزی تمامی نهادها و مؤسسه‌هایی که به نحوی کنترل اداره امور اقتصادی و اجتماعی کل کشور یا بخش‌هایی از آن را بر عهده دارند؛ در تهران مستقر کرد. روند تمرکز اقتصادی در تهران، روند انباشت سرمایه در پایتخت بوده است. تمرکز بیشتر شکل‌های فعالیت اقتصادی در تهران، تابعی از موفقیت مسلط دولتی-اداری این شهر نسبت به بقیه گستره پهناور کشور است. این تمرکزگرایی^۱، پیامدهایی را به دنبال داشته است که از یک سو، سایر مناطق کشور را از دستیابی به توسعه‌ای مطلوب بازداشته و از سوی دیگر، تهران را با مشکل‌هایی مواجه کرده است که حل آنها در ابتدا در گروی شناخت عوامل زمینه‌ساز تمرکزگرایی و سپس کاهش آن عوامل است. (یاسوری و دیگران، ۱۳۹۴: ۲)

در همین ارتباط، الکسی دوتوکویل معتقد است دو نوع تمرکزگرایی وجود دارد که یکی «تمرکز حاکمیتی» و دیگری «تمرکز اداری» است. تمرکز حاکمیتی یعنی تمرکز پاره‌ای از مسائل مورد توجه و علاقه عام مردم که عموم افراد در آن منافع مشترکی دارند، مثل قوانین عمومی دولت‌ها و یا مسائل مربوط به روابط خارجی دولت‌ها، مسائل کلان کشوری و که در دست دولت یا دستگاه‌های حاکمیتی است؛ اما تمرکز اداری یعنی تمرکز برخی مسائل فضایی (امور محلی) در یک مکان که مختص مکان خاصی نبوده و مورد توجه عموم ملت نیستند (Tocqueville, 1982: 52). وی از تمرکز حاکمیتی دفاع کرده و تمرکز اداری را خوب نمی‌بیند (قلی‌زاده، خیری، ۱۳۹۴: ۵-۴).

۲. چالش‌های دولت‌ها برای تراکم‌زدایی از تهران:

۲-۱. طرح خروج کارمندان از تهران

در راستای تمرکززدایی و تقویت واحدهای استانی و اعمال توازن و تعادل در نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی و کاهش پیامدهای ناشی از وقوع احتمالی زلزله در شهر تهران، هیأت وزیران موضوع انتقال کارمندان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران و کلان‌شهرها به سایر

1. centralization

نقاط کشور را طی تصویب‌نامه‌هایی^۱ در دستور کار قرار داد که البته با توجه به استقبال نه‌چندان مطلوب از آیین‌نامه سال ۱۳۸۶، آیین‌نامه دیگری با عنوان آیین‌نامه اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران را در سال ۱۳۸۸ به تصویب رساند که این آیین‌نامه با اعطای تسهیلات بیشتر نسبت به آیین‌نامه سال ۱۳۸۶ در پی ترغیب بیشتر کارکنان دولت برای انتقال بود.

در آیین‌نامه خروج کارمندان از تهران از مقوله‌های زیر به عنوان اهداف تصویب این طرح نام برده شده است: ساماندهی و اصلاح وضعیت نقل و انتقال کارکنان؛ برقراری اصل عدالت‌محوری 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؛ تمرکززدایی و تقویت واحدهای محلی؛ کاهش پیامدهای سوء ناشی از وقوع احتمالی زلزله در شهر تهران (معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ۱۳۸۹: ۱۱-۱۰). مشمولین آیین‌نامه انتقال کارکنان از تهران به شرح زیر هستند:

- 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 و بازنشستگان (معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ۱۳۸۹: ۱۱-۱۰). برای کارمندان انتقال یافته در آیین‌نامه‌های سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۸، مزایایی به شرح زیر در نظر گرفته شده بود:

معافیت از شمول محدودیت سقف ۵۰ درصد اضافه کار؛ افزایش سقف ۷۵ درصد حق شاغل از حق شغل؛ برقراری از مزایای فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته در صورت انتقال به این مناطق؛ برقراری فوق‌العاده مشاغل تخصصی در صورت انتقال به مناطق محروم؛ پرداخت ۱۰۰ درصد

۱. شماره ۹۳۱۳۸/ت ۳۷۹۰۹ ه مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۶ و شماره ۴۴۱۸۶/۲۶۲۷۴۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۷.

امتیازات آیین‌نامه در صورت انتقال به مناطق مرزی؛ برخورداری از مزایای فوق‌العاده بهره‌وری و کارانه و فوق‌العاده ویژه در صورت انتقال به روستاها و بخش‌ها.^۱

علاوه بر مزایایی که به ترتیب فوق‌الذکر برای کارمندان در نظر گرفته شده است؛ تکالیفی نیز در صورت انتقال بر آنها مترتب می‌شود. در ماده ۸ تصویب‌نامه تکمیلی اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های اجرایی متقاضی انتقال از شهر تهران، همچنین تبصره آن در اجرای مفاد آیین‌نامه مرتبط^۲ هیات وزیران، تکالیف زیر برای افراد متقاضی انتقال از کلان‌شهرها مقرر شده است که دستگاه‌های اجرایی ملزم به رعایت این شیوه اجرایی شده‌اند؛ از موارد زیر به عنوان شرایط لازم برای بهره‌مندی از مزایای انتقال نام برده شده است:

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).

همچنین کارکنان انتقال یافته مکلفند در صورت انتقال، موارد زیر را رعایت نمایند:

کارمندان منتقل شده موظفند تعهد محضری مبنی بر انجام ده سال خدمت در دستگاه مقصد ارائه نمایند. بازنشستگان منتقل شده مکلف به ارائه تعهد محضری مبنی بر عدم مراجعه به محل سکونت قبلی هستند.

طرح خروج کارمندان با وجودی که صورت مناسب داشت؛ اما در عمل زیاد موفقیت‌آمیز نبود؛ چون تا زمانی که یک پژوهش اساسی در این‌باره انجام نشود؛ نمی‌توان به‌درستی آن را اجرا کرد. اعداد و آمار نشان می‌دهد میزان توفیق دولت در اجرای این بخشنامه تنها ۶ 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.

۲-۲. طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران

مشکلات تهران به عنوان یک کلان‌شهر و نظام‌واره اجتماعی از کل منظومه کشور تابع قوانین و قاعده‌های یک سیستم پیچیده اجتماعی و دارای ارتباطات و تعاملات درهم‌تنیده و چند لایه با سایر

۱. برای مطالعه بیشتر به راهنمای اجرای مصوبه انتقال از تهران مصوب مردادماه ۱۳۸۹ رجوع شود.

۲. شماره ۲۶۲۶۴۷/۴۴۱۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۳

سیستم‌های پیرامونی است؛ لذا تجویز هرگونه راه‌حل برای مداخله در سیستم مذکور باید برخاسته از دیدگاه‌ها و رویکردهای پویا باشد و به استناد شواهد و قرائن علمی و تجربی باید دانست که با نگرش‌ها و روش‌های مکانیکی و دستوری و راه‌حل‌های تک بعدی، نظیر جابه‌جایی فیزیکی بعضی از عناصر ذی‌مدخل در این سیستم، صرفاً آشوب و گسیختگی در نظام مذکور و فرایندهای تصمیم‌گیری مربوط به آن دامن زده می‌شود و برای حل یک مشکل، چندین مشکل بزرگ‌تر به وجود خواهد آمد که برای مواجهه با آنها، نظام مدیریتی ناچار خواهد بود وارد یک دور باطل تصمیم و تغییر مداوم و پرهزینه شود (زارع پور، ۱۳۹۰: ۱۹).

اینکه تمرکزگرایی شدید جمعیت، امکانات و سازمان‌ها در شهر تهران مشکلات فراوانی را برای کشور به وجود آورده است؛ واقعیتی روشن و غیرقابل انکار است؛ با این وجود 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 دیوان‌سالاری دولت نیز دارای چالش‌ها و آسیب‌های خاص خود می‌باشد. یکی از مهم‌ترین این آسیب‌ها و مشکلات، موضوع تمرکز در نظام اداری است. تمرکز در نظام اداری مترادف با تمرکز در اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در رأس هرم‌های اداری دستگاه‌های دولتی است. تمرکز اختیارات و اقتدار اداری و سازمانی در ستاد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به صورت مستقیم ارتباطی با تجمع دستگاه‌های مرکزی نظام اداری در شهر تهران ندارد؛ به عبارت دیگر، گاه خروج دستگاه‌های اجرایی از تهران در راستای عدم تمرکز اداری قلمداد می‌شود؛ در صورتی که عدم تمرکز مکانی و جغرافیایی دستگاه‌ها تأثیر مستقیمی در عدم تمرکز اداری نداشته و این دو مقوله جدا از همدیگر هستند (زارع پور، ۱۳۹۰: ۱۹). باید در نظر داشت که افزایش جمعیت تهران معلول استقرار تنها دستگاه‌های دولتی نیست؛ بلکه مرکزیت توجهات اقتصادی، علمی، رفاهی و اجتماعی در یک دوره بلندمدت موجب افزایش جمعیت تهران شده است. با فرض اینکه کلیه دستگاه‌های اجرایی از تهران انتقال یابند، آیا می‌توان به کاهش جمعیت تهران در قبال استمرار مرکزیت کلیه امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور امیدوار شد؟ دولت می‌تواند صرفاً بر ابزارهای مشوق مالی و ارائه تسهیلات خروج از تهران تأکید نکند و بیش از آنکه به انتقال کارمند و شاغل بپندیشد؛ به بسترهای مناسب که می‌تواند باعث انتقال تدریجی زمینه‌های اشتغال دائمی (مانند: انتقال وزارتخانه‌ها، شرکت‌های بزرگ، دانشگاه‌ها و بیمارستان‌ها) از

تهران شود؛ پردازد. این مجموعه سیاست‌ها دو ویژگی مهم خواهند داشت: اول، به صورت تدریجی و در بازه زمانی بلندمدت اجرا می‌شوند. دوم، لازم است در مجموعه سیاست‌های اتخاذی هماهنگی و انسجام کلان وجود داشته باشد؛ به نحوی که مسائلی چون جهت‌گیری‌های کلان دولت در زمینه کاهش حجم دولت و واگذاری تصدی‌گری‌ها و نیز الزامات مربوط به آمایش سرزمین را در نظر داشته باشند. می‌توان تعدادی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که هیچ توجیه واقعی برای ماندن آنها در تهران وجود ندارد را به طور کامل به شهرهای دیگر که تناسب نسبی بیشتری با آن وزارتخانه دارند؛ منتقل کرد.

۲-۳. طرح مهرآفرین

طرح مهرآفرین به استناد اصول ۱۲۶، ۱۲۷ و ۱۳۸ 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 تصویب شد.

«این طرح در قالب مصوبه هیأت وزیران جهت اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است، شامل یک مجموعه مقررات، دستورالعمل‌ها، مجوزهای استخدامی و اعطای اختیارات خاص و بدیع به مقامات ملی و استانی است.» (مالکی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱). در این طرح مقرر شده است که دولت شرایط استخدام حدود ۵۰۰ هزار نفر نیرو را فراهم آورد. این در حالی است که سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه، همگی بر خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت تأکید می‌ورزند.

در زیر به برخی از تناقضات این طرح با قوانین مختلف پرداخته می‌شود:

الف. با توجه به اینکه به موجب این مصوبه، مجوزهایی صادر شده که بدون تأمین اعتبار در قانون بودجه برای دولت ایجاد بار مالی و تعهد می‌نماید؛ مغایر اصول ۳، ۵۰ و ۵۲ قانون اساسی است.

ب. در ماده ۱۸ قانون مدیریت خدمات کشوری به انتقال کارمندان به بخش غیردولتی اشاره شده است و نیز یکی از شاخص‌های سیاست‌های کلی ابلاغی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری بوده است. مجوزهای اعطا شده در عمل موجب افزایش حدود ۲۰ درصدی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی شده است.

ج. ملغی‌الاثَر نمودن بند «ب» ماده (۵۱) قانون برنامه پنجم توسعه که بیان می‌دارد هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی رسمی و پیمانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است و ملغی‌الاثَر نمودن بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «ب» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری درباره کاهش تعداد کل کارکنان دولت به میزان سالیانه ۲ درصد.

د. مغایرت با ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره «۱» آن به دلیل ممنوعیت استخدام و محدودیت اعتبارات مصوب.

ه. مغایرت با بند «الف» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم، عدم انتقال به کلان‌شهرها به استثنای مقامات.

در نقد طرح مهرآفرین باید افزود که تفویض اختیارات مقامات مرکزی دولت به سطوح پایین‌تر سلسله مراتب نظام اداری و یا سطوح جغرافیایی، نه تنها امری مذموم و بی‌فایده نیست؛ بلکه چنانچه در چارچوب و قواعد مربوط به حقوق عمومی، حقوق اداری و اصول مسلم مدیریت و اداره سازمان‌های دولتی صورت پذیرد؛ واجد اهمیت و اثربخشی بالا نیز خواهد بود.

اما «در این طرح عملاً با موضوع تفویض اختیارات مواجه نبوده و آن چه مشاهده می‌شود، تحویل اختیار است؛ این در حالی است که تحویل اختیار در نظام توزیع مسئولیت‌ها و اختیارات یک نظام حکومتی، زمانی انجام می‌شود که نظام سیاسی و حکومتی کشور دارای ساختار مرکب بوده، حکومت‌های محلی با اخذ مشروعیت مردمی و نیز نظارت مردمی در عرصه جغرافیا، خود؛ مینیاتوری از دولت ملی در سطح محلی باشند.» (مالکی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱). هرچند عدم تمرکز و تفویض اختیار از لحاظ نظری مورد قبول است؛ اما این رویه باید به صورت فرایندی جامع نهادینه، پایدار و مستمر در نظر گرفته شود. در نظامی متمرکز که تفویض اختیار هم در آن به صورت امری استثنایی و نادر صورت گرفته، به یکباره نمی‌توان انقلاب اداری و عدم تمرکز را جایگزین کرد؛ آن هم فقط از طریق واگذاری اختیارات هیأت وزیران، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور و وزرا به مقامات پایین‌تر. از نکات جالب دیگر در طرح مهرآفرین، تصویب آن بعد از طرح خروج کارمندان از تهران بود. متعاقب بحث خروج کارمندان از تهران، نهاد ریاست‌جمهوری مکلف شد نسبت به کاهش چهل درصد کارکنان نهاد و وزارت کشور نیز نسبت به کاهش چهل درصد کارکنان خود در ستاد اقدام کند؛ اما در طرح مهرآفرین که در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسیده است؛ مجوز استخدام ۳۰۰۰ نفر به

استاندارداری تهران داده شده است که بی‌تردید برخی از آنها در کلان شهر تهران استخدام می‌شوند. دلیل این سیاست‌های دوگانه به‌راستی چیست؟

مطالعه اجمالی این طرح نشان می‌دهد که دولت در قبال کارمندان، سیاست واحدی را در پیش نگرفته است. از یک طرف در طرح خروج کارمندان، آنها را به خروج از تهران و کلان‌شهرها وا می‌دارد و دلیل این تصمیم خود را نیز تمرکززدایی و کوچک‌سازی در راستای دستیابی به اهداف چشم‌انداز و قوانین کشور می‌داند و از سوی دیگر با تصویب طرح مهرآفرین، مجوز استخدام را به طور افسارگسیخته‌ای در همه شهرها صادر می‌کند که این مصوبه با مفاهیم کوچک‌سازی، تمرکززدایی؛ همچنین اصول حاکم بر استخدام در تضاد آشکار است و این امر بیانگر نامشخص بودن برنامه‌های دولت در ارتباط با امور اداری و استخدامی است.

۳. راهکارهای حقوقی-اداری تراکم‌زدایی از تهران:

۱-۳. آمایش سرزمین

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 سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۸۸).

همچنین طرح جامع سرزمین در بند ۱ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن^۱ نیز تعریف شده است^۲ و در ماده ۳ همین قانون، برنامه‌ریزی برای طرح جامع سرزمین بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذارده شده است. برنامه‌ریزی‌های نسجیده و غیرمنطقی متمرکز موجب عدم بهره‌برداری معقول و منطقی از منابع طبیعی، پخشایش

۱. مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶

۲. «طرح جامع سرزمین، طرحی است که شامل استفاده از سرزمین در قالب هدف‌ها و خط‌مشی‌های ملی و اقتصادی از طریق بررسی امکانات و منابع مراکز جمعیت شهری و روستایی کشور، حدود توسعه و گسترش شهرها و شهرک‌های فعلی و آینده، قطب‌های صنعتی و کشاورزی و مراکز جهانگردی و خدماتی بوده و در اجرای برنامه‌های عمرانی، بخش‌های عمومی و خصوصی ایجاد نظم و هماهنگی نماید».

نابرابر نیروی انسانی ماهر و متخصص و توزیع نابرابر امکانات و تجهیزات آموزشی، فرهنگی، بهداشتی و خدماتی در نواحی مختلف شده است.

با اجرایی کردن آمایش سرزمین و توزیع عادلانه امکانات در اقصی نقاط کشور باعث شویم که مردم ساکن در شهرستان‌ها کمبودی را از نظر مسائل شغلی، اقتصادی، آموزشی، بهداشتی و... احساس نکنند که مجبور شوند برای دستیابی به آنها به کلان‌شهرها مهاجرت کنند و به نوعی به این اصل جامعه عمل بیوشانیم که پیشگیری بهتر از درمان است؛ درخصوص آمایش سرزمین می‌توان به قوانین برنامه‌های توسعه؛ همچنین اصل متری ۴۸ قانون اساسی استناد نمود.

از مجریان قانون انتظار می‌رود که با عمل به اصل ۴۸ و ۱۰۱ قانون اساسی که می‌تواند در قالب آمایش سرزمین، توسعه پایدار و متوازن و توجه بیشتر به مناطق محروم و کمتر برخوردار شهری و روستایی باشد؛ به گونه‌ای از عوامل دافعه جمعیت از شهرها و روستاهای کوچک همچون: الف. به دست آوردن فرصت‌های شغلی و کسب درآمد بیشتر در تهران و ب. استفاده از امکانات رفاهی، بهداشتی، تحصیلی و درمانی در تهران کاسته شود و با ارتقای عوامل جاذبه جمعیت که در زیر می‌آید؛ در مرحله اول از مهاجرت به تهران کم می‌شود و در مرحله دوم، موجب مهاجرت معکوس از تهران به نقاط شهری و روستایی گردد.

عوامل جاذبه جمعیت همچون: ۱. تأمین مسکن مناسب و ایجاد امکانات رفاهی (بند ۱ اصل ۴۳)؛ ۲. توسعه کشاورزی و حمایت بیشتر از کشاورزان (بند ۹ اصل ۴۳) و ۳. ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و افزایش میزان فرصت‌های شغلی (بند ۲ اصل ۴۳).

۳-۲. دولت الکترونیک

یکی از برنامه‌های تحول در نظام اداری، دولت الکترونیک است. به واسطه دولت الکترونیک می‌توان تا حد زیادی به حل بسیاری از مشکلات مربوط به تمرکز در تهران امیدوار بود. تحقق دولت الکترونیک در ایران به دو موضوع مهم زیرساخت و فرهنگ‌سازی و به بیان دیگر، موضوعی به نام شهروند الکترونیک وابسته است که باید به‌جد مورد توجه قرار گیرد (ملک‌نیا، ۱۳۹۴: ۳۰).

دولت الکترونیک عبارت است از: تعهد به استفاده از فناوری مناسب برای ارتقای ارتباطات دولت با شهروندان و سازمان‌های وابسته به دولت و به عبارتی، گسترش دموکراسی، ارتقای شأن و منزلت

انسان، حمایت از توسعه اقتصادی و توسعه عدالت اجتماعی (بصیرت، ۱۳۹۳: ۳). دولت الکترونیک می‌تواند دارای مزایای بسیاری باشد از جمله: کاهش هزینه‌ها، تمرکززدایی، بهینه‌سازی فرایندها، افزایش سلامت اداری، پاسخ‌گویی و قانون‌گرایی، افزایش بهره‌وری، تکریم مردم، خدمت‌رسانی بهتر، افزایش سطح رضایت مردم و... از جمله اهداف تحقق و توسعه دولت الکترونیک به شمار می‌آیند (طباطبایی، ۱۳۹۰: ۱۲۷). مطابق اصل انطباق که از اصول مسلم حاکم بر خدمات عمومی است، بایست از دولت الکترونیک که از ملزومات اداره مدرن به شمار می‌آید؛ بهره جست تا به واسطه آن بتوان به بسیاری از مشکلات کلان‌شهر تهران از جمله بوروکراسی شدید، فساد اداری، ترافیک، آلودگی‌های زیست‌محیطی و غیره چیره شد.

با استفاده از دولت الکترونیک می‌توان از حجم بسیاری از سفرهای بین شهری و درون شهری کاست. یکی از اساسی‌ترین مشکلات تهران و کلان‌شهرهای دیگر، مسأله ترافیک، آلودگی‌های زیست‌محیطی و آلودگی‌های صوتی است و راه حلی که برای این مشکل پیش‌بینی شده، مدیریت تقاضای سفر است. بسیاری از کارشناسان بر مدیریت تقاضای سفر به عنوان یک عامل مهم در مهار ترافیک تأکید دارند و معتقدند ارائه خدمات به مردم در قالب شهر الکترونیک می‌تواند نقش مهمی در کاهش سفرهای غیرضروری در سطح شهر داشته باشد. در ماده ۹ آیین‌نامه بهبود تردد در معابر شهری و حومه مصوب ۱۳۸۸/۰۳/۸ هیأت وزیران، «اجرای طرح‌های مرتبط با دولت الکترونیک با رویکرد کاهش تقاضای حمل و نقل» مورد توجه قرار گرفته است.

در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری نیز توجه ویژه‌ای به دولت الکترونیک صورت گرفته است؛ به گونه‌ای که بندهای ۱۵ و ۱۷ از سیاست‌های کلی ابلاغی تحول در نظام اداری بر وجوب دولت الکترونیک تأکید دارند.

- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی؛ (ماده ۱۵ سیاست‌های کلی نظام اداری).

- خدمت‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم؛ (ماده ۱۷ سیاست‌های کلی نظام اداری).

همچنین در مواد ۴۶ تا ۴۹ برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه به صورت عام و در مواد ۳۵، ۵۵، ۹۰، ۱۱۹ و ۱۷۷ و به صورت خاص ایجاد، توسعه و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی در

کشور مورد تأکید قرار گرفته است. در نهایت، مواد ۳۷، ۳۸ و ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز با تأکید بر ارائه خدمات و اطلاعات الکترونیک و ایجاد پایگاه ملی اطلاعات ایرانیان مهر تأییدی بر اهمیت دولت الکترونیک زده‌اند.

غایت دولت الکترونیک این است که تمام خدمات عمومی از طریق مجازی صورت گیرد و این مدل بتواند جایگزینی کامل برای خدمات حضوری گردد. در کشور ما نیز این هدف دنبال می‌شود (بند ج ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه)، ولی هم‌اکنون تنها بخشی از این خدمات به صورت الکترونیک قابل عرضه است (رضایی‌زاده، زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۴۹). مثال زیر به‌خوبی مؤید مزایای بهره‌گیری از دولت الکترونیک برای کاهش تراکم به صورت قانونی است:

تعداد مراجعان به ۵۰ شعبه بانک ملی در چهار منطقه مرکزی تهران از کل مراجعان به کل بانک‌های فرانکفورت، مرکز تجاری آلمان و اروپا بیشتر است (پاپلی یزدی، ۱۳۹۳: ۱۲). این مثال می‌تواند دلیل محکمی برای لازم‌الوجوب بودن عملیاتی شدن دولت الکترونیک باشد.

۳-۳. خدمات عمومی

از آنجایی که با توجه به تکالیف مقرر در قانون اساسی بر دولت (قوه مجریه) در اصول متعدد تأمین خدمات عمومی جزء وظایف قانونی دولت است؛ لذا عملیاتی نمودن این تکلیف (تأمین خدمات عمومی) به‌واقع می‌تواند راهگشای بسیاری از معضلات برای رسیدن به تراکم‌زدایی قانونی از تهران باشد. آشکار است که ایفای نقش مؤثر دولت (تأمین خدمات عمومی در سراسر کشور به صورت عادلانه) در این زمینه می‌تواند به توسعه متوازن و آمایش سرزمین بینجامد و با تقویت امکانات موجود در شهرستان‌ها که جزء وظایف ذاتی قوه مجریه است از جمله (بندهای ۳، ۹، ۱۲ اصل ۹، اصول ۲۸، ۲۹، ۳۰ و ۳۱، بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ و اصل ۴۸ قانون اساسی) به بسیاری از علل و انگیزه‌های افراد برای مهاجرت به تهران پایان داده است و حتی به ایجاد انگیزه برای مهاجرت معکوس از تهران به شهرهای کوچکتر باشد.

فلسفه وجودی دولت در حقوق اداری ایران، ارائه خدمات عمومی است. اصول فوق دلالت بر این موضوع دارند که مبنای حقوق اداری در قانون اساسی، نظریه خدمات عمومی است و این نظریه مهم‌ترین مبنای حقوق اداری محسوب می‌شود (رضایی‌زاده، کاظمی، ۱۳۹۱: ۸)؛ هدف خدمات

عمومی، تأمین نیازهای همگانی و حفظ منافع عمومی است؛ لذا خدمات عمومی بر اصولی استوار است که این اصول پایه و اساس حقوق اداری را تشکیل می‌دهند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۳۸). اصول حاکم بر خدمات عمومی در حقوق اداری ایران نیز از جایگاه برجسته‌ای برخوردار هستند و به عنوان اصول حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند (نوبین، ۱۳۸۶: ۱۹۳-۱۹۲).

۱-۳-۳. اصل تساوی

از عنوان خدمات عمومی برمی‌آید که خدمات عمومی متعلق به عموم افراد جامعه است؛ بنابراین اصل تساوی خدمات عمومی اقتضا می‌کند که همه افراد جامعه به طور مساوی و یکسان از خدمات عمومی برخوردار شوند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی، مبنای برخورداری یا اولویت افراد در استفاده از این خدمات قرار گیرد^۱ و دولت نمی‌تواند به این بهانه میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی در استفاده از خدمات عمومی امتیازات خاص در نظر بگیرد. اگر جامعه توانایی تأمین خدمات عمومی برای همه افراد را نداشته باشد؛ محرومیت از این خدمات بایستی متوجه همه افراد گردد. در راستای اصل تساوی می‌توان به اصول متعددی از قانون اساسی اشاره نمود که بایست دولت‌ها به عنوان تکالیف قانونی خود به آنها جامه عمل بپوشانند؛ از جمله می‌توان به بندهای ۹ (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی) و ۱۴ (تساوی عموم در برابر قانون) اصل ۳، اصل ۱۹ (تساوی حقوق مردم)، اصل ۲۰ (حمایت قانون از همه مردم به طور یکسان)، بندهای: ۱ (تأمین نیازهای اساسی برای همه)؛ ۲ (تأمین شرایط و امکانات کار برای همه)؛ ۴ (رعایت اصل آزادی انتخاب شغل). و اصل ۴۳ و ۴۸ (استفاده از منابع اقتصادی و امکانات در تمام استان‌ها) قانون اساسی اشاره نمود. علاوه بر این اصول، در قوانین عادی برای نخستین بار ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً به این موضوع اشاره دارد. مطابق قسمتی از این ماده «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...»؛ به‌علاوه می‌توان به بند ج ماده ۱۹ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در آن به «حق برابر شهروندی و توسعه مشارکت همه‌جانبه» اشاره شده است؛ بنابراین، نه قانون‌گذار

۱. اصل ۱۹ قانون اساسی

حق دارد گروهی از افراد جامعه را تحت تأثیر جو سیاسی و یا هر بهانه‌ای، از مواهب اجتماعی محروم سازد و نه دولت حق دارد در برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های خود، تبعیض و تبعض را نسبت به افراد روا دارد. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۸۵)

۲-۳-۳. اصل انطباق

اصل انطباق بیانگر تطبیق خدمات و فعالیت‌های اداره با پیشرفت‌ها و تغییر نیازهاست. خدمات الکترونیک، مصداق پاسخ‌گویی به این تغییرات است. اصل انطباق در هیچ یک از اصول قانون اساسی به صراحت بیان نشده است؛ اما شاید بتوان از مفهوم برخی از اصول، این اصل را استنباط کرد. مفاهیم فوق عبارتند از: استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته (بند ۶ اصل ۲)، تکالیف دولت در ارتباط با اشتغال برای افراد با توجه به نیازهای جامعه (اصل ۲۸)، رعایت ضرورت‌های حاکم در برنامه‌ریزی‌های عمومی اقتصادی در هر یک از مراحل رشد کشور (بند ۲ اصل ۴۳) و استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج کشور (بند ۷ اصل ۴۳)؛ هرچند به ظاهر، عناوین فوق در اصول قانون اساسی ارتباط چندانی با اصل سازگاری خدمات عمومی ندارند؛ ولی اگر مفهوم اصل سازگاری را تناسب خدمات عمومی با نیازها و مقتضیات و انطباق آن با تغییرات نیازهای همگانی و متناسب با تکنولوژی و مقتضیات روز بدانیم (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۴۰).

با کمی اغماض می‌توان به پیش‌بینی اصل انطباق در قانون اساسی نیز قائل شد. طبق اصل انطباق از آنجا که این خدمات برای تأمین نیازهای عمومی است و نیازها و منافع عمومی همواره در حالت تغییر و دگرگونی است؛ به همین خاطر دستگاه‌های متولی خدمات عمومی موظفند خدماتی که به جامعه ارائه می‌دهند متناسب با نیازها و مقتضیات روز باشد. خدمات عمومی بایستی با تغییرات نیازهای همگانی منطبق شوند. در همین راستا می‌توان از دولت الکترونیک به عنوان یک خدمت عمومی نوین در حقوق اداری نام برد که به موجب آن می‌توان به بسیاری از مشکلات حاکم در شهر تهران از جمله: فساد اداری، دیوان‌سالاری (بوروکراسی اداری)، ترافیک، عدم تکریم ارباب رجوع، و انواع آلودگی‌ها اعم از زیست‌محیطی، صوتی و غیره فائق آمد. دولت الکترونیک هنوز در کشور ما به طرز مطلوبی اجرا نشده است و لازمه استفاده بهینه از آن، فرهنگ‌سازی و آموزش است. اهمیت این اصل در مورد خدمات عمومی به حدی است که اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیکی دولت بر مبنای اصل انطباق

است؛ سخنی به گزافه نگفته‌ایم. در عصری که عصر ارتباطات نام‌گذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام‌آور به نظر می‌رسد.

۴. امکان‌سنجی تراکم‌زدایی از تهران با ملاحظه موازین حقوق شهروندی

حقوق شهروندی در معنای عام و گسترده، حقوق عمومی، اجتماعی و فردی افراد را به صورت مطلق شامل می‌شود و حقوق عامه افراد و آزادی‌های مشروع را دربرمی‌گیرد. با این تعریف، حقوق شهروندی متضمن همه ابعاد حقوق انسانی است. حقوق شهروندی در معنای مضیق، حقوقی است که در ارتباط حکومت و شهروندان وجود دارد؛ اینجاست که حاکمیت با تنظیم حقوق آحاد جامعه، مرز حقوق فردی و اجتماعی را مشخص می‌کند (عباسی، ۱۳۹۵: ۱).

حقوق و آزادی‌هایی که انسان از آن، چه در حقوق الهی و طبیعی و چه در حقوق موضوعه برخوردار است؛ برخی شامل حقوق و آزادی‌هایی می‌شود که اشخاص عمومی مانند دولت و یا اشخاص حقوقی حق تعرض به آن را ندارند و دولت نیز موظف به پاسداری از آنها و برخورد با کسانی است که به آنها تعرض نمایند (بخش نخست - نسل نخست حقوق بشر یا حقوق مدنی و سیاسی). دسته دیگر از حقوق، شهروندان هستند که برخلاف حقوق مدنی و سیاسی، تحقق و اجرای آنها منوط به مداخله دولت و دیگر اشخاص عمومی و ایجاد تشکیلات مناسب اداری برای ارائه آنها به مردم جهت رفع نیازمندی‌های آنهاست که حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا حقوق مطالبه از دولت یا نسل دوم حقوق بشر نام دارد (بخش دوم، نسل دوم حقوق بشر یا حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی). به حقوق نسل دوم، حق رفاهی نیز گفته می‌شود. نمونه‌هایی از حقوق رفاهی عبارتند از: حق برای آموزش ابتدایی، مسکن مناسب و مراقبت بهداشتی کافی (مارتین پی‌گلدینگ، ۱۳۹۳: ۱۸۱).

۴-۱. برابری و عدالت

«آزادی و برابری دو قطب دموکراسی‌اند و دموکراسی بدون هر یک از این دو وجود نخواهد داشت. سرشت نظام‌های مردم‌سالار، در برابری افراد در حاکمیت سیاسی و اداری است» (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۱)

در مفهوم حقوقی، اصل برابری یکی از پایه‌های دولت حقوقی به شمار می‌رود. حس برابری‌جویی در افراد تا آن حد نیرومند است که افراد حاضرند به خاطر برابری از آزادی خود بگذرند؛ ولی به نابرابری و تبعیض تن درنهند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۱). بند ۹ اصل ۳ بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه تأکید می‌کند و بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی نیز یکی از وظایف اصلی دولت را این گونه بیان می‌کند: تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون؛ همچنین اصل ۱۹ از تساوی همه افراد از اقوام و قبایل مختلف سخن می‌گوید.

امروزه افزون بر اصل برابری به لحاظ حقوقی و شکلی (egalite formelle) از اصل برخورداری از برابری واقعی و ماهوی (egalite materielle) نیز سخن گفته می‌شود که مستلزم دخالت دولت برای تصحیح و جبران کاستی‌ها و نابرابری‌ها در جامعه است (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۴۹).

اصل برابری به لحاظ واقعی به معنی حق افراد بر برابری در حقوق یا به سخن بهتر، برابری از راه قانون است. برابری واقعی برابری مطلوب و اجرایی است که حقوق و مراجع عمومی وظیفه تحقق آن را از راه کاهش نابرابری‌های عملی بر عهده دارند. برابری واقعی از این اصل ناشی می‌شود: قانونی که به لحاظ شکلی برای همه برابر است؛ می‌تواند به لحاظ مادی و ماهوی، نابرابر باشد؛ هنگامی که این قانون در وضعیت‌های مختلف به نحو یکسان اعمال گردد (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۵۰). بدین‌ترتیب، برابری واقعی و مادی مستلزم مداخله قدرت عمومی به منظور تصحیح نابرابری‌های احتمالی که از نظم حقوقی نشأت گرفته و کاهش نابرابری‌های عملی است؛ بنابراین، برابری واقعی بر اصل همبستگی اجتماعی و برادری استوار است (oliva, 2005: 376).

حوزه‌های گوناگونی از فعالیت‌ها و مناسبات اجتماعی می‌تواند از نظر عدالت مورد توجه قرار گیرد. تنوع این حوزه‌ها، مفاهیم متعددی از عدالت را مطرح کرده است. «توزیع و تخصیص امکانات» نمونه‌هایی از حوزه‌های زندگی انسانی هستند که با موضوع عدالت در ارتباط هستند (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۸۲).

عدالت توزیعی که به عنوان پیچیده‌ترین و در عین حال بحث‌انگیزترین مفهوم عدالت مطرح است؛ ناظر به توزیع منابع و تکالیف است. درحقیقت این مفهوم از عدالت به موضوع تخصیص عادلانه امکانات و منابع ارتباط می‌یابد: «هرکس باید سهم مناسب و مقتضی خود را دریافت کند».

ایده مشترک در همه نظریات مربوط به عدالت توزیعی چنین است که در تخصیص منابع و بازتوزیع امکانات در جامعه، اعم از ثروت و مناصب عمومی باید با مردمان رفتاری برابر داشت. با این همه، نظریه‌های عدالت، تفاوت‌گذاری بین افراد در بازتوزیع امکانات را قائل هستند؛ از آنجا که ظاهراً تفاوت‌گذاری در آغاز امر، غیرعادلانه و ناموجه است؛ بنابراین مشکل اصلی در عدالت توزیعی، توجیه برخورد‌های نابرابر و زمینه‌هایی است که چنین برخورد‌هایی را موجه می‌کند. به عبارت دیگر، اصل اولیه از نظر عدالت، برابری همه افراد در تخصیص امکانات و برخورداری از آنهاست؛ بنابراین نظریه‌پردازان عدالت توزیعی ناگزیرند دلایل قابل قبولی را در توجیه «اصل تفاوت» و طرحشان ارائه کنند. (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۸۶-۸۵).

۲-۴. آزادی

میان آزادی و اختیار فرق است. اختیار یک مفهوم هست. انگار است؛ حال آنکه آزادی مفهومی بایدانگار است. وقتی از اختیار سخن می‌گوییم و موجودی را مختار می‌دانیم؛ منظور این است که در عالم واقع، آن موجود این ویژگی را دارد که می‌تواند از میان فرصت‌های گوناگون رفتاری، یکی را برگزیند و باقی را فرونهد. در مقابل، وقتی از آزادی سخن می‌گوییم؛ به این معناست که با فرض اختیار برای آن موجود اکنون می‌گوییم که او «باید» بتواند از اختیار خود بهره‌جسته و مجاز باشد از میان شقوقی که پیش رو دارد؛ یکی را برگزیند (راسخ، ۱۳۹۳: ۲۶۷). در بحث تراکم‌زدایی از تهران، تضمین توأمان حقوق افراد در مباحثی همچون آزادی انتخاب مسکن و محل اشتغال نیز اهمیت دارد که در قوانین کشور و موازین حقوق بشری بر آن تأکید شده است.

۱-۲-۴. آزادی انتخاب مسکن

پیامبر اکرم (ص) می‌فرماید: 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 رسیدی؛ اقامت کن.

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، تأمین 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، 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 مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۲۸).

در حقوق ایران، افراد در اختیار مسکن، آزادی مطلق دارند. به موجب اصل ۳۳ قانون اساسی: «هیچ‌کس را نمی‌توان از محل اقامت خود تبعید کرد یا از اقامت در محل مورد علاقه‌اش 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 اصولاً عدم انتخاب آن است. رفت و آمد و اختیار مسکن در تمام کشورها از جمله در کشور ما دارای نظام‌هایی به شرح زیر است:

کسانی که به طور قانونی به ملاحظات مجبور به سکونت در محل معینی هستند؛ عبارتند از: زنان شوهردار و کودکان و مأموران 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 و محدودسازی افراد در حوزه آزادی انتخاب مسکن نیازمند یک عمل تقنینی یا قضایی می‌باشد و نمی‌توان مطابق مفهوم مرز بین تقنین و اجرا با یک آیین‌نامه وارد حیطه صلاحیت ویژه قانون‌گذار شد و حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد را سلب نمود.

بند «و» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر می‌دارد که انتقال کارکنان رسمی یا ثابت، مازاد دستگاه‌های اجرایی در سطح یک شهرستان بدون موافقت مستخدم با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط، انتقال سایر شهرستان‌ها باید با موافقت مستخدم صورت گیرد که این ماده قانونی نیز مؤید تأکید قانون‌گذار بر آزادی انتخاب مسکن است. 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 نشان‌دهنده این است که حداقل در مورد کارمندان سازمان میراث فرهنگی این تکلیف قانونی رعایت نشده است. (وب سایت همشهری آنلاین، ۲۷ تیر ۱۳۸۹)

همچنین در یکی از بندهای مصوبه، لزوم ۱۰ سال اقامت در شهر مقصد بر کارمند تکلیف شده است که این امر خلاف اصل آزادی فوق می‌باشد.

در بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت نیز تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصاء شده است که در صورت ارتکاب تخلف توسط کارمند و احراز آن توسط هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود که این مهم در رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز در خصوص مصوبه مورد لحاظ واقع شده است. نتیجه می‌گیریم دولت در تصویب و اجرای این مصوبه توجه چندانی به این موارد قانونی و حقوقی نداشته است.

۲-۲-۴. آزادی محل اشتغال

در اصل ۲۲ قانون اساسی مقرر شده است که: «حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است؛ مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

هیچ کس نمی‌تواند برای فرد تعیین کند که در کدام منطقه خدمت کند؛ البته سازوکار فرایند استخدامی در سازمان‌های لشکری این‌گونه 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، هیچ‌جا برای انتخاب محل خدمت الزامی به کارمند دیده نشده است.

در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است که: «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه 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 مصوباتی مانند طرح خروج کارمندان از تهران آرامش شغلی و روانی را از کارمندان سلب کند تا بتواند به برنامه‌ریزی‌های 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، وضعیت تحصیل خانواده و ... را در نظر گرفته است و با سبک و سنگین کردن این شرایط حاضر به انعقاد قرارداد با آن اداره یا سازمان شده است؛ از این‌رو یقیناً غیرمنطقی 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 که محل اشتغال خود را با فراغ بال برگزینند تا بتوانند به برنامه‌ریزی صحیحی برای اداره بهتر امور زندگی خود بپردازند. از طرف دیگر، از آنجایی که یکی از تکالیف کارمندان، حضور آنها در محل اداره متبوع خود است^۱ (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۲۵۴)؛ لذا کارمندی که به شیراز منتقل شده؛ مکلف است محل سکونت خود را نیز به آنجا منتقل کند و در اینجا مجبور است که بسیاری از ملاحظات از قبیل: شغل دوم خود، شغل همسر و فرزند، تحصیلات فرزند و تعاملات خانوادگی را نادیده بگیرد. آنچه مسلم است اینکه اجباری بودن (زارع پور، ۱۳۹۰: ۱۰) خروج برای آن دسته از کارمندان سازمان میراث فرهنگی به طور واضح مخالف آزادی محل اشتغال و مسکن کارمند است (وب سایت فارس، ۱۱ خرداد ۱۳۹۱)

در بند ۴ تصویب‌نامه^۲ که به تصویب هیأت وزیران رسیده، چنین 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 رئیس‌جمهور به محل سکونت خود منتقل شوند که به نظر می‌رسد اصل آزادی محل اشتغال در این مصوبه نقض شده است؛ همچنین در ماده ۱ تصویب‌نامه^۳ 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 مؤید اجباری بودن آن و خلاف اصل آزادی محل اشتغال باشد.

۳-۴. مرز بین تقنین و اجرا

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 نیز مطابق اصل سلسله مراتب قوانین، سیاست‌های کلی نظام و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی واجد اهمیت هستند. در

۱. ماده ۱۰۰۷ قانون مدنی.

۲. شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ مورخ ۱۳۸۹/۵/۳

۳. شماره ۲۲۷۹۹/۴۴۴۸۱ مورخ ۱۳۸۹/۲/۴

نهایت مقررات (تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های) 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 تراکم‌زدایی از تهران درمی‌یابیم که عموماً این مقررات با قوانین مافوق خود تعارض داشته‌اند که در عموم آرا نیز به همین دلیل (تعارض با قوانین بالادستی) توسط مرجع نظارتی قضایی (دیوان عدالت اداری) باطل شده‌اند. منطقی است برای تراکم‌زدایی 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 ۱۳۸ قانون اساسی در خصوص وضع آیین‌نامه‌های دولتی توسط دولت بهره بگیریم. از آنجایی که در قوانین کشور ما به‌خوبی تکالیف قانونی برای تراکم‌زدایی از تهران بر دولت بار شده است؛ اساساً دیگر نیازی به تصویب آیین‌نامه‌هایی زودگذر، موقت و هزینه‌بری چون طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران و ... نیست.

حوزه‌هایی 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 ندارند؛ لذا در این موارد قوه مجریه نمی‌تواند با استفاده از صلاحیت شبه تقنینی خود قاعده وضع نماید (امامی و استوار سگری، ۱۳۹۱: ۴۴) از قبیل: سلب آزادی‌های مشروع (اصل ۹)، مواردی از تعرض به حیثیت، جان، اموال و حقوق و مسکن و شغل اشخاص (اصل ۲۲) و موارد تبعید و یا اقامت اجباری (اصل ۳۳). در حوزه‌های مذکور، قوه مجریه حق ورود و وضع قواعد کلی و عام‌الشمول و به طور کلی وضع مقررات را ندارد؛ به بیان دیگر، قواعد مربوط به حوزه‌های مذکور ماهیت قانونی دارند؛ نه آیین‌نامه‌ای؛ یعنی 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. (امامی، استوارسگری، ۱۳۹۱: ۴۷). برای تراکم‌زدایی از تهران که جزو سیاست‌گذاری‌های بنیادین در کشور می‌باشد و به دلیل اهمیت موضوع، یقیناً بایست برای ارائه راهکار اصولی از قوانین موضوعه کشور از جمله قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی بهره گرفت و بی‌شک حل این مهم (تراکم‌زدایی) شأن قانونی دارد و نه آیین‌نامه‌ای.

نتیجه‌گیری

یکی از عیوب سیاستگذاری در کشورمان این است که در حل معضلات ریشه‌ای راه‌حل‌های 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. طرح خروج کارکنان دولت از کلان‌شهرها جزء این دسته از سیاست‌هاست.

مشکل بزرگ مدیریت کلان‌شهر تهران، نیازمند برنامه جامع و مدون با پشتوانه علمی و کارشناسی و در سطح اندازه‌های ملی است که بدون شک اتخاذ رویکردها و سیاست‌های بازدارنده و تشویقی برای نگاه‌داشت 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.

اصل تراکم‌زدایی از تهران و کلان‌شهرها و کاهش جمعیت آنها حرکتی صحیح است که اکثریت قریب به اتفاق کارشناسان و مسئولان با آن موافق هستند؛ اما آنچه محل نقد و بحث می‌شود این نکته است که تراکم‌زدایی با بخشنامه، آیین‌نامه و طرح‌های زودگذر و موقتی همچون طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران، طرح مهرآفرین و ... محقق نمی‌شود، بلکه با راهکارهای علمی و قانونی مانند آمایش سرزمین، کوچک‌سازی دولت، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و... می‌توان به تراکم‌زدایی دست یافت.

برای تراکم‌زدایی اصولی و قانونی از تهران بایست از اصول قانون اساسی بهره گرفت. از جمله این اصول می‌توان به بند ۹ اصل ۳، بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ و اصل ۴۸ قانون اساسی اشاره داشت. در صورت اجرایی نمودن این اصول از جانب دولت‌ها، افراد در نقاط مختلف کشور به دلیل وجود امکانات مناسب برای زندگی اعم از امکانات بهداشتی، اقتصادی، اشتغال، علمی و... دیگر دلیلی برای مهاجرت به کلان‌شهرها نخواهند داشت؛ حتی چه بسا مهاجرت معکوس نیز انجام شود. بهترین راهکار برای تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران، عمل به اصول حاکم بر خدمات عمومی از جمله (اصل تساوی و انطباق) است. می‌توان از اصل ۴۸ 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 کوچک‌سازی دولت به عنوان سازوکارهای قانونی علمی و اصولی برای نیل به تراکم‌زدایی حقوقی-اداری نام برد.

ناگفته پیداست که اگر اصل چهل و هشتم قانون اساسی در خصوص توزیع عادلانه درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع بدون تبعیض فعالیت‌های اقتصادی از جانب دولت‌های مختلف عملیاتی می‌شد؛ اساساً دیگر تمرکزی به وجود نمی‌آمد که امروزه دولت‌ها در پی تصویب طرح‌های موقت، زودگذر و هزینه‌بری برای تراکم‌زدایی از تهران باشند. از اصل چهل و هشتم قانون اساسی و قانون آمایش سرزمین به عنوان قوانین پیشگیرانه در این زمینه می‌توان نام برد که در صورت تحقق آنها طی یک فرایند مکانیک‌وار و بدون نیاز به اعمال قدرت دولت در چارچوب وضع آیین‌نامه‌های مختلف، توسعه متوازی در سراسر کشور ایجاد می‌شود و مهاجرت معکوس از کلان‌شهرها به شهرهای کوچک‌تر محقق خواهد شد. یکی دیگر از راهکارهای قانونی برای تراکم‌زدایی از تهران، عمل به سیاست‌های کلی در خصوص دولت الکترونیک در برنامه تحول اداری است. دولت الکترونیک عبارتست از: تعهد به استفاده از فناوری مناسب برای ارتقای ارتباطات دولت با شهروندان و سازمان‌های وابسته به دولت و به عبارتی، گسترش دموکراسی، ارتقای شأن و منزلت انسان، حمایت از توسعه اقتصادی و توسعه عدالت اجتماعی.

پیشنهادهای زیر از نظر نگارنده می‌تواند به عنوان راهکارهایی برای تراکم‌زدایی از تهران همراه با رعایت حقوق شهروندی افراد مورد اشاره قرار گیرد:

- درک مراتب اهمیت موضوع تراکم‌زدایی از تهران به عنوان یک عمل راهبردی حقوقی-اداری، پرهیز از نظریه‌پردازی صرف در این زمینه و اجرایی نمودن راهکارهای قانونی مؤثر برای تراکم‌زدایی از تهران.

- تأکید بر عدم توسعه تورم تقنینی و عملیاتی نمودن تکالیف قانونی دولت مصرح در قانون اساسی بند ۹ «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» و بند ۱۲ «پیریزی اقتصاد صحیح و عادلانه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه». اصل سوم

قانون اساسی، رعایت اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی درخصوص تساوی حقوق مردم و حمایت یکسان در برابر قانون، بندهای ۱ «تأمین نیازهای اساسی» و ۲ «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه»، اصل ۴۳ و ۴۸ قانون اساسی «توسعه متوازن و عدم تبعیض در استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها» و سایر قوانین موضوعه در مباحثی همچون توسعه دولت الکترونیک، چابک‌سازی دولت، آمایش سرزمین و رعایت اصول تساوی و انطباق در تأمین خدمات عمومی در سراسر کشور که در واقع از اصلی‌ترین راهکارهای کاهنده تراکم و تمرکز از تهران هستند.

- گذار از مرحله برابری ماهوی (برابری در قانون) مصرح در قانون اساسی به مرحله برابری در مقابل قانون (برابری شکلی).

- عدم تصویب طرح‌های موقت و زودگذری همچون: طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران و...

- ملاحظه شأن تقنینی برای تراکم‌زدایی از تهران همراه با حفظ حقوق شهروندی و نه شأن مقررات‌گذاری به دلیل اهمیت والای موضوع و ملازمه این مهم با حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد از جمله: حق آزادی انتخاب محل سکونت، حق آزادی انتخاب محل اشتغال و سایر حقوق مدنی - سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی افراد در قوانین.

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش؛ (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، تهران: نشر میزان
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش؛ (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد دوم، تهران: نشر میزان
- جوان، جعفر؛ (۱۳۹۰)، جغرافیای جمعیت تهران، مشهد: نشر جهاد دانشگاهی مشهد
- طباطبایی، سید احمد؛ (۱۳۹۰)، پایه‌های تحول در نظام اداری، تهران: نشر فرازما پردازش
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ (۱۳۸۸)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- عباسی، بیژن؛ (۱۳۹۰)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: نشر دادگستر
- قاری سید فاطمی، سید محمد؛ (۱۳۹۳)، حقوق بشر در جهان معاصر، جلد اول، تهران: نشر شهر دانش
- قاضی، ابوالفضل؛ (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان
- کاظمیان و دیگران؛ (۱۳۹۲)، مدیریت شهری، تهران: نشر تیسرا
- نوین، پرویز؛ (۱۳۸۶)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: نشر تدریس
- ویژه، محمدرضا؛ (۱۳۹۳)، کلیات حقوق اساسی، تهران: نشر سمت
- هاشمی، سید محمد؛ (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران: نشر میزان
- هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم؛ (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: نشر خرسندی.

ب. مقاله

- بصیرت، میثم؛ (۱۳۹۳)، «حکم روایی الکترونیک در کلان‌شهر تهران، فرصت‌ها و چالش‌ها» مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و تراکم‌زدایی پایتخت، تهران. ص ۳
- پاپلی یزدی، محمد حسین؛ (۱۳۹۳)، «نتایج همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت»، مجموعه مقالات همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت، تهران، ص ۱۲
- پی‌گلدینگ، مارتین؛ (۱۳۹۳)، «مفهوم حق (۱): درآمدی تاریخی در: حق و مصلحت؛ مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش» جلد اول، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر طرح نو، ص ۱۸۱
- راسخ، محمد؛ (۱۳۹۳)، «آزادی چون ارزش در: حق و مصلحت؛ مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش»، جلد دوم، تهران: نشر طرح نو، صص ۲۶۷ و ۲۶۸
- رضایی‌زاده، محمدجواد و زرشکیان، سهرورد؛ (۱۳۹۰)، «مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوق خصوصی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۹
- رضایی‌زاده، محمد جواد و کاظمی، داوود؛ (۱۳۹۱)، «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، شماره ۵، ۱۳۹۱، ص ۴

- زارع پور، فضل الله؛ (۱۳۹۰)، «ملاحظات پیرامون انتقال برخی از دستگاه‌های دولتی از شهر تهران»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱۹
- عباسی، محمود؛ (۱۳۹۵)، «حقوق شهروندی و شهروند مسئول»، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، صص ۲۰۱
- ولی قلی‌زاده، علی، خیری توران؛ (۱۳۹۴)، «تبیین نقش تمرکزگرایی در ایجاد چالش‌های مدیریت شهری در ایران»، شماره ۱۰، ۱۳۹۴
- لباف، حسن، دلوی، محمدرضا؛ (۱۳۸۵)، «اصلاحات ساختاری در دستگاه اداری دولت»، مجله تحول اداری، شماره ۵۳، ۱۳۸۵، ص ۶
- مالکی، محمدرضا و دیگران؛ (۱۳۹۲)، بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین، مجله مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ص ۱
- _____، راهنمای اجرای مصوبه انتقال از تهران، معاونت حقوقی، امور مجلس و استان‌های معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور؛ (۱۳۸۹)، تهران، صص ۱۰ و ۱۱
- ملک‌نیا، محبوبه؛ (۱۳۹۴)، نقش آموزش‌های شهروندی بر توسعه شهر الکترونیک، نشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۴، صص ۳۴-۳۰
- یاسوری و دیگران؛ (۱۳۹۴)، بررسی علل و چگونگی تمرکزگرایی تهران در سه دهه گذشته، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۴۷، شماره ۲، ۱۳۹۴، صص ۲ و ۱۲.

ج. وب سایت :

وب سایت همشهری آنلاین، ۲۷ تیر ۱۳۸۹، نشانی:

[http:// www.hamshahrionline.ir/details/111871](http://www.hamshahrionline.ir/details/111871)

وب سایت فارس، ۱۱ خرداد ۱۳۹۱، نشانی:

<http://www.farsnews.com/newstext/13910311000566>

د: منابع انگلیسی

- rondinelli,(d) nellis,(g). (1984),decentralization in developing countries:a review of recent experience.staff working paper.
- Tocqueville,(a)(1982).alexis de Tocqueville on democracy, revolution , and society, Chicago,the university of Chicago press.

هـ. منابع فرانسوی

- Ministère de La Fonction Publique,Royaume du maroc,(2009),deconcentration administrative, colloque national e rabat.
- oliva,(e) (2005),droit constitutionnel,paris,dalloz-sirey,coll,Aide Mémoire.