

## تأملی بر تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران

محمد زرشکی<sup>۱</sup>، خیرالله پروین<sup>۲</sup>\*

### چکیده

از تمرکزگرایی که در ساختار حقوقی-سیاسی کشور و اندیشه فرمانروایان ریشه دوانیده است، می‌توان به‌عنوان اصلی‌ترین چالش شهر تهران نام برد. دلیل اصلی تراکم بالا در پایتخت را نیز می‌توان تمرکز افسارگسیخته سیاسی-اداری در آن دانست. به‌واقع اگر تمرکزی وجود نداشته باشد، تراکمی نیز وجود نخواهد داشت، از این‌رو با نیل به تمرکززدایی می‌توان به تراکم‌زدایی از تهران دست یافت. به‌دلیل اهمیت چنین مسئله مهمی (تراکم‌زدایی حقوقی شهر تهران) ضروری است که در زمینه آن وضع قانون و نه تنظیم مقررات صورت گیرد و در نتیجه، برای تحقق تراکم‌زدایی به‌نحو مطلوب باید از مقررات‌گذاری توسط قوه مجریه در این حوزه پرهیز شود. در این پژوهش برآنیم تا ظرفیت‌های قانونی را که در قالب تکالیف بر دولت در قوانین مختلف از جمله: ق.ا.، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص دولت الکترونیک، کوچک‌سازی دولت، آمایش سرزمین، و... بار شده است، به‌عنوان راهکارهای تراکم‌زدایی حقوقی شهر تهران بررسی کنیم و با تأکید بر اجرایی کردن این قوانین توسط قوه مجریه بر عدم تصویب قوانین جدید توسط نهادهای قانونگذار تأکید ورزیم. این تحقیق از لحاظ روش‌شناسی توصیفی-تحلیلی و کاربردی است. از آنجا که تاکنون پژوهشی در عرصه تراکم‌زدایی از منظر حقوقی-اداری صورت نگرفته است، می‌توان به بدیع بودن این موضوع اشاره کرد. با تحلیل موضوع از منظر تکالیف قانونی دولت به این نتیجه می‌رسیم که امکان تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران در پرتو قوانین موضوعه فعلی کاملاً دست‌یافتنی است و آنچه مانع تحقق این مهم تاکنون شده، اجرا نشدن یا ناقص شدن قوانین مرتبط از جانب دستگاه‌های دولتی بوده است.

### کلیدواژگان

آمایش سرزمین، تراکم‌زدایی، تمرکزگرایی، دولت الکترونیک، کوچک‌سازی دولت.

۱. دکتری حقوق عمومی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

Email: mohammad.zereshki@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: khparvin@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۴/۲۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۲

## مقدمه

در خصوص تمرکزگرایی در کلان‌شهرها و به‌خصوص تهران حقیقت انکارناپذیر این است که سرمایه‌گذاری‌های انجام‌گرفته طی دهه‌های گذشته در تهران بیش از هر نقطه دیگری در کشور بوده است. حتی هم‌اکنون نیز سرعت انجام سرمایه‌گذاری‌ها 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. به‌عبارت دیگر تهران در پی سیاست‌های تمرکزگرایانه در حال حاضر کانون تراکم جمعیت، تجارت و اقتصاد، شبکه‌های ارتباطی، پادگان‌ها، صنایع و خدمات است. در نتیجه تهران به‌عنوان مرکز سیاسی کشور، بیشترین امکانات زیربنایی، تولیدی، خدماتی، تسهیلات اجتماعی و رفاهی را در خود جای داده است. تمرکز امکانات، چهره توسعه‌یافته‌ای از تهران را در ذهن تصویر می‌کند که این برداشتی پذیرفتنی در مقایسه با سایر استان‌هاست. بدیهی است با چنین ساختار متمرکزی و کیفیت ارائه خدمات عمومی توسط دولت در تهران نسبت به سایر شهرستان‌ها، امکان دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز کشور و تحقق سیاست‌های کلی نظام وجود نخواهد داشت. از این‌رو بازاندیشی در مورد الگوی اداره کشور و بازمهندسی نظام اداری و اجرایی با رویکرد عدم تمرکز ضرورتی محتوم و اجتناب‌ناپذیر است. باید دانست که بدون توسعه عمومی کشور، امکان حل مسائل تهران محدود است و توسعه عمومی کشور نیز میسر نخواهد شد مگر با اجرایی ساختن تکالیف قانونی دولت در اصول ۳ (بند ۹، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، بند ۱۰، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور، بند ۱۴، تساوی عموم در برابر قانون)، ۱۹ (حقوق مساوی همه مردم ایران فارغ از رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها)، ۴۳ (بند ۱، تأمین نیازهای اساسی (مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش برای همه)، بند ۲، تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) و ۴۸ ق.ا. (توزیع عادلانه منابع اقتصادی در مناطق مختلف کشور)، قانون آمایش سرزمین، تکالیف دولت در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (از جمله مواد ۱۸۰ تا ۱۸۶ ق.ب.پ.ت.) و سیاست‌های کلی ابلاغی تحول در نظام اداری مانند دولت الکترونیک (مانند مواد ۱۵ و ۱۷) و کوچک‌سازی دولت (ماده ۱۰). در واقع اگر دولت‌ها به این تکالیف قانونی مصرح در ق.ا. و سایر قوانین موضوعه عمل کنند، اساساً بسیاری از علل تمرکز و تراکم در تهران مضمحل خواهند شد.

سؤال اصلی تحقیق حاضر این است که آیا امکان تحقق تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران در پرتو اجرایی ساختن قوانین موضوعه فعلی وجود دارد یا تحقق آن مستلزم قانونگذاری لاحق در این حوزه است؟ فرضیه اصلی تحقیق نیز مؤید آن است که با اجرایی کردن صحیح تکالیف قانونی دولت، موجود در نظام حقوقی کشور، می‌توان به تراکم‌زدایی حقوقی-اداری مطلوب در

این زمینه دست یافت و نیازی به توسعه قانونگذاری در این عرصه نیست. بدین منظور ابتدا مبانی نظری در خصوص تراکم‌زدایی و تمرکزگرایی مطرح می‌شود، سپس تکالیف قانونی دولت در ق.ا. و سایر قوانین موضوعه (راهکارها) برای نیل به تراکم‌زدایی از تهران واکاوی خواهد شد. هدف اصلی این تحقیق ارائه راهکارهای قانونی مؤثر با توجه به ظرفیت نظام حقوقی کشور برای تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران است.

## مبانی نظری

### ۱. تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی، نوعی حکومت کردن از راه دور است، ضمن اینکه در تضاد با تمرکززدایی قرار دارد، کامل‌کننده آن به‌شمار می‌آید (شمس، ۱۳۹۰: ۴). تراکم‌زدایی، همان چکش تمرکززدایی را در دست دارد، با این تفاوت که تنها دسته آن بلندتر شده است (Badash, 1990:98). هدف تراکم‌زدایی کارایی فنی است و به مشارکت مردمی توجه نمی‌شود، علاوه بر آن تصمیمات ناظر بر تراکم‌زدایی به‌شدت سیاسی‌اند. 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، یکی از صور تمرکز است نه گونه‌ای از عدم تمرکز. در عدم تراکم امور اداری، عاملان اجرایی و کارکنان مختلف، عوامل انتقال قدرت از مرکز به سطح پایین‌ترند و مستقلاً نمی‌توانند تصمیم بگیرند. به زبان دیگر، محل صدور الزامات و فرامین، حکومت متمرکز است، لکن محل اجرا از مرکز، تغییر مکان داده و به محل منتقل شده است (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۲۷). برای نیل به تراکم‌زدایی حقوقی از شهر تهران می‌توان از ظرفیت‌های قانونی مناسبی که در ق.ا.، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و قوانین عادی تصویب شده‌اند، به‌نحو مطلوبی در اجرا بهره‌جست تا دیگر نیازی به تصویب و اجرای طرح‌های زودگذر و موقتی همچون طرح خروج کارمندان از تهران، طرح خروج دستگاه‌های دولتی از تهران، طرح دورکاری، طرح ممنوعیت استخدام تهران و... نباشد. نخستین مرحله برای خروج از تمرکزگرایی، تراکم‌زدایی است. شایان توجه است که طراحی نهادی مانند تمرکززدایی، ساختن یک بنای فیزیکی نیست، بلکه پروژه‌ای انسانی، اجتماعی و سیاسی است و در تعاملات مختلف اجتماعی، سیاسی و حقوقی شکل می‌یابد. هر اندازه ابعاد مختلف این تحول بهتر درک شود، احتمال موفقیت بیشتر است. پس از پیدایش و تأسیس یک نهاد در صورتی آن نهاد به بقای خود ادامه می‌دهد که در مجموعه روابط اجتماعی حک شود و جا بیفتد. اینجا افتادگی و حک شدن نیازمند یک ساختار قدرت است که آن خود نیازمند روابط اجتماعی است

(میدری، ۱۳۸۵: ۲۶). در هیچ حوزه‌ای از نهادها و از جمله در تمرکززدایی امکان مهندسی کلان در کشور ما وجود ندارد. روش مطلوب و مؤثر، مهندسی جزء به جزء و تدریجی است. دلیل اصلی آن نیز سیاسی است. بنابراین هم به دلیل پیچیدگی و هم به دلیل مقاومت شدید سیاسی، مهندسی تدریجی نهادها، روش عقلایی برخورد با آنهاست (میدری، ۱۳۸۵: ۴۳).

یکی از موانعی که در زمینه تمرکززدایی و تراکم‌زدایی وجود دارد و مانع از تحقیق نظریه در عمل می‌شود ((منافع مستقر))<sup>۱</sup>، تمرکزگرایی است که به دلیل آن افراد نمی‌خواهند قدرت خود را به دیگری تفویض کنند (مهریار، ۱۳۸۵: ۳۷). تراکم‌زدایی و تمرکززدایی مانند قیمت تعادلی زایدۀ ظرفیت‌ها، نیروهای اجتماعی، مرحله توسعه یافتگی و بسیاری از عناصر دیگر است و به همین دلیل یک پروژه اجتماعی است. شکل مناسب تمرکززدایی در کشور از دل گفت‌وگو میان دست‌اندرکاران محلی و ملی و نیروهای اجتماعی در این دو سطح حاصل می‌شود. تمرکزگرایی در سطوح مختلف و جای جای نظام اداری ریشه دوانده است و برای حرکت به سمت تمرکززدایی باید حرکتی گسترده صورت گیرد (میدری، ۱۳۸۵: ۴۳-۴۲). مقصود از تراکم‌زدایی در این تحقیق بهره‌گیری از تکالیف قانونی دولت در ق.ا. و سایر قوانین موضوعه از جمله آمایش سرزمین، کوچک‌سازی دولت و دولت الکترونیک جهت تحقق این مهم است.

## ۲. تمرکزگرایی

تمرکزگرایی از صور اعمال مدیریت است که طی آن تمامی اختیارات از تصمیم‌گیری تا برنامه‌ریزی و اجرا در یک دستگاه دیوان‌سالاری متمرکز می‌شود (یاسوری و دیگران، ۱۳۹۴: ۹). یکی از تعاریف جامع و مانع و در حین حال موجز از تمرکزگرایی را در بیان دیوید رابرتسون می‌یابیم: «تمرکزگرایی مبین تمرکز حکومت و اقتدار سیاسی در پایتخت و در سطح ملی، در برابر توزیع قدرت‌ها و مسئولیت‌ها میان مراجع ملی، منطقه‌ای و محلی است» (مدیر شانه‌چی، ۱۳۷۹: ۳۶).

در بطن تمرکزگرایی سیاسی، نظام تصمیم‌گیری متمرکز نهفته است. تصمیم‌گیری متمرکز نیز نظام اطلاعات متمرکز را به وجود می‌آورد. نظام اطلاعات متمرکز به‌طور طبیعی به برنامه‌ریزی متمرکز می‌انجامد. برنامه‌ریزی متمرکز نیز تمرکزگرایی اداری، تجاری و تولیدی را به وجود می‌آورد. این تمرکزگرایی در بعد جمعیتی، تمرکزگرایی خدماتی در ابعاد بهداشتی، آموزشی، خدمات عمومی و غیره را در بردارد و این خود موجب جذب و تمرکز جمعیت بیشتر می‌شود. پایتخت حاصل تمرکزگرایی همه‌جانبه فوق است. پایتخت روزبه‌روز از لحاظ فضایی و جمعیتی گسترش پیدا می‌کند و موجب تداوم عدم تعادل بین مناطق می‌شود (افروغ، ۱۳۷۳: ۱۳۱).

بی‌شک نقطه آغاز و نیز تداوم روند تمرکز و تراکم همه‌جانبه و چندبعدی جمعیت و فعالیت در تهران و تولید اقتدار و انحصار قدرت برای آن، تمرکز قدرت سیاسی و اداری ناشی از ساخت نظام سیاسی و تمرکزگرایی اداری و اجرایی آن از انقلاب مشروطه تاکنون بوده است. تهران در پرتو خصلت‌های مکانی و جغرافیایی آن و نیز نگرش، رفتار و سیاست‌های دولت حاکم طی یک قرن اخیر، به‌شدت به تمرکز، ذخیره‌سازی و انحصار قدرت روی آورده و قدرت ملی را در تمامی ابعاد بلعیده و تصاحب کرده است. به‌طوری‌که نوعی فرهنگ سیاسی سلطه مکانی را در ذهنیت شهروندان تهرانی اعم از دولتمردان، سیاستمداران، بازیگران سیاسی، احزاب، کادرهای عالی و کارشناسان دولت و مردم عادی شکل داده است (حافظ‌نیا، ۱۳۹۳: ۵).

تمرکز قدرت سیاسی و اداری در ایران ناشی از نظام سیاسی تک‌ساخت و متمرکز، محصول فرایندهای سیاسی پس از انقلاب مشروطه طی یک قرن اخیر است که به اقتدار مکان شهری تهران به‌عنوان پایتخت منجر شده است. اقتدار مزبور که محصول کارکرد سیستم تک‌ساخت و متمرکز سیاسی بود، به‌تدریج موجب قطبی شدن کلانشهر تهران و افزایش قدرت فرمانروایی آن در فضای ملی شد که تصاحب منابع سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، علمی و ایدئولوژیک کشور و مدیریت کاربری آن به نفع خود را در پی داشت. کسب وزن ژئوپلیتیکی بالا و موقعیت برجسته در فضای جغرافیایی کشور و شبکه شهری و سکونتگاهی ایران به تمرکز و تراکم منابع مالی و اقتصادی، فنی و تخصصی، علمی و آموزشی، اجتماعی و فرهنگی، ارتباطی و صنعتی، نظامی و امنیتی و غیر آن منجر شد که حاصل آن شکل‌گیری حرکت و هجرت جمعیت و شهروندان ایرانی از سراسر فضای ملی به سوی منطقه کلانشهری تهران و پسرکرانه‌های آن در استان‌های تهران و البرز شد (حافظ‌نیا، ۱۳۹۳: ۵).

## ۱.۲. تمرکزگرایی در پرتو مفهوم برابری

سه اصل بنیادین حقوق بشری کرامت انسانی، تساوی و منع تبعیض و آزادی در اصولی از ق.ا. جمهوری اسلامی ایران تصریح و تأکید شده است. تأمین حداقل برابری و رفع تبعیض‌های اجتماعی در تمامی زمینه‌ها، شکل ابتدایی عدالت است. با این همه نقش و جایگاه وظیفه اجرای عدالت از چنان اهمیتی برخوردار بوده است که گروهی از اندیشمندان دولت را به نهاد سازمان‌یافته در جهت اجرای عدالت و مبارزه با تبعیض در جامعه تعریف کرده‌اند (پروین، ۱۳۹۳: ۳۲۶). در مفهوم حقوقی، اصل برابری از پایه‌های دولت حقوقی به‌شمار می‌رود. حس برابری جویی در افراد به‌حدی نیرومند است که افراد حاضرند به‌دلیل برابری از آزادی خود بگذرند، ولی به نابرابری و تبعیض تن در ندهند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۱). پس شاید تنها با برابری است که می‌توان باور داشت، مردم‌سالاری تحقق یافته است (کوهن، ۱۳۷۳: ۳۹۸). برابری یکی از مبانی مهم ق.ا. جمهوری اسلامی ایران و غایت حمایت از حقوق

شهروندان به شمار می‌رود (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۴۷). بدیهی است گستره و اقسام برابری در حقوق متعدد است، اما در رابطه بین شهروند و اداره اصل برابری در سه جلوه متمایز آن در حقوق اداری کشورها متبلور شده است؛ نخست اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی، دوم اصل برابری در بهره‌مندی از خدمات عمومی و اداری و سوم اصل برابری در رفتار (هداوند و کاظمی، ۱۳۹۲: ۷۷) که در این بخش با دو مفهوم اخیر مواجه خواهیم بود.

امروزه نظریه اصلی و غالب در حوزه مباحث مربوط به مبانی حقوقی اداری، نظریه «خدمات عمومی» است؛ مطابق این نظریه، خدمات عمومی فعالیت‌های عام‌المنفعه‌ای هستند که از طریق نهادهای عمومی یا نهادهای خصوصی زیر نظر اشخاص عمومی برای رفع نیازهای عمومی انجام می‌گیرند. با توجه به اصول ق.ا. از جمله بندهای ۹ (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی)، ۱۴ (تساوی عموم در برابر قانون)، اصل ۳، اصل ۲۸ (امکان اشتغال به کار برای همه و ایجاد شرایط مساوی)، اصل ۲۹ (برقراری تأمین اجتماعی به‌عنوان حقی همگانی)، اصل ۳۰ (تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه)، اصل ۳۱ (تأمین مسکن متناسب با نیاز)، اصل ۴۳ (حقوق اقتصادی شهروندان)، اصل ۴۸ (توسعه متوازن در سراسر کشور) و... این نظریه اصلی‌ترین مبنای وجود دستگاه اداری دولت محسوب می‌شود و تابع اصولی است که بر آن حاکم‌اند. مطالعه اصول ق.ا. در خصوص تکالیف دولت برای تأمین حقوق رفاهی شهروندان مؤید این مهم است که دولت ایران یک دولت رفاهی است که باید حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان را مطابق اصول حاکم بر خدمات عمومی (انطباق و تساوی) و به‌صورت متوازن در سراسر پهنه سرزمین اعمال کند. در واقع اگر دولت‌ها (قوه مجریه) توانسته بودند اصول حاکم بر خدمات عمومی را به‌نحو مطلوبی اجرا کنند، امروزه شاهد این میزان از تمرکز و تراکم در تهران و عدم توازن امکانات به این شدت میان تهران و سایر نقاط کشور نبودیم.

#### ۲.۱.۱. نسبت سنجی برابری ماهوی (برابری در قانون) و تراکم‌زدایی از تهران

همانند بسیاری از انقلاب‌های دیگر، یکی از عواملی که در انقلاب ایران در شروع و گسترش خیز مردم علیه نظام حاکم نقش مؤثری داشت، وجود تبعیض و نابرابری در امور مختلف بود. تبعیض در مقابل قوانین و مقررات، محروم بودن بخشی از جامعه از حقوق خویش، تحمیل بار تکالیف اجتماعی بر دوش عده‌ای خاص، تبعیض در محاکم و مانند آن، از مهم‌ترین مواردی بودند که بذر نارضایتی را در میان مردم افشاندند و در کنار سایر عوامل (مذهبی، اقتصادی، فرهنگی و...) زمینه بروز و پیروزی انقلاب را فراهم آوردند. به همین دلیل از مهم‌ترین خواسته‌های به‌حق ملت پس از پیروزی انقلاب که به‌صراحت در ق.ا. نیز گنجانده شد، تأمین مساوات در امور مختلف بود.

در ذیل عنوان حقوق ملت اصل ۱۹ ق.ا. 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 ۲۰ ق.ا. نیز اشعار می‌دارد: «همهٔ افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همهٔ حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند». عبارت مندرج در این اصول، نه شعار است و نه رسم القباله؛ اصول هدایت‌کننده و خط‌مشی سیاست‌های قضایی و اداری و اقتصادی دولت است. در نظام حقوقی کشورمان برابری ماهوی به‌روشنی در ق.ا. (اصول فوق‌الذکر) و سایر قوانین موضوعه گنجانده شده است و اغلب در پیاده‌سازی و اجرای این اصول از جانب دستگاه‌های اجرایی، ضعف وجود دارد و نابرابری‌ها به منصفهٔ ظهور می‌رسند.

اندیشمندان حقوقی در مفهوم برابری قانونی به اقسام گوناگونی قائل‌اند. کلسن بین برابری در قانون<sup>۱</sup> و برابری در مقابل قانون<sup>۲</sup> تمایز قائل می‌شود. در مفهوم برابری در قانون<sup>۳</sup>، وجود تبعیض در قانون را بر مبنای وجوه خاص و توسط قانونگذار صحیح نمی‌داند و در مفهوم برابری در مقابل قانون<sup>۴</sup> این نهادهای مجری قوانین هستند که نباید در اجرای آنها بین مشمولان قوانین تفاوت قائل شوند (Kelsen, 1999:146). به دیگر سخن، برابری در قانون مربوط به نهادهایی است که تدوین و تصویب هنجارهای حقوقی را بر عهده دارند و برابری در مقابل قانون مربوط به نهاد قانونگذار است. به عبارت دیگر، در سیری منطقی برابری در قانون به برابری در مقابل قانون می‌انجامد. اگر به هر دلیل قانونگذار در متون قانونی تبعیض ناروایی را گنجانده باشد، نهادهای مجری قانون قادر به تحقق برابری در مقابل قانون نیستند.<sup>۵</sup> پس، این برابری به اشکال گوناگون تحقق می‌یابد: نخست آنکه قانونگذار باید قوانین را بدون ایجاد زمینه هر گونه تبعیض بین شهروندان در اجرای آن تدوین کند؛ دوم منع هر گونه تبعیض در اعمال قوانین است (ویژه، ۱۳۹۰: ۳۶۰-۳۵۹). اصل عدم تبعیض، نقطهٔ پایه‌ای ایدهٔ دموکراتیک است. بدین معنا که در نظام دموکراتیک، افراد از حیث ذاتی و ماهوی با هم برابر و دارای خصلت ارزشی برابر گونه‌اند (خسروی، ۱۳۸۸: ۲۵).

برابری در قانون (در قانونگذاری) به‌نوعی برابری ماهوی را تداعی می‌کند که مربوط به مفاد قانون است (اصول ۲۰، ۱۹ و ۴۸ ق.ا. مثال‌هایی در این زمینه‌اند). در صورتی که برابری در مقابل قانون مربوط به اعمال قانون است که برابری شکلی را تداعی می‌کند (بندهای ۱۲، ۹، ۱۴ و ۳).

1. Egelite dans la loi

2. eagilite devant la loi

3. egalite dans la loi

4. egalite devant la loi

۵. در واقع اگر برابری در مقابل قانون مربوط به ساختار اجرایی و قضایی است، برابری در قانون به قانونگذار بازمی‌گردد که در این صورت لاجرم قانونگذار در تحقق برابری مقدم بر مجریان خواهد بود.

اصل ۳، اصول ۳۰ و ۳۱ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ مثال‌هایی در این زمینه‌اند که به‌خوبی از جانب مقنن اساسی وضع شده‌اند. برخی حقوقدانان برای «برابری در مقابل قانون»، ارزشی فرو ق.ا. و برای «برابری در قانون» ارزش ق.ا. در نظر می‌گیرند (55: 1997, melin soucramanien). نظام حقوق کشور ما در زمینه برابری در قانون موازین روشنی را اتخاذ کرده که مستلزم پیاده‌سازی مطلوب از جانب نهادهای مجری قانون برای نیل به تراکم‌زدایی و تمرکززدایی حقوقی از شهر تهران است.

### ۲.۱.۲. نسبت‌سنجی برابری شکلی (برابری در مقابل قانون) و تراکم‌زدایی از تهران

از عنوان خدمات عمومی برمی‌آید که خدمات عمومی متعلق به عموم افراد جامعه است. بنابراین اصل تساوی خدمات عمومی اقتضا دارد که همه افراد جامعه به‌طور 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 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 امتیازهای خاص در نظر بگیرد. اگر جامعه توانایی تأمین خدمات عمومی برای همه افراد را نداشته باشد، محرومیت از این خدمات باید متوجه همه افراد شود. بنابراین، نه قانونگذار حق دارد گروهی از افراد جامعه را، تحت تأثیر جو سیاسی یا هر بهانه‌ای، از مواهب اجتماعی محروم سازد و نه دولت حق دارد، در برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های خود، تبعیض و تبعیض را نسبت به افراد روا دارد (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۸۵)؛ 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: ۴۷۰). اصول مرتبط با برابری و عدم تبعیض از آن جمله اصول هستند. ق.ا. در اصول مذکور و اصول ۴۸ و ۱۰۱ ق.ا. به‌خوبی تکالیف دولت را برای جلوگیری از تبعیض میان شهروندان در سراسر کشور و بهره‌مندی همه افراد از امکانات برابر متعین کرده است. اگر دولت‌ها در زمینه برابری در مقابل قانون که مستلزم عدالت‌محوری در زمینه توزیع خدمات عمومی است اهتمام بیشتری داشتند و برابری در قانون مصرح در اصول (۴۸، ۲۰، ۱۹) ق.ا. را به مرحله برابری در مقابل قانون (برابری شکلی) می‌رساندند، اساساً امروزه این میزان از تمرکز امکانات اعم از اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و... و تراکم جمعیت را در کلانشهرها به‌خصوص در تهران شاهد نبودیم. با ملاحظه این نوع از توسعه‌یافتگی ناموزون میان تهران و سایر استان‌ها آیا می‌توان قائل به موفقیت دولت‌ها در پیاده‌سازی مفهوم تساوی عموم در برابر قانون (برابری شکلی) شد؟

«برابری در مقابل قانون»، «برابری در بهره‌مندی از آزادی و احترام مدنی»، «برابری در بهره‌مندی از فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی»، «برابری در بهره‌مندی از منابع» و «برابری در



بهره‌مندی از رفاه» برای نمونه قلمروهایی هستند که با محتوای برابری ارتباط دارند (Schwartzschil, 1999:156). از آنجا که دولت ایران از منظر ماهیت‌شناسی، دولت رفاه است باید تکالیف قانونی خود به‌خصوص در ق.ا. را به‌منظور هرچه نزدیک‌تر کردن به مفهوم برابری در اجرا به کار بندد تا با اعمال توسعه متوازن در سراسر کشور، شاهد نوعی تراکم‌زدایی مکانیک‌وار و قانونی از شهر تهران باشیم.

مسئله دخالت دولت‌های رفاه در بازتوزیع ثروت و توزیع امکانات اقتصادی، اجتماعی به نفع ضعیف‌ترهای جامعه را می‌توان در چارچوب مفهوم برابری توجیه کرد (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۳: ۷۹)؛ مسئله‌ای که با توزیع متناسب امکانات در سراسر کشور می‌تواند یکی از راهکارهای اساسی برای حل تمرکزگرایی افسارگسیخته از تهران باشد.

حق رفاهی به‌عنوان یک حق مثبت، حق داشتن بر پاره‌ای منافع و کالاهاست (پی‌گلدینگ، ۱۳۹۳: ۱۸۴). از آنجا که مطابق اصول متعدد ق.ا. دولت ایران، دولت رفاه است، از این‌رو از استلزامات ماهیت این‌گونه دول ایجاد امکانات مذکور در زمینه‌های بهداشت، درمان، مسکن، اشتغال و... به‌صورت برابر برای شهروندان است. دیگر برای یک دولت خودداری از دخالت در حقوق فردی کفایت نمی‌کند. با توجه به افزایش روزافزون دخالت دولت‌ها در زندگی اجتماعی (به‌خصوص دول رفاه)، حکومت‌ها به میزان فراوانی مسئولیت تأمین و تضمین رفاه شهروندان را عهده‌دار شده‌اند و به اصطلاح دولت‌های رفاه پدید آمده‌اند (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۶۵-۲۶۴). پاسخ به پرسش‌های ذیل می‌تواند در زمینه بررسی موفقیت یا عدم موفقیت دولت‌ها برای اعمال اصل برابری در توزیع خدمات عمومی در سراسر کشور به‌نحو عادلانه راهگشا باشد. آیا دولت‌ها به این تکالیف قانونی خود به‌نحو مطلوب عمل کرده‌اند؟ آیا با مقایسه بین بهره‌مندی از خدمات عمومی و امکانات در تهران و شهرستان‌ها می‌توان مدعی اعمال اصل تساوی در کشور بود؟

## تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران

### ۱. آمایش سرزمین

امروزه یکی از شاخص‌ها و معیارهای توسعه‌یافتگی، میزان انطباق برنامه‌های اجرایی هر کشور با مبانی و مطالعات جامع آمایش سرزمین است. برنامه آمایش سرزمین، برنامه نرم‌افزاری، شالوده تمشیت و شاکله سیاستگذاری و اجرایی هر کشور است تا بتوان از مزیت‌ها، فرصت‌ها و استعداد‌های هر سرزمین به‌گونه‌ای استفاده کرد که محدودیت‌ها، تهدیدها و چالش‌ها، کمترین زمینه تأثیرگذاری و میدان مانور را داشته باشد. از مهم‌ترین ویژگی‌ها و ملزومات برنامه آمایش سرزمین، جامع و یکپارچه‌نگری، پویا و دینامیک بودن برنامه، زمان‌مند بودن، عادلانه بودن

فرایندها، ایمن و زیست‌محیطی بودن، نظام‌مند و سلسله‌مراتبی بودن برنامه به لحاظ سطح، موضوع و پدیده‌ها و بالاخره متوازن بودن همه ارکان و ابعاد برنامه است. پیام عدم توازن معمولاً ناکارایی اقتصادی، نابرابری اجتماعی، جریان‌های مهاجرتی قوی و آشوب‌های اجتماعی است. 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). ایده مشترک در همه نظریات مربوط به عدالت توزیعی این است که در تخصیص منابع و بازتوزیع امکانات در جامعه اعم از ثروت و مناصب عمومی، باید با مردمان رفتاری برابر داشت. اصل اولیه از نظر عدالت، برابری همه افراد در تخصیص امکانات و برخورداری از آنهاست. از تعاریفی که در خصوص آمایش سرزمین می‌توان ارائه داد، این است که: «آمایش سرزمین تنظیم رابطه بین انسان، سرزمین و فعالیت‌های انسان در سرزمین به‌منظور بهره‌برداری درخور و پایدار از جمیع امکانات انسانی و فضایی سرزمین در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع در طول زمان است» (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۱۲).

#### ۱.۱. مبانی قانونی آمایش سرزمین

آمایش سرزمین یا توسعه متوازن از راه‌حل‌های بنیادین برای نیل به تراکم‌زدایی قانونی، علمی و منطقی از سطح شهر تهران است. در ذیل مستندات قانونی آمایش سرزمین در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه واکاوی می‌شود.

##### ۱.۱.۱. آمایش سرزمین در ق.ا.

عدالت توزیعی پیچیده‌ترین و در عین حال بحث‌برانگیزترین مفهوم عدالت و ناظر بر توزیع برابر منابع و تکالیف است. در واقع، در تخصیص منابع و بازتوزیع امکانات در جامعه باید با شهروندان رفتاری برابر داشت. شایان ذکر است که عدالت توزیعی از مؤلفه‌های عدالت اجتماعی است که دغدغه اصلی آن به تعبیر راولز ایجاد تعادل بین دو اصل آزادی و توزیع برابر امکانات اقتصادی و اجتماعی است (ویژه، ۱۳۹۰: ۴۰۴).

در بند ۹ اصل ۳ و اصل ۴۸ ق.ا. و در تحلیل این اصول می‌توان به تمرکزگرایی در تهران و

۱. «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به‌طوری‌که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.»

نیود توسعه متوازن و پایدار از میان استان‌های مختلف کشور در بهره‌مندی از امکانات اعم از اقتصادی، بهداشتی، آموزشی، درمانی و... اشاره داشت. اصولی که دولت را مکلف به اعمال توسعه متوازن در سراسر کشور کرده که مؤید تکلیف دولت بر تأمین عدالت توزیعی است. مطالعه انواع تمرکز (سیاسی-اداری، صنعتی، اقتصادی، بهداشتی-درمانی و...) می‌تواند مؤید اجرایی نشدن اصل مترقی ۴۸ ق.ا. باشد که دولت را مکلف کرده است نباید در توزیع فعالیت‌های اقتصادی و استفاده از درآمدهای ملی انسان‌ها تبعیضی وجود داشته باشد. از مجریان قانون انتظار می‌رود که با عمل به اصل ۴۸ ق.ا. که می‌تواند در قالب آمایش سرزمین و توجه بیشتر به مناطق محروم و کمتر برخوردار شهری و روستایی باشد، به‌گونه‌ای از عوامل دافعه جمعیت از شهرها و روستاهای کوچک همچون الف) به‌دست آوردن فرصت‌های شغلی و کسب درآمد بیشتر در تهران، ب) استفاده از امکانات رفاهی، بهداشتی، تحصیلی و درمانی در تهران بکاهند و با ارتقای عوامل جاذبه جمعیت همچون تأمین مسکن مناسب و ایجاد امکانات رفاهی (بند ۱ اصل ۴۳)، توسعه کشاورزی و حمایت بیشتر از کشاورزان (بند ۹ اصل ۴۳) و ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و افزایش میزان فرصت‌های شغلی (بند ۲، اصل ۴۳)، در مرحله اول از مهاجرت به تهران بکاهند و در مرحله دوم موجب مهاجرت معکوس از تهران به نقاط شهری و روستایی شوند.

#### ۱.۱.۲. آمایش سرزمین در سایر قوانین

علاوه بر ق.ا. در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز مبحث آمایش سرزمین جزء دغدغه‌های جدی قانونگذار بوده است. در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌ریزی منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل، جایگاه ممتازتری یافت، به‌طوری‌که تبصره‌های ۵ و ۶ قانون برنامه اول به این موضوع اختصاص یافت و به هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به مناطق محروم و توزیع متعادل آن در بین مناطق مختلف توجه شد.

برنامه دوم توسعه در زیرمجموعه اهداف کلان آن به تحقق عدالت اجتماعی، خط مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد توجه و تأکید قرار گرفت. در این برنامه دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌ها با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد.

برنامه سوم توسعه را می‌توان از برنامه‌های جامع به‌منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به حساب آورد. طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری-سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از

برنامه‌های قبل مطرح شد. از جمله نکات مثبت ق.ب.س.ت.، تأکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌هاست.

در مراحل نخستین تهیه ق.ب.س.ت.، سند چشم‌انداز درازمدت توسعه ملی تصویب شد و رویکرد آمایش سرزمین و نگرش به ابعاد منطقه‌ای و فضایی توسعه، نقش و اهمیت بیشتری یافت. در این برنامه به آمایش سرزمین به‌عنوان یک سند راهبردی فرادست که چارچوب کلی و تقسیم وظایف ملی هر یک از استان‌های کشور را در قالب نظریه پایه توسعه استان ترسیم می‌کند، اشاره شده است. بی‌تردید برنامه چهارم نوآوری‌هایی را طراحی و ارائه کرده که یکی از آنها توجه به آمایش سرزمین به‌طور جدی است.

همچنین در مواد ۱۸۰ تا ۱۸۶ ق.ب.س.ت. به آمایش سرزمین توجه ویژه‌ای شده است. در ماده ۱۸۰ دولت مکلف شده است که در راستای تحقق اصل ۴۸ ق.ا. هر ساله حداقل ۱۰ درصد از فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم را کاهش دهد. همچنین در ماده ۱۸۲ قانون مذکور شورای آمایش سرزمین به‌منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در آفرین ۱۴۰۴ هجری شمسی نیز در خصوص آمایش سرزمین مواردی ذکر شده است که اهمیت جدی مسئله را نمایان می‌سازد. همچون ملاحظات امنیتی و دفاعی؛ کارایی و بازدهی اقتصادی؛ وحدت و یکپارچگی سرزمین؛ گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای؛ حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی و رفع محرومیت‌ها به‌خصوص در مناطق روستایی کشور. اما اینکه در اجرایی کردن این قوانین تا چه حد دولت‌ها موفق بوده‌اند، آمار و ارقام مربوط به تمرکز امکانات در تهران و کلانشهرها مؤید پاسخ به این پرسش است.

## ۲. دولت الکترونیک

هیأت حاکمه‌ای که برای جنبه‌های گوناگون اعمال حاکمیت، از فناوری اطلاعات استفاده می‌کند، «دولت الکترونیک» نام دارد. چنین دولتی امکان استفاده آسان از فناوری اطلاعات را برای ارائه خدمات دولتی به‌صورت شبانه‌روزی به شهروندان میسر می‌سازد (فتحیان و مهدوی نور، ۱۳۸۹: ۱۷۴). اصطلاحی که بلوغ دولت الکترونیک را بهتر بیان می‌کند، دولت همه جا حاضر<sup>۱</sup> است که «متضمن پنج هر یا any به شرح زیر است:

هر زمانی (any time)، هر مکانی (anywhere)، هر شبکه‌ای (any network)، هر وسیله‌ای (any device)، هر خدمتی (any service). یکی از برنامه‌های تحول در نظام اداری دولت

1. ubiquitous government (U-Government)

الکترونیک است. به واسطه دولت الکترونیک می‌توان تا حد زیادی به حل بسیاری از مشکلات مربوط به تمرکز در تهران امیدوار بود. گام برداشتن در راه تحقق دولت الکترونیک از اولین برنامه‌های دولت‌ها از ابتدای قرن بیست‌ویکم قرار گرفته و حتی میان پاره‌ای از دولت‌ها در برقراری این نظام گونه‌ای از مسابقه نیز برقرار شده است (محسنی، ۱۳۸۶: ۱۷۵). البته پیش از هر چیزی باید در خصوص دولت الکترونیک به فرهنگ‌سازی در میان آحاد جامعه برای استفاده بهینه از این خدمات و همچنین برگزاری دوره‌های آموزشی برای مردم توجه ویژه‌ای داشت تا مردم بتوانند از استقرار دولت الکترونیک استفاده بهینه را ببرند.

امروزه دولت دسترس‌پذیر از مفاهیم بنیادین حقوق است و دولت‌ها باید سعی کنند خود را به این هدف نزدیک‌تر سازند. اهمیت این اصل در مورد خدمات عمومی به حدی است که اگر بگوییم پیدایش دولت الکترونیک و متعاقب آن خدمات الکترونیکی دولت بر مبنای این اصل است، سخنی به‌گرافه نگفته‌ایم. در عصری که عصر ارتباطات نامگذاری شده است، همراهی دولت و سازگاری آن با این مفهوم امری الزام‌آور به‌نظر می‌رسد. مثال زیر به‌خوبی مؤید مزایای بهره‌گیری از دولت الکترونیک برای کاهش تراکم به‌صورت 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 متقنی برای لازم‌الوجوب بودن عملیاتی شدن دولت الکترونیک باشد که حتی با حفظ تراکم جمعیتی موجود، می‌توان به اعمال مدیریت حقوقی-اداری نوینی در کلانشهر تهران با توسل به دولت الکترونیک امیدوار بود.

## ۲.۱. مبانی قانونی دولت الکترونیک

از آنجا که از تاریخ تصویب ق.ا. و بازنگری در آن حدود سه دهه می‌گذرد، دولت الکترونیک در ق.ا. به‌عنوان میثاق ملی جایگاه روشن و دقیقی ندارد. اما پس از آن در سایر قوانین موضوعه از جمله سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری، مقنن بر وجوب به‌کارگیری دولت الکترونیک از جانب دستگاه‌های اجرایی تأکیدات فراوانی داشته است. به‌دلیل اهمیت این موضوع، ق.م.خ.ک. فصل خاصی را (فصل ۵) به این موضوع اختصاص داد؛ ولی این بدین معنا نیست که شروع این بحث به تصویب این قانون برمی‌گردد؛ بلکه پیشتر از آن نیز در برنامه‌های توسعه به این مسئله پرداخته شده بود. شاید بتوان گفت اولین اقدام سازمان‌یافته و فراگیر در زمینه تحقق دولت الکترونیک در ایران، طرح توسعه کاربری فناوری اطلاعات (تکفا) بود که در سال ۱۳۸۱ تدوین و تصویب شد (رضایی‌زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۷). در ذیل تکالیف قانونی دولت در زمینه پیاده‌سازی دولت الکترونیک بررسی می‌شود.

### ۲.۱.۱. دولت الکترونیک در ق.ا.

براساس اصل انطباق از آنجا که خدمات عمومی برای تأمین نیازهای عمومی است و نیازها و منافع عمومی پیوسته در حالت تغییر و دگرگونی است، به همین سبب دستگاه‌های متولی خدمات عمومی موظف‌اند خدماتی که به جامعه ارائه می‌دهند، متناسب با نیازها و مقتضیات روز باشد. عبارت دولت الکترونیک در هیچ‌یک از اصول ق.ا. مورد اشاره قرار نگرفته است، اما از بند ۱۳ اصل ۳ (تأمین خودکفایی در علوم و فنون...) و بند ۷ اصل ۴۳ (استفاده از علوم و فنون...) می‌توان به‌عنوان مستندات قانونی ضعیف و مبهم در این خصوص یاد کرد. بدیهی است خدمات عمومی باید با تغییرات نیازهای همگانی منطبق شوند که یکی از مصادیق بارز اصل انطباق از سلسله اصول حاکم بر خدمات عمومی دولت الکترونیک است.

### ۲.۱.۲. دولت الکترونیک در سایر قوانین

برخلاف اصول ق.ا. که دولت الکترونیک در آنها از جایگاه والایی برخوردار نیست، اما در سایر قوانین بدان تأکید ویژه‌ای شده است. در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری توجه ویژه‌ای به دولت الکترونیک صورت گرفته است که در ذیل بدان اشاره می‌شود:  
- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی (ماده ۱۵ سیاست‌های کلی نظام اداری)؛  
- خدمت‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم (ماده ۱۷ سیاست‌های کلی نظام اداری).

در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نیز بر دولت الکترونیک تأکید شده است. ق.ب.ا.ت. در بند ۳ تبصره ۲۲ به استفاده از تکنولوژی پیشرفته اداری، به‌ویژه تکنولوژی انفورماتیک، به‌منظور خدمت‌رسانی با کیفیت و سرعت مطلوب اشاره کرده است. برنامه‌های دوم و سوم توسعه نیز با پیش‌بینی شورای عالی اداری در نظام اداری و اجرایی کشور و همچنین تثبیت آن در ق.م.خ.ک. یکی از وظایف این شورا را اصلاح و مهندسی مجدد در عمل در سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی کردن فعالیت‌ها عنوان کرد و با اینکه عبارت «خدمات الکترونیک» یا دولت الکترونیک در قوانین مذکور و همچنین در وظایف شورای عالی اداری به‌طور صحیح ذکر نشده است، با توجه به اهداف ذکر شده می‌توان ضرورت آن را استنباط کرد. مواد ۲۸، ۵۹، ۹۴، ۱۰۳، ۱۱۲، ۱۱۶، ۱۲۴، ۱۲۵ و ۱۶۰ ق.ب.س.ت. نیز در همین زمینه تدوین شده است. در برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز این امر مغفول نمانده و در ادامه استراتژی نوسازی فعالیت‌ها و خدمات

اداری، موادی در این زمینه آمده است. از جمله مواد ۵۷ و ۱۴۲ برنامه چهارم توسعه که به ترتیب تأمین و تضمین ارائه خدمات فناوری اطلاعات در سراسر کشور و استفاده از فناوری‌های نوین اداری و بازرگاری و مهندسی فرایندها و روش‌ها را متذکر می‌شوند و نیز بند «ج» ماده ۱۲۷ این قانون که به خدمات الکترونیک اشاره دارد.<sup>۱</sup> همچنین در ماده ۴۶ تا ۴۹ برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه به صورت عام و در مواد ۲۱۱، ۱۷۷، ۱۱۹، ۹۰، ۵۵ و ۳۵، به صورت خاص ایجاد، توسعه و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی در کشور مورد تأکید قرار گرفته است. در نهایت می‌توان به ق.م.خ.ک. و مستندات ذیل اشاره کرد:

ارائه و ایجاد پایگاه‌های ارائه خدمات و اطلاعات (مواد ۳۷ و ۳۸ ق.م.خ.ک.)، ایجاد پایگاه ملی اطلاعات ایرانیان (ماده ۴۰ ق.م.خ.ک.) که همه قوانین مذکور بیانگر اهمیت دولت الکترونیک از منظر ق.م.خ.ک. است که از راهکارهای اصلی برای تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران است.

### ۳. کوچک‌سازی دولت

دولت‌ها با تغییر ساختار خود درصددند به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. الزامات اصل ۳ ق.ا. در زمینه وظایف دولت و تأکید آن بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده است تا اصلاح نظام اداری به عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف دولت، همواره مورد توجه مسئولان قرار گیرد. از این‌رو در برنامه‌های دوم تا پنجم توسعه و ق.م.خ.ک. به این مسئله توجه شده و با وجود تلاش‌های گسترده‌ای که به منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری از بزرگ‌ترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود (Lemley & Russell, 2002:23). از این‌رو اصلاحات مدیریتی و اداری کشور، نیازمند برنامه‌ای ساختاریافته، منسجم و گسترده است که طی آن همه طرح‌ها و پروژه‌های لازم برای تحقق اهداف و راهبردهای تحول اداری در افق زمانی مشخص پیش‌بینی شود.

#### ۳.۱. مبانی قانونی کوچک‌سازی دولت

کوچک‌سازی دولت در قانون اساسی صرفاً در بند ۱۰ اصل ۳ ق.ا. مورد اشاره قرار گرفته که البته با توجه به اینکه دولت ایران یک دولت رفاه است، نمی‌توان برای بند ۱۰ اصل ۳ نیز جایگاه ویژه‌ای قائل شد. برخلاف ق.ا. در سایر قوانین موضوعه از جمله سیاست‌های کلی نظام

۱. مواد دیگری مانند مواد ۱۳۱، ۴۴، ۳۳ نیز جنبه‌های دیگری از این بحث را مدنظر قرار داده‌اند.

اداری و سیاست‌های کلی نظام در مورد خصوصی‌سازی، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری این مهم از منظر قانونگذار به کرات مورد تأکید قرار گرفته است، اما از آنجا که مقامات حاکم عزم راسخی برای واگذاری امور به بخش‌های غیردولتی ندارند، بحث کوچک‌سازی دولت صرفاً در متن قوانین گنجانده شده و در اجرا و پیاده‌سازی اغلب ناموفق و ناملموس بوده است.

طرح مهرآفرین نمونه‌ای از اهتمام ناکافی در زمینه کوچک‌سازی دولت از جانب مجریان قانون است. در حالی که ق.ا.، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی اداری، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و... همگی بر چابک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت تأکید می‌ورزند، طرح مهرآفرین که در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسید و در قالب مصوبه هیأت وزیران به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد که دولت شرایط استخدام ۵۰۰ هزار نیرو را فراهم آورد که این مصوبه در تعارض با قوانین بالادستی است (مالکی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱) و سیاست کوچک‌سازی دولت را که یکی از مؤلفه‌های اصلی آن کاهش تعداد کارکنان دولت است، نقض کرد. در ذیل کوچک‌سازی دولت از منظر مبانی قانونی واکاوی می‌شود.

### ۳.۱.۱. کوچک‌سازی دولت در ق.ا.

در تحلیل بحث کوچک‌سازی دولت در ق.ا. این مهم را نباید از نظر دور داشت که بین اصول متعدد ق.ا. در این حوزه تعارضات آشکاری وجود دارد. بند ۱۰ اصل ۳ ق.ا. بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور تأکید دارد، اما در اصول متعددی همچون اصول ۳۱، ۳۰، ۲۹، ۲۸ و ۴۳ دولت را مکلف به تأمین نیازهای اولیه زندگی و تمشیت اموری همچون اشتغال، مسکن، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش دولتی، تأمین خوراک و پوشاک و... می‌کند. بدیهی است که بین حذف تشکیلات غیرضرور و اصول مذکور تعارضاتی آشکار وجود دارد، چراکه مقنن اساسی از یک سو خواهان حذف تشکیلات غیرضرور است و از سوی دیگر این تکالیف مقرر بر دولت، مستلزم یک دولت فربه و پسارفاه است.

### ۳.۱.۲. کوچک‌سازی دولت در سایر قوانین

در این زمینه علاوه بر تکلیف بند ۱۰ اصل ۳ ق.ا. (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور) می‌توان به ماده ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری (چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری) که از راهبردی‌ترین موازین قانونی برای کوچک‌سازی دولت است، اشاره کرد. همچنین در 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 ۴۴ ق.ا. توسط مقام معظم رهبری، افق‌های جدیدی برای اجرای این برنامه گشوده شد.



در ق.ب.س.ت.، برای انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی تکالیفی تعیین شده که اهم این تکالیف در مواد ۱، ۲، ۳، ۶۴، ۱۵۰ مورد تأکید قرار گرفته است. جهت‌گیری‌های کلی مواد یادشده عبارت‌اند از:

- کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)؛  
- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور (مواد ۱، ۲ و ۶۴)؛

- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد ۱ و ۲)؛  
- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت (مواد ۲ و ۶۴)؛

- بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده ۳)؛  
- کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد در پایان برنامه نسبت به تعداد آن در آغاز برنامه ((ماده ۳)).

در ق.ب.چ.ت (فصل دوازدهم) تکالیف متعددی برای دولت در خصوص نظام اداری (کوچک‌سازی دولت) تعیین شده است که اهم آنها عبارت‌اند از:

- نحوه انجام امور حاکمیتی، واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، وظایف زیربنایی و تصدی‌های اقتصادی دولت (ماده ۱۳۶) قانون)؛

- تهیه تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها و واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (ماده ۱۳۷) قانون)؛

- کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت (ماده ۱۴۵) قانون)؛

- متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت اصلی آن و تطبیق نحوه انجام وظایف دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌ها و احکام بخش توسعه مدیریت دولت (ماده ۱۴۶) قانون).

در ق.ب.پ.ت. نیز تکالیفی بر دولت برای کوچک‌سازی به قرار ذیل در مواد ۵۳ و ۶۵ مقرر شده است:

در ماده ۵۳ دولت مکلف شده است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام کند که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد، که با انحلال سازمان تربیت بدنی و ایجاد وزارت ورزش و جوانان هم‌اکنون ۱۸ وزارتخانه در ساختار حقوقی -اداری دولت وجود دارد. همچنین در بند «الف» ماده ۶۵ قانون مذکور آمده است که به‌منظور تمرکززدایی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت: هر گونه انتقال به کلان‌شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. این حکم و سایر

مقررات مربوط به انتقال و مأموریت کارکنان رسمی و ثابت بین دستگاه‌ها در مورد کارکنان پیمانی و قراردادی (در طول قرارداد) قابل اجرا است. همچنین در بند «ج» ماده ۶۵ مقرر شده است که تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کار معین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه به استثنای اعضای هیأت علمی سالانه حداقل ۲ درصد کاهش می‌یابد. براساس فصل دوم ق.م.خ.ک. و به خصوص ماده ۱۳ این قانون، باید امور تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق بخش غیردولتی صورت گیرد. ماده ۱۵ این قانون نیز واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی دولت را با رعایت اصل ۴۴ ق.ا. و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی مورد تأکید قرار می‌دهد. همچنین در ماده ۱۸ قانون مذکور انتقال کارمندان به بخش غیردولتی مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است. بند «ب» ماده ۲۴ (کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان سالیانه ۲ درصد) و تبصره ماده ۵۱ ق.م.خ.ک. (ممنوعیت استخدام) را نیز می‌توان در راستای تکالیف قانونی دولت برای کوچک‌سازی برشمرد که موارد مذکور مؤید تأکید همه قوانین (به جز قانون اساسی، البته به استثنای بند ۱۰ اصل ۳) برای نیل به کوچک‌سازی دولت است که حصول این مهم می‌تواند از راهکارهای اصلی برای تراکم‌زدایی از شهر تهران باشد.

## نتیجه‌گیری

تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران محقق نخواهد شد، مگر با درک مراتب اهمیت اجرایی کردن آن، گذر از مرحله شعار در این زمینه و ورود به مرحله پیاده‌سازی و در نهایت باور به ظرفیت‌های قانونی مؤثر در این زمینه در ق.ا. و سایر قوانین موضوعه. ساختار متمرکز حقوقی-سیاسی کشور تأثیر بسزایی در تمرکز و تراکم افسارگسیخته در تهران دارد. با شکستن این تمرکز از طریق راهکارهای قانونی برشمرده شده در تحقیق و تفویض قدرت سیاسی، اداری و اقتصادی به سطوح پایین‌تر، تراکم جمعیت و تمرکز امکانات به تدریج درهم‌شکسته و به توسعه متوازن در پهنه سرزمین منجر خواهد شد. نظام قانونی کشورمان با ارائه راهکارهای مناسب در این زمینه (دولت الکترونیک، آمایش سرزمین، کوچک‌سازی دولت و ...) دولت را مکلف به اجرای این تکالیف قانونی کرده است. البته شایان ذکر است که در برخی قوانین بین تکالیف قانونی دولت برای تراکم‌زدایی از تهران، ماهیت رفاهی دولت ایران و ساختار حقوقی-سیاسی آن، که یک ساختار متمرکز و بسیط است، تعارضاتی وجود دارد که حل آن مستلزم بازنگری در برخی قوانین مرتبط در این زمینه است. نمونه بارز آن بند ۱۰ اصل ۳ ق.ا. در بحث کوچک‌سازی دولت و تکالیف دولت در اصول متعدد ق.ا. است، که اجرای یکی از این تکالیف (تأمین مسکن، اشتغال، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش رایگان، تأمین خوراک و پوشاک و...)

مستلزم نفی بند ۱۰ اصل ۳ است. اما در خصوص تکالیف قانونی دیگر همچون آمایش سرزمین بین قوانین مختلف در این زمینه (ق.ا.، سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و...) هماهنگی و تناسب مطلوبی وجود دارد. آمایش سرزمین و توسعه متوازن را می‌توان اصلی‌ترین راهبرد برای تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران دانست. در بحث دولت الکترونیک هم هرچند در ق.ا. سازوکار مشخص و دقیقی وجود ندارد، در سایر قوانین موضوعه که اشاره شد، ظرفیت‌های قانونی مناسبی برای تراکم‌زدایی از تهران، با توسل به دولت الکترونیک پیش روی دستگاه‌های اجرایی گذارده شده است. از دولت‌ها انتظار می‌رود مفهوم برابری در قانون مصرح در اصول ۲۰، ۱۹ و ۴۸ را به مرحله برابری در مقابل قانون مبدل سازند، تا با توسعه متوازن امکانات (بهداشتی، علمی، درمانی، فرهنگی، سیاسی-اداری و...) نوعی پخشایش موزون جمعیت در سراسر کشور را به صورت قانونمند شاهد باشیم. موارد ذیل می‌تواند به عنوان پیشنهادهایی برای نیل به تراکم‌زدایی قانونی از جانب دولت مورد توجه قرار گیرد:

۱. در نظر گرفتن مسئله تراکم‌زدایی از تهران به عنوان یک معضل اساسی و تمهید جدی به منظور اجرایی کردن آن با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود توسط دولت؛
۲. اجرایی کردن آمایش سرزمین و توسعه متوازن در سراسر کشور از نظر بازتوزیع امکانات در همه زمینه‌ها؛
۳. پیاده‌سازی دولت الکترونیک در تمامی عرصه‌های نظام اداری به منظور نیل به تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران؛
۴. اهتمام جدی به منظور کوچک‌سازی دولت و جلوگیری از تصویب طرح‌های خلاف سیاست‌های چابک‌سازی دولت همچون طرح مهرآفرین؛
۵. تفسیر نوین و کارآمد شورای نگهبان نسبت به بند ۳ اصل ۱۰ (چابک‌سازی دولت)، بند ۱۳ اصل ۳ و بند ۷ اصل ۴۳ (دولت الکترونیک) به عنوان راهکارهای قانونی مؤثر در زمینه تراکم‌زدایی از تهران؛
۶. جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید تمرکززا و تراکم‌زا در تهران.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. افروغ، عماد (۱۳۷۳). شهری شدن و توسعه و نظریه شهری پیشنهادی مرکز-پیرامون، مجموعه مقاله‌های سمینار جامعه‌شناسی، تهران: سمت.

۲. پروین، خیرالله (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی، تهران: سمت.
۳. پی گلدینگ، مارتین (۱۳۹۳). مفهوم حق (۱): درآمدی تاریخی، محمد راسخ، تهران: طرح نو.
۴. خسروی، حسن (۱۳۸۸). حقوق اساسی، تهران: دانشگاه پیام‌نور.
۵. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). حاکمیت ملی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۶. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: دادگستر.
۷. فتحیان، محمد؛ مهدوی‌نور، سید حاتم (۱۳۸۹). مبانی و مدیریت فناوری اطلاعات، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران.
۸. قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۹۳). حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: شهر دانش.
۹. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). مبانی حقوق عمومی، تهران: میزان.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۲). مدیریت شهری، تهران: نشر تیسرا.
۱۲. کوهن، کارل (۱۳۷۳). دموکراسی، فریبرز مجیدی، تهران: خوارزمی.
۱۳. محسنی، منوچهر (۱۳۸۶). جامعه‌شناسی جامعه اطلاعاتی، تهران: نشر دیدار.
۱۴. مدیر شانه‌چی، محسن (۱۳۷۹). تمرکزگرایی و توسعه‌نیافتگی سیاسی در ایران معاصر، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۱۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل.
۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان.
۱۷. هداوند، مهدی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: خرسندی.
۱۸. یاسوری، مجید؛ حاتمی‌نژاد، حسین؛ اسدزاده، هانیه (۱۳۹۴). تمرکزگرایی در تهران، روندها و سیاست‌ها، تهران: سیمای دانش.

## ب) مقالات

۱۹. پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۹۳). «نتایج همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت»، مجموعه مقالات همایش تراکم‌زدایی و تمرکززدایی پایتخت، ص ۳۳-۱۶.
۲۰. حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۳). «راهبردهای تمرکززدایی و تراکم‌زدایی از تهران به‌عنوان پایتخت ایران»، مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و سازماندهی پایتخت، اسفند ۹۳، ص ۹-۱.
۲۱. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ زرشکیان، سهرورد (۱۳۹۰). «مدخلی بر خدمات عمومی

- الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوق خصوصی، ش ۱۹، دوره ۸، ص ۱۶۸-۱۳۷.
۲۲. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب»، مجله برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ش ۱، دوره ۱، ص ۱۴۷-۱۱۱.
۲۳. مالکی، محمدرضا و دیگران (۱۳۹۲). «بررسی ابعاد حقوقی و اداری طرح مهرآفرین»، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۳۰۰۸، ص ۱-۲۷.
۲۴. هداوند، مهدی؛ کاظمی، داوود (۱۳۹۲). «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در ق.م.خ.ک.»، فصلنامه راهبرد، ش ۶۷، دوره ۲۲، ص ۹۳-۶۳.

### ج) سخنرانی‌ها

۲۵. مهریار، امیرهوشنگ، تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران، «سلسله مباحثات اقتصادی و مدیریتی، نشست سی و چهارم، ۳ خرداد ۱۳۸۵»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۶. ۲-میدری، احمد، تراکم‌زدایی، تمرکززدایی و نظام بودجه‌نویسی متمرکز در ایران، «سلسله مباحثات اقتصادی و مدیریتی، نشست سی و چهارم، ۳ خرداد ۱۳۸۵»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

## ۲. لاتین

### A) Books

27. Badash D. C (1990). *Cours de Droit Constitutionnel et la science politique*. publiee par la Faculté de droit de caen.
28. kelsen,Hans (1999). *Theorie pure du droit,traduit de l'allemand per Charles G.D.J/Bruylant*, Eisenmann,Pariss/Bruxelles,L.
29. MELIN SOUCRAMANIEN, Ferdinand.(1997). *le principe d'egalite dans la jurisprudence du conseil constituionnel*,PARIS:Aix-Marseille,Economica,Presses Univerditaires d' Aix-en-provence.
30. Schwatzschil, Maimon (1999). *Constitutions Law and Equality*, ed. Patterson D.,*A Companion to Philsophy Law and Legal Theory*, Blackwell Publisher.

### B) Articles

31. Lemley ellen c.; d Russell Gregory (2002). "impelmenting restorative justice by "groping along": a case study in program evoloutionary implementation", *the justicesystem journal*, vol.23, No 2.