

آشنائی با پرونده‌های حقوق عمومی

عنوان پژوهش

ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۳

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۰/۷



شناسنامه

عنوان:

آشنائی با پرونده‌های حقوق عمومی

ادغام شوراهاى عالی؛ فراز و فرودها

مؤلف:

حسین آئینه نگینی

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۸۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۰۷

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

چکیده.....	۳
درآمد.....	۴
۱. بررسی ماده یک قانون برنامه سوم توسعه.....	۶
۲. اقدام شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورا.....	۸
۲,۱ تحلیل اقدام شورای عالی اداری.....	۹
۲,۲ تحلیل مصوبه بر پایه صلاحیت شورای عالی اداری موضوع ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه.....	۱۰
۲,۳ بررسی اقدام شورای عالی اداری بر مبنای رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۱۳
۲,۴ بررسی مندرجات مصوبه.....	۱۴
۲,۵ بررسی سایر مستندات شورا در تصویب مصوبه مذکور.....	۱۴
۳. مجلس و مصوبه ادغام شوراهای عالی.....	۱۶
۳,۱ بررسی طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس.....	۱۶
۳,۲ تحلیل دیدگاه‌های موافق و مخالف در مجلس.....	۱۸

- ۳,۳. تحلیل نظرات نمایندگان راجع به طرح تعیین وضعیت شوراهای ۱۹
۴. شورای نگهبان و طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی ۲۰
- ۴,۱. ایرادات شورای نگهبان ۲۰
- ۴,۲. تحلیل نظر شورا ۲۱
۵. تعیین تکلیف ادغام شوراهای توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام ۲۴
- نتیجه گیری و پیشنهاد ۲۵
- منابع ۲۶
- ضمائم ۲۷
- یادداشت‌ها ۳۴

چکیده

شوراهای عالی به عنوان یکی از اجزای قوه مجریه دارای مسئولیت‌های متفاوتی در امور اجرایی کشور می‌باشند. نکته اساسی و مهم در مورد این شوراهای این است که برخی از این شوراهای به لحاظ منشأ، ریشه در قوانین مصوب قوه مقننه دارند و لذا هرگونه تغییر و تحول در ساختار این گروه از شوراهای، نیازمند وضع قانون از سوی قوه مقننه می‌باشد؛ چرا که مصوبات قوه مقننه را صرفاً از طریق وضع قانون جدید می‌توان اصلاح کرد. اما شورای عالی اداری بدون توجه به این اصل، در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ اقدام به تغییر در ساختار این شوراهای نموده و ۲۸ شورای عالی را در قالب ۴ شورا و کمیسیون ادغام کرد. البته شورا در اقدام دیگر خود در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۲۴ دبیرخانه این شوراهای را نیز در قالب ۴ دبیرخانه شورا و کمیسیون ادغام کرد.

نتیجه این اقدام، عکس‌العمل مجلس به این اقدام شورای عالی اداری بود که در نهایت به تصویب طرحی با هدف احیای مجدد شوراهای ادغام شده انجامید. در نهایت، مصوبه مذکور با عنوان «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. حال سوال این است که آیا شورای عالی اداری قانوناً صلاحیت انجام چنین امری را داشته است؟ آنچه در این مقاله پرونده محور استنتاج شده این نکته است که بر اساس اصول حقوقی همچون اصل حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا اصولاً نمی‌توان برای شورای عالی اداری چنین شأنی را قائل شد.

کلید واژه‌ها: شوراهای عالی، شورای عالی اداری، ادغام، مجلس شورای اسلامی، حاکمیت قانون، سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی

درآمد

به منظور ورود به بررسی مصوبه ادغام شوراهای عالی، مصوب شورای عالی اداری طریق صواب آن است که نخست و به اختصار شورای عالی اداری را معرفی کنیم تا هرگونه اظهارنظر راجع به حدود اختیارات و وظایف شورای مذکور با توجه به متون قانونی و مستند باشد.

با توجه به تاریخچه تقنینی کشورمان رد پای تشکیل شورای عالی اداری را در قوانین برنامه پنج ساله توسعه از جمله بند ۳ و ۴ پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌توان یافت. امری که در ماده اول قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ به صورت کامل، چه از نظر ترکیب اعضا و چه از نظر وظایف مقرر، تصویب و به دایره قوانین اجرایی کشور وارد شد. در نهایت ماده یادشده در ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ تنفیذ و به عبارتی مدت اجرای آن تمدید گشت. بند "ب" ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه مقنن حدود وظایف و صلاحیت‌های این شورا را این چنین تشریح می‌کند:

- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز
- ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
- ۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی.
- ۴- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.

۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیر دولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های

غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.

۶- اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرائی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها.

۷- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرائی.

۸- تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی

۹- تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاههایی که براساس مصوبات شورای عالی ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.

۱۰- تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و اداری و جابجایی و تأمین ساختمان‌های اداری.

۱۱- تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.

۱۲- تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرائی

البته نگارنده توجه دارد که در قوانین لازم‌الاجرای کنونی ماده (۱۱۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) اصلی‌ترین مقرر قانونی راجع به تشکیل و ترکیب اعضای این شورا و ماده (۱۱۵) قانون مذکور راجع به شرح وظایف شورای عالی اداری می‌باشد که در این قانون حدود صلاحیت‌های این شورا بیان شده است. اما از آنجا که این قانون بعد از مصوبه شورای عالی اداری به تصویب رسیده لذا در این نوشتار قابلیت استناد ندارد.

در راستای اجرای ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ طرحی را تصویب کرد که بر اساس آن ۲۸ شورای عالی که

تشکیل برخی از آن‌ها ریشه در قوانین مصوب قوه مقننه داشت، در چهار شورا و کمیسیون ادغام می‌شد. امری که سؤالات، مباحث و چالش‌های حقوقی فراوانی را پیش روی نهادها و دستگاه‌های مرتبط و مسئول در نظام تقنینی کشور از مجلس به عنوان مهد تقنینی کشور گرفته تا شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام از یک سو و پژوهش‌گران و صاحب نظران حقوقی از سوی دیگر، قرار داد.

اولین عکس العمل به این مصوبه را مجلس نشان داد؛ در واقع، مجلس انجام چنین اقدامی از سوی قوه اجرایی کشور (شورای عالی اداری) را ورود ناصواب به حیطه اختیارات و وظایف خود می‌دانست. عکس العمل مجلس در قبال این مصوبه با ارائه طرحی از جانب نمایندگان مجلس با عنوان "طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی" صورت گرفت که مفاد و محتوای آن از احیای مجدد شوراهای عالی حکایت می‌کرد.

این طرح با وجود موافقت‌ها و مخالفت‌های متعدد، سرانجام در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ با کسب آرای لازم از تصویب مجلس گذشت و در اجرای اصل نود و چهارم قانون اساسی، جهت اظهار نظر شورای نگهبان به آن شورا ارسال شد. اما شورای نگهبان با ذکر ایرادتی مصوبه مذکور را جهت اصلاح به مجلس عودت داد.

هرچند وکلای ملت در مقام رفع ایرادات شورای نگهبان و تامین نظر شورا دست به اصلاحاتی در مصوبه مذکور زدند اما نتوانستند تأیید شورای نگهبان را جهت معتبر ساختن مصوبه مذکور کسب نمایند. لذا در نهایت، بعد از رفت و آمدهای مکرر مصوبه یادشده میان مجلس و شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه خویش، مصوبه یادشده بر طبق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، برای تصمیم‌گیری نهایی در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در نهایت، در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۶ مصوبه مذکور با تغییراتی به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و با عنوان "قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی" وارد دایره قوانین لازم‌الاجرا در کشور شد. این نوشتار مجالی است تا مسئله ادغام شوراهای عالی را با نگاهی حقوقی (حقوق عمومی) بررسی نماییم.

۱. بررسی ماده یک قانون برنامه سوم توسعه

در بند ب از ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه که در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم

توسعه نیز تنفیذ و اجرای آن تمدید شد یکی از وظایف و اختیارات این شورا چنین مقرر شده است:

"۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز"

نکته‌ای که قبل از ورود به بحث باید به آن تذکر داد ماهیت شوراهای عالی اداری است، اگر ماهیت این شوراها را بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی کمیسیون متشکل از چند وزیر بدانیم، در این صورت ایجاد این شوراها با اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایرت خواهد داشت؛ چرا که کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی صرفاً باید مرکب از وزرای دولت باشند. لذا در این کمیسیون‌ها افرادی غیر از وزرا نمی‌توانند عضویت داشته باشند. این در حالی است که در شوراهای موضوع بحث نه تنها افراد غیر وزیر در آن حضور دارند بلکه در برخی از این شوراها همچون شورای عالی بیمه ریاست این شوراها با افرادی خارج از هیأت وزرا می‌باشد. این موضوع در نظرات شورای نگهبان از جمله نظریه شماره ۵۶۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۶ نیز آمده است که عضویت افرادی غیر از وزرا در کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ مغایر این اصل می‌باشد.

به نظر می‌رسد اساساً ماهیت این شوراها را نهاد و واحدی غیر از کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ بدانیم.

سوالی که در مورد تصویب این ماده قانونی مطرح می‌شود این است که آیا اساساً بر مبنای اصل ۸۵ قانون اساسی که تفویض قانونگذاری به غیر را ممنوع نموده است، اقدام مجلس به تصویب این ماده قانونی توجیه‌پذیر است؟ به عبارت دیگر، آیا مجلس می‌تواند انجام چنین اقدامی را در حدود صلاحیت و اختیار نهادی از قوه مجریه قرار دهد؟

برای پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که بر مبنای اصل ۸۵ قانون اساسی که مقرر می‌دارد "... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخصی یا هیأتی واگذار کند..." تقنین از صلاحیت‌های اختصاصی مجلس به شمار می‌رود. لذا مجلس حق ندارد اعمال قوه مقننه را به شخص یا نهاد دیگری واگذار نماید.

نکته دیگر این است که ایجاد و شکل‌گیری برخی از نهادهایی که مجلس بر طبق

این ماده قانونی صلاحیت تحول در ساختار آن‌ها را در صلاحیت شورای عالی اداری قرار داده است اساساً ناشی از قانون است و این گروه از نهادها بر مبنای قوانین مصوب مجلس (قبل یا بعد از انقلاب) ایجاد شده‌اند.

دیگر آنکه اصول حقوقی، خصوصاً اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که مسائل و موضوعاتی که منشأ ایجادشان به قانون مصوب مجلس باز می‌گردد، صرفاً با مصوبه مجلس و با وضع قانون بتوان در آن‌ها تجدیدنظر کرد.

بر این اساس تصویب این ماده قانونی با این شمول وسیع و صرفاً استثنا کردن وزارتخانه‌ها از شمول آن، با اصول حقوقی سازگار به نظر نمی‌رسد نیست. چرا که در میان موسسات و واحدهایی که مجلس اذن تحول در ساختار آن‌ها را به شورای عالی اداری به عنوان یک نهاد در درون قوه مجریه داده است، واحدهایی وجود دارد که مبنای ایجاد آن‌ها قوانین مصوب مجلس می‌باشد.

بر اساس مطالب ذکر شده اساساً تحول در ساختار چنین نهادهایی باید از طریق وضع قانون و توسط قوه مقننه انجام گیرد. این در حالی است که مجلس تحول در ساختار این دست از موسسات را نیز در صلاحیت شورای عالی اداری قرار داده که امری خلاف قانون اساسی و اصول حقوقی می‌باشد.

در نتیجه از آنجا که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، قانونگذاری از شئون انحصاری مجلس و غیرقابل واگذاری به نهاد دیگر دانسته شده است و از سوی دیگر بر اساس اصول حقوقی، اصلاح ساختار موسساتی که تشکیل آن‌ها ریشه در قوانین مصوب مجلس دارد صرفاً با وضع قانون ممکن است، لذا نتیجه حاصل از این دو مقدمه این است که مجلس نمی‌تواند تحول در ساختار آن گروه از واحدهای اداری را که منشأ تقنینی دارند را به نهادی دیگر واگذار نماید. از این رو تصویب این ماده قانونی از سوی مجلس، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. البته تایید این مصوبه توسط شورای نگهبان نیز قابل انتقاد است.

۲. اقدام شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورا

شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ به منظور اصلاح نظام اداری و ایجاد نظام اداری صحیح، مستنداً به بند "ب" ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه و

اصول (۶۰)، (۱۱۳) و (۱۲۶) قانون اساسی طی مصوبه‌ای اقدام به ادغام ۲۸ شورای عالی در قالب دو شورا و دو کمیسیون به شرح زیر نمود:

با ادغام دبیرخانه شورای اقتصاد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، شورای عالی صادرات، شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، هیئت امنای صندوق ذخیره ارزی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه، شورای عالی الگوی مصرف، "دبیرخانه شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی" را پدید آورد و با ادغام دبیرخانه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی فضایی، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی علمی کاربردی، شورای عالی زیست فناوری و شورای عالی استاندارد، "شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری" ایجاد شد. به علاوه دبیرخانه شورای عالی آب، شورای عالی انرژی و شورای عالی حفاظت محیط زیست در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دولت، و دبیرخانه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در دبیرخانه کمیسیون فرهنگی دولت ادغام شد.^(۱)

۲.۱ تحلیل اقدام شورای عالی اداری

مستمسک اصلی شورای عالی اداری برای این اقدام، قسمت اول از بند "ب" ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه می‌باشد که اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها را از طریق ادغام، انحلال، و انتقال موسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز، در شمار وظایف و اختیارات شورای عالی اداری قرار داده است.

به عنوان مقدمه لازم به ذکر است که شوراهای عالی از لحاظ منشأ پیدایش به دو دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول شوراهایی هستند که ایجاد آن‌ها ریشه در مصوبات قوه مقننه (مجلس شورای ملی سابق و مجلس شورای اسلامی) دارد و دسته دیگر شوراهایی هستند که منشأ پیدایش آن‌ها به تصمیمات و مصوبات قوه مجریه برمی‌گردد. از سوی دیگر باید توجه داشت که از یک سو مستنداً به اصل (۵۸) قانون اساسی

اعمال قوه مقننه به وسیله مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود که مصوبات آن بعد گذر از مراحل قانونی به عنوان قانون لازم‌الرعايه، به سایر قوا ابلاغ می‌شود. افزون بر این به استناد اصل (۸۵) قانون اساسی باید گفت که قانونگذاری از شئون خاص مجلس و از صلاحیت‌های ویژه این نهاد محسوب می‌شود.

بر این اساس آنچه لازم به ذکر است این است که «اصل حاکمیت قانون» ایجاب می‌کند که تغییر یا نسخ یک عمل تقنینی صرفاً از طریق عمل تقنینی دیگری امکان پذیر باشد که طبعاً این اقدام تنها در صلاحیت قوه مقننه می‌باشد. لذا آن دست نهادهایی که منشأ ایجاد آنها به مصوبات قوه مقننه بازمی‌گردد صرفاً با مصوبات بعدی خود این نهاد قابلیت تغییر دارند و حتی خود مجلس نیز نمی‌تواند این امر را به نهادی دیگر واگذار نماید مگر موارد ضروری در حدود اصل (۸۵) قانون اساسی (مزروعی، ۱۳۸۶، ۷)

نکته دیگری که باید به آن توجه کرد این است که هرگونه برداشت و تفسیر از قوانین و مقررات باید منطبق بر اصول حاکم بر یک نظام حقوقی از جمله «اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی» و «اصل حاکمیت قانون» صورت گیرد. بنابراین اگرچه شورای عالی اداری اقدام خود را بر پایه قسمت اول از بند "ب" ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توجیه کرده است، اما این اقدام نمی‌تواند بدون توجه به اصول حقوقی صورت گیرد. بر این اساس از آنجا که ایجاد برخی از شوراهای عالی ریشه در قوانین و مصوبات قوه مقننه دارد، نمی‌توان برای شورای عالی اداری صلاحیت نقض این قوانین از طریق تصویب مصوبه‌ای برخلاف مفاد آن قوانین را در نظر گرفت؛ چرا که این امر به معنی نقض اصل سلسله مراتب قوانین است.

۲.۲. تحلیل مصوبه بر پایه صلاحیت شورای عالی اداری موضوع ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه

تحلیل مصوبه را در دو مرحله، یکی اصل اقدام شورای عالی اداری و دیگری مفاد مصوبه، به بحث می‌گذاریم.

در خصوص نفس اقدام شورا فارغ از مندرجات مصوبه و به بیان دیگر صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای عالی اداری در ادغام و یا انحلال موسسات و سازمان‌ها، لازم به ذکر است که بند "ب" ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه یکی از اختیارات

شورای عالی اداری را "اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز" بیان داشته است.

مطابق برداشت اول، منظور از ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه این است که شورای عالی اداری مستقلاً و صرفاً از طریق مصوبه خود می‌تواند در اجرای این ماده گام بردارد و رأساً به اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و حتی حذف و ادغام واحدهای آن‌ها بپردازد.

بر اساس برداشت دوم شورای عالی اداری این اختیار خود را باید از طریق سازوکار خاص مثلاً از طریق پیشنهاد به هیأت دولت و یا طرح لایحه در مجلس اعمال نماید.

پذیرش برداشت اول منجر به تالی فاسدهای عدیده‌ای در نظام تقنینی کشور خواهد شد که مهم‌ترین آن‌ها، مخدوش شدن اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی است که اصلی اساسی در جهت تنظیم و نظم‌دهی امور یک جامعه به صورت عام و امور اداری به صورت خاص می‌باشد. چرا که این اصل بر انطباق تصمیمات قانونی با تصمیمات بالاتر و تطبیق مصوبات فرودین با مصوبات دست بالا تأکید دارد (قاضی، ۱۱۱، ۱۳۸۳) و (هاشمی، ۱۳۸۹، ۱۳۲).

برای تطبیق این اصل بر موضوع مورد بحث باید گفت همه تصمیمات قوه مجریه اعم از تصمیمات هیأت دولت و سایر نهادهای صالح برای تصمیم‌گیری در قوه اجرایی باید با قوانین مصوب قوه مقننه هماهنگ باشند و در حقیقت این امر به این معنی است که مفاد و محتوای مصوبات مراجع ذیصلاح در قوه اجرایی با مفاد قوانین مصوب مجلس مغایرتی نداشته باشد.

با توجه به این توضیحات چگونه پذیرفتنی است که به وسیله یک مصوبه از نهادی در دل قوه مجریه (شورای عالی اداری) چندین مصوبه و قانون مصوب قوه مقننه اصلاح شود. اگر چه مجلس در این ماده قانونی صلاحیت تحول در ساختار واحدهای اجرایی را به شورای عالی اداری قرار داده است اما کاملاً واضح است که این ماده نحوه انجام این صلاحیت را مشخص نکرده است. لذا شورای عالی اداری نمی‌تواند در انجام این صلاحیت خود چنان گام بردارد که اصل حاکمیت قانون و اصل ۸۵

قانون اساسی را نقض کند.

نتیجه دیگر پذیرش این برداشت آن است که با پذیرش این امر، مصوبات مجلس ویژگی قطعیت خود را از دست خواهند داد و تضمینی برای عدم عدول سایر سازمان‌ها از مصوبات مجلس نمی‌توان یافت؛ امری که در حقیقت به معنی نادیده گرفتن قوانین مصوب نمایندگان مردم می‌باشد.

به دیگر سخن اقدام شورای عالی اداری، به عنوان نهادی در قوه مجریه، یکی از اصول بنیادین حقوق اساسی که همانا اصل تفکیک قواست را مخدوش می‌کند. توضیح آنکه یکی از آثار اصل تفکیک قوا این است که هیچ‌گاه اعمال قوه مجریه به عنوان یکی از مجریان قوانین نباید خلاف آنچه که قوه مقننه وضع کرده است باشد یا این قوه حق ندارد به وضع مقرراتی مغایر قوانین مصوب مجلس اقدام کند (رضایی زاده، ۱۳۸۵، ۷۷). این امر به معنی نقض اصل پنجاه و هفتم^(۲) قانون اساسی است که قوای حاکم در جمهوری اسلامی را مستقل از یکدیگر می‌داند.

اگرچه ممکن است گفته شود ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه در محول کردن صلاحیت اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی به شورای عالی اداری صراحت دارد، اما نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که اولاً در مورد آن دست شوراهایی که منشأ ایجاد آن‌ها مصوبات قوه مقننه است، اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که صرفاً از طریق خود مجلس و با تصویب متن قانونی دیگری در ساختار و تشکیلات آن‌ها دخل و تصرف صورت گیرد. از سوی دیگر بر اساس اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس نمی‌تواند چنین امری را به نهادی دیگر واگذار نماید. هر چند که ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه همانطور که خواهد آمد متضمن واگذاری صلاحیت این امر به شورای عالی اداری نیست.

نکته دیگر این است که صراحت ماده (۱۵۴) دال بر اعطای "اصل صلاحیت" به شورای عالی اداری است، و نه نحوه‌ی اعمال این صلاحیت؛ به عبارت دیگر، مجلس در این قانون صرفاً حدود اختیارات و صلاحیت شورای عالی اداری را ترسیم کرده است. بنابراین شورا در نحوه‌ی اعمال این صلاحیت خود نمی‌تواند خلاف قواعد و اصول مسلم و بنیادین حقوقی گام بردارد. به راین اساس شورای عالی اداری باید در مقام اعمال صلاحیت مذکور بین دو گروه از نهادها قائل به تفکیک می‌شد:

۱- نهادها و واحدهایی که منشأ ایجاد آنها به قوانین مصوب مجلس برمی‌گردد،

۲- نهادها و واحدهایی که در نتیجه تصمیمات قوه مجریه ایجاد شده‌اند.

بر این اساس نمی‌توان برای شورای عالی اداری صلاحیت اعمال اختیار مندرج در قسمت ۱ بند "ب" ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه را در مورد واحدهای گروه اول علی‌الرأس و به صرف تصویب شورا و بدون تصویب مجلس دانست. در حقیقت در حوزه‌ی حقوق عمومی نه تنها داشتن صلاحیت اشخاص حقوق عمومی (موسسات و واحدهای اجرایی و...) باید مستند به قانون باشد بلکه اشخاص مذکور در اعمال این صلاحیت نیز باید منطبق بر قوانین و اصول حقوقی عمل کنند. به عبارت دیگر اعطای صلاحیت قانونی به یک نهاد به این معنی نیست که آن نهاد در نحوه اعمال این صلاحیت اختیار تام دارد تا به هر صورت که می‌خواهد صلاحیت خود را اعمال کند. بلکه قوانین و اصول حقوقی در نحوه‌ی اعمال این صلاحیت نیز حاکم بر اشخاص مذکور می‌باشند

۲،۳. بررسی اقدام شورای عالی اداری بر مبنای رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۰۲-۳۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۸ موضوع ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۴ شورای عالی اداری مبنی بر انحلال سازمان صنایع کوچک با این استدلال که منشأ پیدایش این صنایع قانون مصوب مجلس می‌باشد و لذا چنین اقدامی در حدود صلاحیت شورای عالی اداری نیست نظر به این دارد که شورای عالی اداری مجاز به انحلال سازمان‌هایی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند نمی‌باشد (آرای هیأت عمومی دیوان؛ ۱۳۸۶، ۳۴۷) و (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۸، ۹۸).

با دقت در موضوع رأی و علت ابطال مصوبه موضوع دادنامه، از سوی دیوان عدالت اداری می‌توان مفاد این رأی را چنین خلاصه کرد که تصمیمات شورای عالی اداری در راستای ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه نمی‌تواند خلاف قوانین مصوب مجلس باشد، حال چه این تصمیم در باب انحلال واحدهای اجرایی باشد یا ادغام آنها؛ به عبارت موجز این رأی لزوم تضمین اصل سلسله مراتب قوانین را بازگو می‌کند.

در حقیقت مصوبه راجع به ادغام شوراهای عالی در اساس همانند مصوبه باطل شده این شورا به وسیله دیوان عدالت اداری است. اگرچه موضوع مصوبه باطل شده، انحلال سازمان صنایع کوچک بوده و موضوع مصوبه مورد بحث ادغام شوراهای عالی است؛ اما در اساس و اصل اقدام یکسان می‌باشند. به عبارت دیگر در این دو عمل مستند اقدام شورا همان ماده ۱۵۴ قانون برنامه بوده است. لذا بر اساس استدلال هیئت عمومی دیوان در ابطال مصوبه شورا راجع به انحلال سازمان صنایع کوچک باید گفت عمل شورا در ادغام شوراهای عالی نیز عملی خلاف قانون و اصول حقوقی است. از این رو با توجه به موارد فوق باید گفت اعمال اختیار شورای عالی اداری بنا بر ماده (۱۵۴) قانون برنامه توسعه باید بر اساس سازوکارهای منطبق با قانون و اصول حقوقی باشد. به عبارت دیگر برداشت دوم از ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم برداشت موافق با اصول حقوقی به نظر می‌رسد که شورای عالی اداری بر اساس این برداشت عمل نکرده است.

۲،۴. بررسی مندرجات مصوبه

اساسی‌ترین مسئله‌ای که در این مصوبه به چشم می‌خورد عدم سنخیت میان اهداف و وظایف شوراهایی است که در قالب یک شورا یا کمیسیون ادغام شده‌اند. به عنوان نمونه قرار گرفتن شورای عالی آموزش و پرورش، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات، شورای عالی زیست فناوری و شورای عالی استاندارد در قالب یک شورا^(۳) این سؤال را ایجاد می‌کند که چگونه می‌توان اموری بدین اندازه متمایز و اهدافی چنین متفاوت را در قالب یک شورا ساماندهی نمود. از لحاظ فنی نیز افرادی که در هر یک از این شوراهای عضویت دارند متخصص حوزه خاص خود هستند لذا به منظور پیشبرد اهداف متعدد ذیل هر شورا نیاز است کارگروه‌هایی تخصصی یا به عبارتی شوراهای فرعی ایجاد شود؛ امری که در حقیقت چیزی جدا و متفاوت با وضعیت سابق و تعدد شوراهای نیست.

۲،۵. بررسی سایر مستندات شورا در تصویب مصوبه مذکور

راجع به استناد شورای عالی اداری به اصول (۶۰)^(۴)، (۱۱۳)^(۵) و (۱۲۶)^(۶) قانون اساسی باید گفت که نکته اساسی در تفسیر اصول قانون اساسی جهت مستند کردن

اقدامی به آن‌ها این است که: یکصد و هفتاد و هفت اصل و یک مقدمه در ظرف واحد قانون اساسی وجود دارد، یعنی نمی‌توان در اجرای یک اصل یا تفسیر آن به سایر اصول و بخش‌های قانون اساسی پی‌توجه بود؛ به عبارت دیگر یکی از نکاتی که در تفسیر قانون اساسی باید به آن توجه داشت جامع‌نگری در تفسیر این قانون می‌باشد. برداشت همه‌جانبه و صحیح از اصول مندرج در متن قانون اساسی زمانی حاصل می‌شود که نگاهی جامع به همه اصول قانون اساسی داشته باشیم. لذا وقتی می‌خواهیم به اصل شصتم قانون اساسی برای توجیه عملی از سوی قوهی مجریه استناد کنیم این استناد و برداشت زمانی صحیح و موجه خواهد بود که به سایر اصول قانون اساسی از جمله مفاد اصل پنجاه و هشتم^(۷) نیز توجه داشته باشیم.

لذا اعمال صلاحیت از سوی هر نهاد و مقامی نباید با نگاهی بخشی و جزئی‌نگر به قانون اساسی باشد، چرا که چنین نگاهی موجب برداشت‌های ناروا و چه بسا منجر به اقدامی برخلاف قانون اساسی شود.

علاوه بر این، اصل شصتم قانون اساسی که مستند مصوبه شورای عالی اداری قرار گرفته است چنین مقرر می‌کند که "اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهدهی رهبری گذارده شده است از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است" این اصل نیز هرچند به صراحت "اعمال قوه مجریه" را بر عهدهی رهبری و رئیس‌جمهور و وزراء قرار می‌دهد، ولی راجع به بررسی این مصوبه بحث قدری ریشه‌ای‌تر است و اساساً سوال این است که آیا چنین اعمالی در حدود صلاحیت قوه مجریه قرار می‌گیرد؟

در حقیقت اول باید امور مربوط به قوهی مجریه را مشخص و احصا کرد و در مرحله بعد مستنداً به اصل شصتم قانون اساسی مقامات مندرج در این اصل را مسئول اجرای آن‌ها دانست. این در حالی است که راجع به موضوع مورد بحث، سوال و چالش اصلی در همان مرحله اول است که آیا چنین اعمالی می‌تواند در صلاحیت قوه مجریه باشد تا به استناد اصل شصتم قانون اساسی بخواهیم مسئول اجرای آن‌ها را مشخص کنیم. در حقیقت استناد به اصل شصتم قانون اساسی در این مورد نوعی مصادره به مطلوب است به این معنی که شورا به عنوان مقدمه اول چنین اعمالی را در شمار اعمال اداری اجرایی قرار می‌دهد و به عنوان مقدمه دوم هر عمل قوه اجرایی را

در ید اجرایی رئیس جمهور و وزرا می‌داند، مگر آن دست اعمالی که مقنن اساسی آن را در شمار وظایف رهبری قرار داده باشد. لذا به عنوان نتیجه، موضوع مصوبه را در قلمرو صلاحیتی قوه مجریه می‌داند. در حقیقت چالش همان مقدمه اول قیاس منطقی شورای عالی اداری است که اساساً آیا این امر، در حدود صلاحیت قوه مجریه می‌باشد تا با استفاده از مقدمه دوم آن را به قوه مجریه بسپاریم؟ به عبارت موجز شورا محل اختلاف را مقدمه اثبات شده خود قرار داده است.

راجع به اصول (۱۱۳) و (۱۲۶) که مورد استناد شورای عالی اداری قرار گرفته است، نیز همین مطلب صادق می‌باشد، چرا که اصل (۱۱۳) رئیس جمهور را رئیس قوه مجریه می‌داند و اصل (۱۲۶) نیز مسئولیت امور اداری را مستقیماً به رئیس جمهور واگذار می‌کند. همه این موارد در صورتی می‌تواند مورد استناد قرار گیرد که امری در شمار امور اجرایی باشد تا در این صورت بتوان با استناد به این اصول آن را در شمار صلاحیت‌های رئیس جمهور و سایر ارکان قوه مجریه دانست. در صورتی که در مسئله مورد بحث این امر در شمار امور اجرایی نیست تا بتوان با مستندات فوق آن را در شمار صلاحیت‌های ارکان قوه مجریه دانست.

۳. مجلس و مصوبه ادغام شوراهای عالی

در واکنش به این اقدام شورای عالی اداری، تعدادی از نمایندگان مجلس طرحی را به مجلس ارائه دادند که بر اساس آن از طرفی دولت موظف شده بود که مصوبه شورای عالی اداری و مصوبات پیرو آن را در مورد شورای عالی اداری ملغی‌الاثرا کرده و شوراهای عالی را کما فی السابق تشکیل دهد و از سوی دیگر دولت موظف شده بود که ظرف مدت سه ماه ترتیبات قانونی لازم را به منظور ارتقای کارایی شوراهای اتخاذ کند.^(۸)

۳.۱. بررسی طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس^(۹)

اولین و مهم‌ترین ایراد وارد بر این طرح که مقرر می‌دارد از تاریخ تصویب این طرح دولت مکلف است از مصوبه شورای عالی اداری "رفع اثر" کند را دخالت ناصواب قوه مقننه در محدوده قانونی وظایف و اختیارات قوه مجریه و زیر پا گذاشتن اصل تفکیک قوا دانست. به صراحت اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوا مستقل از

یکدیگرند و لذا قوای سه گانه نمی‌توانند در امور مربوط به یکدیگر دخالت کنند. امری که مورد ایراد شورای نگهبان نیز قرار گرفته است و در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

از سوی دیگر اینکه مجلس در بخشی از این طرح دولت را مکلف می‌کند که ظرف سه ماه به منظور اصلاح ساختار شوراها اقدام به تهیه لایحه کند. از آنجا که به صراحت اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، اختیار تصویب لوایح قانونی با هیأت وزیران است، لذا هرگاه دولت راجع به نحوه عملکرد و سازمان شوراهای عالی نظری داشته باشد در قالب لایحه آن را به مجلس خواهد فرستاد، بر این اساس الزام دولت توسط مجلس در این رابطه عمل موجه و قابل دفاعی به نظر نمی‌رسد. بر این اساس تبصره ذیل^(۱۰) طرح نمایندگان در حقیقت مغایر اصل تفکیک قوا و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی می‌باشد. امری که در نظریه شورای نگهبان در مورد این طرح نیز به آن اشاره شده و در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

راجع به طرح مذکور نکته‌ی دیگری که می‌تواند مورد نظر واقع شود این است که به صراحت اصل (۷۵) قانون اساسی " طرح‌های قانونی... که نمایندگان عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی... می انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم باشد" لذا همانطور که شورای نگهبان نیز در نظریه خود راجع به این طرح به آن اشاره کرده است و در ادامه به آن پرداخته خواهد شد باید گفت: با توجه به این که تشکیل مجدد شوراهای منحل شده منجر به تحمیل بار مالی بر دولت می‌شود، لازم است منبع این افزایش هزینه دولت در طرح نمایندگان مشخص می‌شود.

البته شاید بتوان گفت که ایراد فوق ایراد شکلی به این طرح می‌باشد. از آنجا که ادغام شوراها بعد از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۸۶ صورت گرفته است لذا در آن زمان هنوز شوراهای عالی وجود داشته‌اند و وجود آنها به طور قطع در افزایش بودجه قوه مجریه نقش داشته است. به عبارت دیگر این شوراها در بودجه سال ۱۳۸۶ دارای اعتبار بودجه‌ای بوده‌اند هر چند ردیف مستقل بودجه‌ای نداشته‌اند. بر این اساس بعد از احیا بر اساس مصوبه مجلس نیز نمی‌توان گفت فاقد منبع مالی می‌باشند. لذا این ایراد نسبت به محتوا و ماهیت طرح مذکور نمی‌باشد. چرا که در حقیقت این شوراها

دارای منبع مالی بوده‌اند و صرفاً این امر در طرح مذکور قید نشده است. البته این اشکال، همانطور که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت، به نحوه‌ی تنظیم اصل (۷۵) قانون اساسی بازمی‌گردد، نه به اقدام شورای نگهبان در ایراد به این مصوبه مجلس.

۳،۲. تحلیل دیدگاه‌های موافق و مخالف در مجلس

نکاتی که عمدتاً در مباحث نمایندگان به هنگام بحث و بررسی پیرامون طرح یاد شده مطرح شده است به قرار ذیل می‌باشد که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.^(۱۱)

عمده استدلال‌های مخالفان در بندهای زیر خلاصه می‌شود:

یکی از مسائلی که مخالفان احیای مجدد شوراهای عالی مطرح کرده‌اند هم پوشانی وظایف شوراهای عالی است. در حقیقت برخی از شوراهای عالی وظایف مشابهی را انجام می‌دهند و عملاً در بسیاری از امور با یکدیگر موازی کاری دارند.

دلیل دیگر مخالفان، وقت گیر بودن تشکیل جلسات شوراهای برای فرد رئیس جمهور در سمت ریاست اغلب این شوراهاست که سبب می‌شود رئیس جمهور وقت زیادی را صرف حضور در این جلسات کند؛ چرا که تعدد این شوراهای که عمدتاً رئیس جمهور به عنوان عضو در آن‌ها حضور دارد وقت زیادی از رئیس جمهور در جهت شرکت در جلسات این شوراهای می‌گیرد.

دلیل دیگر مخالفان، حضور اعضای مشترک در غالب این شوراهای است؛ به عبارتی دیگر در برخی از این شوراهای افراد واحدی عضویت دارند بدین صورت که برخی از اعضای این شوراهای در چندین شورا عضو هستند.

استدلال موافقان را می‌توان در بندهای زیر خلاصه نمود:

در مقابل برخی از موافقان احیای شوراهای، اصل انجام چنین امری را خارج از حدود صلاحیت شورای عالی اداری می‌دانستند؛ در حقیقت این گروه از نمایندگان انجام این امور را از شئون تقنین و از کارویژه‌های مقنن دانستند. به اعتقاد این نمایندگان دولت (شورای عالی اداری) صرفاً نقش پیشنهاد دهنده را داشته است که می‌توانسته به صورت لایحه این امر را از مجلس درخواست کند.

دلیل دیگر موافقان احیای شوراهای وجود وظایف و اهداف متعدد در قوانین مختلف به ویژه قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برای شوراهای عالی می‌باشد.^(۱۲)

۳،۳. تحلیل نظرات نمایندگان راجع به طرح تعیین وضعیت شوراهای

در پاسخ به ایرادات مخالفان طرح احیای شوراهای مورد هم پوشانی وظایف و اشتراک اعضا باید گفت که چنین مشکلاتی ضرورت تجدیدنظر در ساختار شوراهای را ایجاب می‌کند، نه این که از اساس نهادهایی با وظایف و اهداف متعدد را از بدنه دولت محو کرد. و لذا ایرادتی از این دست نمی‌تواند مستمسک ادغام و حذف شوراهای عالی باشد.

مورد دیگری که بعضاً در دلایل مخالفان طرح شده این است که تعدد شوراهای عالی و لزوم حضور رئیس جمهور در آن‌ها وقت زیادی را از رئیس جمهور که عمده‌تاً به عنوان رئیس شوراهای عالی است می‌گیرد. آنچه در پاسخ این گروه از نمایندگان باید گفت آن است که اولاً در برخی از قوانین و اساسنامه‌های شوراهای عالی اساساً شخصی غیر از رئیس جمهور به عنوان ریاست شوراهای عالی قرار داده شده است و رئیس جمهور در این شوراهای عضویت ندارد، لذا این موضوع در رابطه با شوراهایی چون شورای عالی بیمه و... موضوعت ندارد. از سوی دیگر در برخی از این شوراهای همچون شورای عالی فناوری اطلاعات مطابق ماده (۳) اساسنامه این شورا در غیاب رئیس جمهور معاون اول ایشان در جلسه شورا حضور خواهد یافت لذا در این گروه از شوراهای نیز مسئله به این صورت حل شده است.

دیگر آنکه رئیس جمهور می‌تواند با استفاده از اختیارات مندرج در اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی که مقرر می‌دارد «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...» مسئله ایجاد شده را با استفاده از اختیارات قانونی و به صورت مبنایی حل نماید. به این معنی که رئیس جمهور در مواردی که حضورش در شوراهای مذکور ضرورتی ندارد این وظیفه خود را با انتخاب فردی به عنوان معاون، جهت حضور در شوراهای انجام دهد. لذا ایرادتی از این دست نمی‌تواند چندان به اصل موضوع خللی وارد آورد. به عبارت دیگر یکی از اهداف انتخاب رئیس جمهور اداره احسن امور اداری و اجرایی کشور است، امری که به منظور نیل به آن شخص رئیس جمهور باید از حداکثر اختیارات قانونی خود استفاده کند و نمی‌توان عدم اجرا یا اجرای ناقص امور اجرایی کشور را به اموری از این دست مستند ساخت. از سوی دیگر باید توجه کرد که در فرض وارد بودن اشکال، رفع این مشکل از

طریق ادغام شوراهای ممکن نیست، چرا که اگر هر یک از ۲۶ شورای عالی قبل از ادغام در ماه یک جلسه برگزار می‌کرد، با ادغام این شوراهای در چهار شورا و کمیسیون و در نتیجه حجم وسیع امور محوله و تعدد و تنوع وظایف محوله به این چهار شورا دیگر یک جلسه در ماه پاسخگوی این مسائل نخواهد بود، لذا هر شورا نیازمند جلسات متعدد در طول هر ماه خواهد بود؛ لذا عملاً رئیس جمهور کمافی السابق در حضور مشکل خواهد داشت. بر این اساس راه کار این مسئله همانند راهکار پیشنهادی فوق (استفاده از اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی) باید راهکاری اساسی و ریشه‌ای باشد.

راجع به استدلال موافقان باید این نکته را توجه کرد که موضوع مصوبه شورای عالی اداری ادغام شوراهای عالی است نه حذف این شوراهای؛ بنابراین وظایف محوله به شوراهای عالی در قوانین مختلف به وسیله چهار شورا و کمیسیونی که شوراهای عالی در آنها ادغام شده‌اند انجام خواهد شد، لذا ذکر این استدلال که در قوانین مختلف شوراهای عالی موظف به وظایفی هستند، نمی‌تواند دلیل قابل توجهی در توجیه اقدام به احیای شوراهای باشد.

۴. شورای نگهبان و طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی

طرحی که با وجود موافقت‌ها و مخالفت‌های متعدد سرانجام در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ به تصویب مجلس رسید در اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال شد که با ایراداتی از سوی شورای نگهبان مواجه شد.

۴.۱. ایرادات شورای نگهبان

شورای نگهبان در بررسی‌های خود نسبت به مصوبه مجلس چنین اظهارنظر کرده است که از یک سو مصوبه مجلس راجع به "ملغی‌الاثَر" بودن مصوبات دولت راجع به ادغام شوراهای، خلاف اصل (۶۰) قانون اساسی است. در واقع، شورا در این مورد، ورود مجلس به محتوای یک مصوبه خاص قوه مجریه را خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی دانسته؛ اصلی که اعمال قوه مجریه را جز در اموری که بر طبق قانون اساسی مستقیماً به رهبری واگذار شده است را در صلاحیت رئیس جمهور و وزرا قرار داده

است. به دیگر سخن، شورا این اقدام مجلس را مغایر با اصل استقلال قوای کشور دانسته است.

از سوی دیگر مجلس نمی‌تواند در اختیارات قوه مجریه دخالت کرده و اموری را که در اختیار این قوه است، را به صورت تکلیف درآورده و جنبه الزامی ببخشد، چرا که بر طبق اصل (۷۴)^(۱۳) قانون اساسی تنظیم لوایح قانونی در اختیار دولت می‌باشد و مجلس نمی‌تواند تنظیم آن را بر دولت تکلیف کند. در واقع شورای به استناد بخش اول از اصل ۷۴ که مقرر می‌دارد "لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و..." اقدام به تهیه لوایح را از جمله اختیارات دولت می‌داند. به عبارت دیگر، بر اساس این نظر شورا، دولت هرگاه لازم بداند و جریان امور اجرایی کشور ایجاب کند می‌تواند به تهیه لایحه اقدام نماید.

لذا بر این اساس مجلس نمی‌تواند اختیار دولت در قانون اساسی، به منظور تهیه لوایح را، تبدیل به تکلیف کند.

از دیگر ایرادات شورا به مصوبه مذکور مسئله بار مالی حاصل از ایجاد دوباره این شوراهاست که مغایر اصل (۷۵)^(۱۴) می‌باشد.^(۱۵)

۴.۲. تحلیل نظر شورا

راجع به لفظ «ملغی‌الاثار» در متن طرح مصوب مجلس باید گفت که در حقیقت شورای نگهبان انجام چنین عملی را از شئون و در حدود صلاحیت مجلس نمی‌داند که این نهاد بتواند اقدامات قوه مجریه راجع به امری را مستقیماً بلااثر کند.

ورود مجلس به صورت خاص به یک مصوبه قوه مجریه همانگونه که در نظریه شورای نگهبان نیز آمده است ورود مجلس به حیطه صلاحیت دولت محسوب می‌شود.

در حقیقت شورا این اقدام مجلس را امری مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی که در آن قوای سه‌گانه مجریه، قضائیه و مقننه را مستقل از یکدیگر دانسته است، می‌داند. از آنجا که در اصل ۶۰ قانون اساسی انجام امور قوه مجریه جز در اموری که بر طبق قانون اساسی مستقیماً بر عهده رهبر گذاشته شده است را در صلاحیت رئیس‌جمهور و وزرا قرار گرفته است، لذا ورود مجلس به یک مصوبه خاص در قوه مجریه که اعمال آن در صلاحیت مقامات مندرج در اصل ۶۰ می‌باشد، مغایر اصل استقلال قوا، مندرج در

اصل ۵۷ قانون اساسی و نیز ورود ناصواب به حدود صلاحیت مقامات قوه اجرایی مندرج در اصل ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

در حقیقت اثر طبیعی تصویب یک قانون این است که به محض رسمیت یافتن و لازم الاجرا شدن، همه مصوبات مغایر را از دایره اجرا خارج و نسخ می‌کند. لذا ذکر این امر در یک قانون، به نوعی این ویژگی قوانین را خدشه دار می‌کند، چرا که با ذکر الفاظی از این دست در متن قوانین چنین برداشت می‌شود که این اثر، منوط به تصریح در متن قانون است والا قوانین فاقد چنین تأثیری می‌باشند. این در حالی است که این امر ویژگی ذاتی قوانین است که به محض لازم الاجرا شدن، مصوبات و قوانین مغایر خود را بلااثر می‌کنند.

راجع به ایراد شورا مبنی بر بار مالی داشتن احیای شوراهای عالی، می‌توان استدلال کرد که اقدام شورای عالی اداری در ادغام شوراهای عالی در طول سال مالی ۱۳۸۶ انجام شده و به عبارت دیگر حذف شوراها در زمانی انجام شده که بودجه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس رسیده است، لذا به طور قطع در بودجه سال مزبور هزینه‌های مالی این شوراها نیز مورد توجه قرار گرفته است.

به عبارتی هزینه این شوراها در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ در بودجه قوه مجریه گنجانده شده است. لذا با منفک شدن دوباره این شوراها از بدنه این چهار شورا و احیای آن‌ها مطابق وضع نخستین، نمی‌توان گفت بار مالی بدون منبع درآمدی ایجاد شده است. چرا که این شوراها بعد از احیای مجدد نیز همچنان از همان منبع قانون بودجه سال ۱۳۸۶ استفاده می‌نمایند. اما از آنجا که به صراحت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، منبع تأمین هزینه باید در خود مصوبه قید شود، لذا از این جهت ایراد شورا که وظیفه صیانت از قانون اساسی را بر عهده دارد، قابل دفاع می‌باشد.

در واقع اصل ۷۵ قانون اساسی صراحتاً بیان می‌دارد که طرح‌هایی که از سوی نمایندگان مجلس مطرح می‌شود هرگاه اجرایی شدن این طرح‌ها موجب ایجاد هزینه‌ای جدید شود، باید منبع تأمین این هزینه در خود طرح ارائه شده نیز ذکر شود. لذا عدم ذکر منبع تأمین هزینه در این قبیل طرح‌ها مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی بوده، و شورای نگهبان به عنوان نهاد حافظ قانون اساسی باید از تصویب چنین طرح‌هایی ممانعت کند.

اما نکته اساسی در نحوه‌ی تنظیم اصل (۷۵) قانون اساسی است. در حقیقت فلسفه وضع و ایجاد موضوع این اصل در اساس این بوده است که هزینه‌ای بدون پیش بینی اعتبار و قدرت مالی قوه‌ی اجرایی بر این قوه تحمیل نشود، لذا فلسفه ایجاد این اصل، ممانعت از آن دست طرح‌هایی بوده که به صورت حقیقی و در اساس فاقد منبع مالی بوده‌اند؛ نه آن گروه از طرح‌ها که دارای منبع تأمین اعتبار می‌باشند، و صرفاً منبع مذکور در متن طرح ذکر نشده است.

بر این اساس اگر در ذیل اصل (۷۵) قانون اساسی که مقرر می‌دارد "طرح‌های قانونی و... که به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد... در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق... تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد" لفظ "در آن" قید نمی‌شد، این اصل هم پاسخگوی دغدغه واضعان قانون اساسی، مبنی بر عدم تحمیل بار مالی فرای قدرت مالی قوه مجریه بر این قوه بود و هم مانع از ایراد شورای نگهبان به مواردی از این دست که حقیقتاً دارای منبع مالی هستند، می‌شد.

در مورد ایراد شورای نگهبان راجع به ایجاد تکلیف توسط مجلس برای دولت مبنی بر تهیه لایحه راجع به تحول در شوراهای عالی ظرف سه ماه نیز، می‌توان گفت این تبصره از اساس نیاز به ذکر در مصوبه مجلس نداشته است. چرا که جریان طبیعی امور و ضرورت اجرای قوانین در سطح جامعه ایجاب می‌کند که در صورت وجود اشکال در سازمان بخشی از قوه مجریه، این قوه جهت رفع اشکال اقدام به تهیه لایحه و ارسال آن به مجلس نماید. اساساً یکی از علل پیش بینی اختیار تهیه لایحه برای قوه مجریه در اصل (۷۴) قانون اساسی همین موضوع است که دولت در موارد لزوم و مشکلات اجرایی از این اختیار قانونی خود استفاده کرده و مشکلات اجرایی را حل نماید. لذا مکلف کردن دولت به انجام این امر با اصول حقوقی از جمله اصل استقلال قوا مندرج در اصل (۵۷) قانون اساسی سازگاری ندارد. چرا که در حقیقت این اقدام مجلس ورود در حدود اجرای یک قانون است که صلاحیت اصلی قوه مجریه می‌باشد.

در پایان این تحلیل باید توجه داشت که هر چند این مصوبه در هر رفت و آمد بین شورای نگهبان و مجلس با اصلاحاتی از سوی مجلس همراه بود، اما این اصلاحات عموماً در نحوه‌ی تنظیم مصوبه مذکور بود و مجلس در محتوای مصوبه

خود برای اصلاح در جهت رفع کلیه ایرادات شورا گامی برنداشت و صرفاً در شکل مصوبه و الفاظ آن دست به تغییر زد و تنها تغییری را که مجلس مشخصاً در راه تأمین نظر شورا انجام داد حذف اصطلاح "ملغی‌الاثَر" بودن مصوبه شورای عالی اداری بود که این تغییر اگرچه یکی از ایرادات شورای نگهبان را برطرف می‌نمود، اما به جهت عدم رفع سایر ایرادات شورای نگهبان، مصوبه مذکور در نهایت نتوانست تأیید شورای نگهبان را کسب کند.

۵. تعیین تکلیف ادغام شوراها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام

با اصرار مجلس بر مصوبه خود و عدم تأمین کامل نظرات شورای نگهبان نهایتاً مصوبه یادشده برای تعیین تکلیف نهایی در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید. در نهایت پس از بررسی مصوبه در مجمع، مصوبه مذکور با اصلاحاتی به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در حقیقت مجمع در این اصلاح تکلیفی را که مجلس برای دولت در جهت ارائه لایحه ظرف سه ماه توسط دولت به منظور تحول در ساختار شوراها ایجاد کرده بود را به اختیار تبدیل کرد بدین صورت که تهیه لایحه را در اختیار دولت قرار داد تا در صورت ضرورت تهیه نماید.

در تحلیل این قانون می‌توان گفت با نظر به محتوای قانون و مقایسه آن با مصوبه شورای عالی اداری نکته‌ای که مهم می‌نماید این است که برخی از شوراهای ادغام شده بر طبق مصوبه شورای عالی اداری در فهرست شوراهای ایجاد شده بر اساس قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی نیستند؛ به عبارت موجز از شمار بیست و شش شورای ادغام شده در مصوبه شورای عالی اداری تنها ۱۸ مورد آن با قانون تعیین وضعیت شوراها به حالت سابق خود بازگشته‌اند و شوراهایی چون شورای عالی پشتیبانی نهضت سواد آموزی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، شورای عالی علمی و کاربردی و... در متن قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف نشده‌اند. لذا در این موارد مصوبه شورای عالی اداری نافذ می‌باشد.

توضیح بیشتر آنکه در قانون یادشده صرفاً آن دست شوراها که منشا ایجادشان قانون مصوب قوه مقننه بوده است تعیین تکلیف شده‌اند (موسی زاده، ۲۰۰۸، ۱۳۹۱). لذا

آن دست شورا‌هایی که ایجاد آن‌ها در تصمیمات قوه مجریه ریشه دارد را باید همچنان تابع مصوبه شورای عالی اداری دانست.

نتیجه گیری و پیشنهاد

بنا بر مباحث مطرح شده باید گفت وجود شورا‌های عالی با وظایف و اهداف متعدد در جهت اصلاح امور اداری و اجرایی کشور امری لازم و مهم است اما این امر به معنی موازی کاری شورا‌های مذکور و هم پوشانی وظایف آن‌ها با یکدیگر نیست. لذا در صورت وجود چنین ایرادتی قطعاً باید در ساختار سازمانی این شوراها تجدید نظر کرده و تحولاتی را ایجاد کرد. اما در مسیر اعمال چنین تغییراتی دو نکته اساسی را باید توجه کرد:

اولین و مهم‌ترین نکته‌ای که نهادهای مسئول در انجام چنین تحولاتی باید توجه کنند قانون‌گرایی و توجه به قانون و اصول حاکم بر نظام حقوقی جامعه است، امری که جامعه را از هر گونه بی‌نظمی و اختلاط امور که نتیجه‌ای جز نابسامانی امور و نهایتاً عدم پیشرفت را در پی ندارد، به دور خواهد داشت. در نهایت به عنوان نتیجه‌نهایی از این نوشته باید گفت که اگر چه وضع ماده ۱ برنامه سوم توسعه که در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه تمدید مدت شد، منطبق بر قانون اساسی و اصول حقوقی نبوده است اما از آنجا که نمی‌توان عمل مغایر قانون را مستند اعمال خلاف قانون بعدی قرار داد و عمل عامل آن را تأیید کرد، لذا برداشت شورای عالی اداری در مقام عمل به این قانون قابل دفاع نیست چرا که اقدام شورای عالی اداری در ادغام شورا‌های عالی عملی مغایر با قانون اساسی و اصول حاکم بر نظام حقوقی کشور بوده است.

به عنوان پیشنهاد هم باید مطرح کرد که این دست از امور اگر چه منشأ تقنینی دارند اما دارای ماهیت اجرایی نیز می‌باشند، لذا هر گونه تغییر در وضعیت اموری از این دست نیازمند همکاری و هم‌فکری قوه مجریه و قوه مقننه می‌باشد تا در نتیجه این همکاری هم بعد تقنینی و هم بعد عملی و مقتضیات اجرایی امر مورد توجه قرار گیرد.

منابع

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۹/۱/۱۷
- ۳- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۸۳/۶/ ۱۱
- ۴- قاضی طباطبائی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ یازدهم.
- ۵- هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و دوم، جلد دوم
- ۶- رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران: نشر میزان، چاپ اول
- ۷- استوارسنگری، کورش، امامی، محمد (۱۳۸۸)، حقوق اداری، تهران: نشر میزان - چاپ سوم پاییز ۱۳۸۸-
- ۸- موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول
- ۹- اداره تحقیق و بررسی دیوان عدالت اداری (۱۳۸۶)، مجموعه کامل آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۲، تهران: نشر جنگل
- ۱۰- گزارش پژوهشی، تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس

ضمائم

ضمیمه ۱- مصوبه شورای عالی اداری

تاریخ: ۱۳۸۶/۴/۲۴ شورای عالی اداری در یکصد و سی و سومین جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ بنا به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در راستای تحقق اهداف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاست‌های کلی نظام واصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و برنامه چهارم توسعه و با اهدافی مبتنی بر: «اصلاح نظام اداری، ایجاد نظام اداری صحیح، افزایش تحرک و کارایی و بهره‌وری، بهبود خدمت‌رسانی به مردم با حفظ کرامت آنان، ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، جلوگیری از بوروکراسی زاید و اتلاف وقت، پرهیز از تصمیمات پراکنده و متنوع و متراکم و مشابه یا متعارض در موضوع واحد، پرهیز از تشکیلات متعدد، مشابه و زاید که مانع کار و تلاش است و بیشتر وقت مدیران ارشد را نیز به خود اختصاص داده است، صرفه‌جویی، بهره‌گیری بهتر و مطلوب از فکر و اندیشه و نخبگان، ارتقای سطح کیفی تصمیمات، تمرکز بر موضوعات با محتوای واحد» و از آنجا که بسیاری از تصمیمات اجرایی به شوراهای متعدد واگذار شده است و اغلب، تداخل وظیفه و اختیار دارند، در نتیجه تصمیمات متراکم و شاید گاهی متعارض در موضوع واحد اتخاذ می‌کنند که به جای تسهیل و هدایت اندیشمندانه و کارشناسانه امور اجرایی خود به معضل بزرگی تبدیل شده است به نحوی که ضمن اتلاف وقت مانع بزرگی برای انجام امور اجرایی است، همچنین بنابر ضرورت ساماندهی و هماهنگی و انسجام و ادغام شوراهای موضوع این مصوبه که وظایف و اختیارات متجانس یا هم‌پوشان را دارند و در راستای ارتقای کیفی و هدایت‌گر و راهبردی به منظور حسن اجرای اصول متعدد از جمله اصول (۶۰)، (۱۱۳) و (۱۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مفاد ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذی در ماده (۱۵۴) برنامه چهارم توسعه و به استناد وظایف و اختیارات موضوع بند «ب» ماده (۱) مذکور تصویب کرد: دبیرخانه شوراهای موجود

با تمام وظایف و اختیارات با توجه به نوع و شباهت وظایف و اختیارات و به شرح زیر در یکدیگر یا در کمیسیون‌های دولت ادغام می‌شوند. ساختار، تنظیم وظایف و اختیارات و نحوه عمل شوراهای دبیرخانه شوراهای بندهای «الف» لغات «د» این مصوبه با رعایت وظایف و اختیارات هر یک از شوراهای دبیرخانه‌ها، به پیشنهاد کار گروهی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و ۴ نفر به انتخاب رئیس‌جمهور مشخص و پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است.

الف) دبیرخانه شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی با ادغام دبیرخانه شوراهای زیر تشکیل می‌شود:

۱. شورای اقتصاد
۲. شورای عالی اشتغال
۳. شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی
۴. شورای عالی صادرات
۵. شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی
۶. شورای عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی
۷. هیئت امنای صندوق ذخیره ارزی
۸. شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی
۹. شورای پول و اعتبار
۱۰. شورای عالی بیمه
۱۱. شورای عالی الگوی مصرف

ب) دبیرخانه شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری با ادغام دبیرخانه شوراهای زیر تشکیل می‌شود

۱. شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری
۲. شورای عالی فناوری اطلاعات
۳. شورای عالی اطلاع‌رسانی
۴. شورای عالی قضایی
۵. شورای انرژی اتمی
۶. شورای عالی امنیت فضا تبادل اطلاعات کشور

۷. شورای عالی آموزش و پرورش

۸. شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی

۹. شورای عالی انفورماتیک

۱۰. شورای عالی علمی کاربردی

۱۱. شورای عالی زیست فناوری

۱۲. شورای عالی استاندارد

(ج) دبیرخانه شوراهای

۱. عالی آب

۲. عالی انرژی

۳. عالی حفاظت محیط زیست

در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دولت ادغام می‌شوند.

(د) دبیرخانه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در دبیرخانه کمیسیون

فرهنگی دولت ادغام می‌شود

محمود احمدی‌نژاد

رئیس‌جمهور تصویب‌نامه جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ شورای عالی اداری که در

تاریخ ۱۳۸۶/۴/۲۴ به تأیید رئیس‌جمهور رسیده است برای اجرا ابلاغ شد

ضمیمه ۲- ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران

"مواد ۱،۹۰ و ۱۲۳ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و اصلاحیه‌های آن برای دوره برنامه چهارم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ می‌گردد."

ماده ۱ (قانون برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصاد و فرهنگی) به منظور تصحیح،

بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور

کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات

(آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرائی، شورای عالی

اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد:

الف- اعضا:

- ۱- رئیس جمهور یا معاون وی (رئیس شورا)
 - ۲- سه نفر از وزراء (ترجیحاً از بخش‌های مختلف) به انتخاب هیأت وزیران.
 - ۳- وزیر یا رئیس دستگاه مستقل ذی‌ربط.
 - ۴- رئیس سازمان برنامه و بودجه در صورتی که فردی توسط رئیس جمهور به این سمت منصوب شده باشد.
 - ۵- دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور در صورتی که فردی توسط رئیس جمهور به این سمت منصوب شده باشد.
 - ۶- چهار نفر صاحب نظر و متخصص در امور اداری و مدیریت به انتخاب رئیس جمهور.
 - ۷- دو نفر از استانداران به انتخاب رئیس جمهور.
 - ۸- دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر، به انتخاب مجلس شورای اسلامی.
- مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراء خواهد بود.
- تبصره- دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان دبیر شورا و مسئول بر حسن اجرای مصوبات آن خواهد بود.
- ب- وظایف و اختیارات:
- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز
 - ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
 - ۳- تفکیک وظایف اجرائی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرائی به واحدهای استانی و شهرستانی.
 - ۴- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.

۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیر دولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.

۶- اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خود کار سازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها.

۷- تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی.

۸- تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی

۹- تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.

۱۰- تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضا‌های اداری و جابجایی و تأمین ساختمان‌های اداری.

۱۱- تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.

۱۲- تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرایی

ضمیمه ۳: متن طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی

دولت موظف است با لغو اثر از مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری و مصوبات پیرو آن در مورد شوراهای عالی کلیه شوراهای عالی را با حفظ اختیارات، وظایف و اعضاء آنها مطابق مصوبات مجلس کما فی السابق تشکیل و

اداره نماید.

تبصره- دولت موظف است ظرف مدت سه ماه ترتیبات قانونی لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراهای عالی از حیث اصلاح شرح وظایف، اختیارات و اعضاء و امکان حذف یا ادغام آنها در یکدیگر برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آنها اتخاذ نماید.

ضمیمه ۴: قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب ۱۷/۷/۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام

ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون شوراهای ذیل با حفظ اختیارات و وظایف و اعضاء آنها کمافی السابق براساس قوانین ذی ربط قبلی تشکیل و اداره می شوند:

- ۱- شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری.
- ۲- شورای عالی آموزش و پرورش
- ۳- شورای عالی فضائی
- ۴- شورای عالی فناوری اطلاعات
- ۵- شورای انرژی اتمی
- ۶- شورای عالی انرژی
- ۷- شورای اقتصاد
- ۸- شورای عالی اشتغال
- ۹- شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی
- ۱۰- شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی
- ۱۱- شورای عالی بیمه
- ۱۲- شورای عالی آب
- ۱۳- هیأت امناء حساب ذخیره ارزی
- ۱۴- شورای پول و اعتبار
- ۱۵- شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری

۱۶- شورای عالی استاندارد

۱۷- شورای عالی حفاظت محیط زیست

۱۸- شورای عالی انفورماتیک تبصره- دولت می تواند پیشنهادهای لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراها از حیث اصلاح وظایف، اختیارات و تعداد اعضاء و حذف یا ادغام آنها در یکدیگر را برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آنها برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

یادداشت‌ها

۱. متن کامل مصوبه در ضمیمه پرونده آورده شده است.
۲. قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.
۴. بند "ب" از مصوبه شورای عالی اداری: دبیرخانه شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری با ادغام دبیرخانه شوراهای زیر تشکیل می‌شود
شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی قضایی، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضا تبادل اطلاعات کشور، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی علمی کاربردی، شورای عالی زیست فناوری، شورای عالی استاندارد
۴. اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.
۵. پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.
۶. رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.
۷. اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است... و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.
۸. متن کامل طرح در ضمیمه شماره ۳ آمده است
۹. نکته قابل توجه راجع به این طرح قرار گرفتن آن در شمار طرح‌های دو فوریتی است. از آنجا که برطبق بند ۲ ماده ۱۶۰ آیین نامه داخلی مجلس طرح دو فوریتی به منظور جلوگیری از وقوع خسارت یا فوت وقت می‌باشد لذا راجع به فوریت این طرح می‌توان چنین استدلال کرد که هر چند شورای‌های عالی موضوع مصوبه شورای عالی اداری دارای وظایف و تکالیفی در قوانین مختلف از جمله قانون بودجه سال ۱۳۸۶ بوده‌اند اما نکته آن‌جاست که بر طبق مصوبه مذکور این شوراهای در اساس

از بین نرفته‌اند بلکه در قالب چهار شورا و کمیسیون ادغام شدند لذا تکالیف و وظایف مقرر در قوانین متعدد برای این شوراهای چهار گانه مدغم‌فیه قرار می‌گیرد و وجود دو فوریت راجع به این طرح با فلسفه طرح‌های دو فوریتی مذکور در آیین نامه داخلی مجلس سازگار به نظر نمی‌رسد.

۱۰. دولت موظف است ظرف مدت سه ماه ترتیبات قانونی لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراهای عالی از حیث اصلاح شرح وظایف، اختیارات و اعضاء و امکان حذف یا ادغام آنها در یکدیگر برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آنها اتخاذ نماید.

۱۱. مشروح مذاکرات دور هفتم مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۵ و ۱۳۸۶/۱۰/۱۶

12 <http://www.ical.ir/index.php?Itemid=12>

۱۳. لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم میشود...

۱۴. طرحهای قانونی و... به افزایش هزینه عمومی میانجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن...

15. http://www.shora.gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=NEWS&CategoryID=e2bead_28bd_4ff4_a9f8_84d4ee0a2973&LayoutID=aaa1e1_efd7_4bfb_91cd_e8154ab52c31

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir