

مجله حقوقی داور

دو فصلنامه دانشمویان دانشکده حقوق

دانشگاه شهید بهشتی

سال اول، شماره ۱، پاییز و (مستان ۱۳۸۴

ص ۷۳-۵۷

شورای عالی اداری در نظام حقوقی ایران در پرتو دولت قانونمدار صوری

مجتبی همتی *

چکیده

اصل حاکمیت قانون در جهان معاصر، یکی از مؤلفه‌های دولت مدرن بوده و در اسناد بین‌المللی حقوق بشر هم مطرح شده است. یکی از حوزه‌های اساسی در اصل حاکمیت قانون، رابطه سلسله مراتبی قوانین و همینطور رابطه و نسبت نهادها با یکدیگر است. یکی از مقولات جدی در نظام حقوقی ما، شورای عالی اداری می‌باشد که مسائل چندی در این حوزه مطرح است. در مقاله حاضر، موضوعات زیر مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد:

ماهیت دولت قانونمدار صوری چیست؟ ماهیت حقوقی شورای عالی اداری چه بوده و جایگاه مصوبات آن کجاست و چه مکانیسم‌های نظارتی وجود دارد تا اصل حاکمیت قانون در قلمرو اجرایی این شورا رعایت شود؟

واژگان کلیدی

اصل حاکمیت صوری قانون (دولت قانونمدار صوری)، نظام حقوقی ایران، شورای عالی اداری، مکانیسم نظارتی، قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، قانون عادی و مصوبات هیأت وزیران.

* دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

اصول شور و مشورت و کسب نظر کارشناسان با تخصصهای گوناگون در امر اداره امور عمومی یک قاعده عقلی پذیرفته شده است. از طرف دیگر «شوراها از نظر مبنا و نحوه تشکیل، ترکیب اعضا و اختیارات و وظیفه‌ای که در اداره امور دارند، متفاوتند. برخی شوراها بیانگر حضور مردم در اداره امورند ... مانند قوه مقننه ... اما برخی دیگر از شوراها در درون سازمان اداری کشور، به منظور تصمیم‌گیری، که ناشی از صلاحیت اجرایی دولت است، ایجاد می‌گردد و قوه مقننه اختیار قانونگذاری نسبی را به دو صورت به هیأت وزیران تفویض می‌کند که اولی را آیین‌نامه‌های اجرایی و دومی را آیین‌نامه‌های ماهوی می‌گوییم»^۱.

«با این حال در کنار این نهادها، بویژه در درون قوه مجریه، شوراهایی ایجاد شده‌اند که به نظر می‌رسد تشکیل آنها و اقداماتی که می‌کنند بعضاً با اصول قانون اساسی مغایرت دارد. چنانکه این شوراها، گاهی تصمیماتی می‌گیرند و به اجرا درمی‌آورند که طبق قانون اساسی از اختیارات مجلس شورای اسلامی یا مقامات خاص مثل هیأت وزیران یا وزیران است»^۲. یکی از این نهادها، شورای عالی اداری می‌باشد که هدف از تشکیل آن طبق ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ بدینصورت آمده است: «به منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد و تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستمها و روشها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعملها) و افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی ... تشکیل می‌گردد. این مسائل ما را واداشت تا موضوع شورای عالی اداری در نظام حقوقی را از منظر دولت قانونمدار صوری بکاویم و به سئوالات مطرح در دو بخش پاسخ بگوییم:

در بخش اول، ماهیت حقوقی شورا (ترکیب، وظایف و جایگاه قانونی) و شأن مصوبات آن مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد و در بخش دوم، جایگاه شورای عالی اداری از نقطه نظر مکانیسم نظارتی در جمهوری اسلامی ایران تحلیل می‌گردد.

^۱ - حسینعلی زاده، ارشد، شوراها و اداری کشور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۷۸، صص ۱-۲.

^۲ - همان، ص ۲.

بخش اول: ماهیت حقوقی شورای عالی اداری و شأن مصوبات آن از نقطه نظر اصل حاکمیت صوری قانون

«قانونمداری نماد و نشانه احترام پذیری دولتها در جامعه بین‌المللی گردیده و هر دولتی هر چند خودکامه برای رانده نشدن از جامعه بین‌المللی ادعای قانونمداری می‌کند. در جوامع معاصر قانونمداری یک الزام اخلاقی و ارزشی است که مشروعیت سیاسی دولت بدان وابسته است. اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز در مقدمه و ماده ۸ خود بر ضرورت حمایت از آزادیهای بنیادین افراد و حقوق بشر از طریق استقرار نظام قانونی و همچنین امکان شکایت از نقض حقوق بنیادین مقرر در قوانین اساسی یا قوانین عادی در مقابل دادگاه‌های ملی تاکید می‌کند. در حال حاضر، قانونمداری و تفکر حاصل آن از چارچوب ملی فراتر رفته و جزئی از نظام بین‌المللی گردیده و حمایت بین‌المللی از حقوق و آزادیهای بین‌المللی را موجب می‌گردد.»^۲

«هدف حقوقدانان از پی ریزی مفهوم دولت قانونمدار در اواخر قرن نوزدهم ابتدا در آلمان و سپس در فرانسه پایه‌گذاری حقوق عمومی بود.»^۳ دولت قانونمدار را می‌توان در سه مفهوم و در سه سطح صوری، کلی و ماهوی تحلیل کرد که در مقاله حاضر به جهت سنجیت موضوع تنها به دولت قانونمدار صوری اکتفا خواهد شد.

«دولت قانونمدار به مفهوم صوری دولتی است که رابطه آن با شهروندان در قالب یک نظام حقوقی تنظیم می‌گردد. وجود یک نظام حقوقی شرط لازم وجود دولت قانونمدار است، به ترتیبی که بدون آن تصور دولت قانونمدار ممکن نیست. در چنین دولتی، قدرت عمومی تنها از طریق قانون یعنی به ترتیبی که نظام حقوقی اجازه داده است، اعمال می‌شود. در واقع قدرت تبدیل به صلاحیت می‌شود، صلاحیتی که منشأ آن قواعد حقوقی است و در چارچوب قواعد حقوقی اعمال می‌شود. در دولت قانونمدار رابطه دو سویه بین دولت و شهروندان تحت حاکمیت قواعد عمومی برقرار می‌گردد، در حالی که در دولتهای انضباطی و تکلیف

^۲ - امیرارجمند، اردشیر، سیاستهای کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، مجله راهبرد، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۱، ص ۷۲.

^۳ - امیرارجمند، اردشیر، دولت قانونمدار، جزوه درس حقوق اداری ایران، کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲، ص ۳.

مدار، رابطه بین دولت و رعایا - در چنین دولتهایی از شهروند نمی‌توان صحبت کرد - رابطه یک سویه است.

وجود یک دولت قانونمدار صوری (نظام حقوقی) منوط به شرایط زیر است:

۱- تعدد منابع حقوقی ۲- رابطه سلسله مراتبی بین منابع ۳- تضمین رعایت سلسله مراتب بویژه از طریق نظارت قضایی.

هر اندازه که منابع و سلسله مراتب بین آنها روشن‌تر و منقح‌تر باشد و هر اندازه که نظارت وسیع‌تر، عام‌تر و مؤثرتر باشد، نظام حقوقی و دولت قانونمدار صوری مستحکم‌تر و توسعه یافته‌تر است. ضعف در هر یک از این عناصر موجب تضعیف قانونمداری می‌گردد.^۵ با این توضیحات، مطالب این بخش را در دو فصل جداگانه طرح خواهیم کرد: در فصل اول، ماهیت حقوقی شورای عالی اداری (ترکیب، وظایف و جایگاه قانونی) مطرح می‌گردد و در فصل دوم، شأن مصوبات شورا مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

فصل اول: ماهیت حقوقی شورای عالی اداری از نقطه نظر سلسله مراتب مراجع تقنینی
در این فصل منظور از ماهیت حقوقی شورا، به ترتیب ترکیب قانونی، وظایف و اختیارات (صلاحیت) قانونی و جایگاه قانونی آن است که در سه بند ارائه می‌گردد.

بند اول: ترکیب قانونی اعضای شورای عالی اداری

طبق ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹، ترکیب اعضای شورا به ترتیب زیر است:

- 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 مربوطه؛
- ۴- رئیس سازمان برنامه و بودجه؛^۶

^۵ - امیرارجمند، اردشیر، سیاستهای کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، همان، ص ۷۵.

^۶ - براساس مصوبه ۸۶ جلسه شورای اداری، دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور در هم ادغام و بجای آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۹) تشکیل گردید و بر این اساس رئیس سازمان مدیریت ناظر بر حسن اجرای مصوبات شورا است.

- ۵- دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور؛^۷
- ۶- چهار نفر صاحب‌نظر 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 لازم‌الاجرا خواهد بود.»
- و طبق تبصره این ماده، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان دبیر شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا خواهد بود.^۸

بند دوم: وظایف و اختیارات (صلاحیت) قانونی شورای عالی اداری

طبق قسمت ب ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه، شورای عالی اداری دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشد:

- «۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از کشور؛
- ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمانها، شرکتهای دولتی و شرکتهای اقماری آنها به منظور ایجاد و انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی و مشابه؛
- ۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی؛
- ۴- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی؛
- ۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر؛

^۷ - همان.

^۸ - همان.

- ۶- اصلاح و مهندسى مجدد سيستمها، روشها و رويه‌هاى مورد عمل در دستگاههاى اجرايى کشور با گرايش ساده سازى مراحل انجام کار، خودکارسازى عمليات و کاهش ميزان ارتباط کارمندان با مراجعه کنندگان، افزايش رضائت مراجعان، کاهش هزينه‌هاى ادارى و اقتصادى نمودن فعاليتها؛
- ۷- تصويب طرحهاى لازم براى ارتقاء بهره‌ورى و کارايى نيروى انساني و مديریت دستگاههاى اجرايى؛
- ۸- تصويب ضوابط و معيارهاى لازم در جهت بهينه‌سازى ساختار، ترکيب و توزيع نيروى انساني بخش دولتى؛
- ۹- تصويب ضوابط و دستورالعملهاى مربوط به تعيين تکليف نيروى انساني دستگاههاى ادغام، انحلال و واگذار شده براساس مصوبات شورى اعلى ادارى؛
- ۱۰- تصويب ضوابط ناظر بر بهره‌بردارى مطلوب از فضاهاى ادارى؛
- ۱۱- تعيين و پيشنهاد منابع مورد نياز براى تحقق برنامه‌هاى تحول نظام ادارى؛
- ۱۲- تشخيص و ادغام دستگاههاى اقدام کننده برنامه‌هاى مرتبط با فعاليت دولت در زمينه نظام ادارى و اجرايى».

بند سوم: جاىگاه شورى اعلى ادارى در سلسله مراتب مراجع تقنينى

براى تعيين جاىگاه قانونى هر نهادى بايد در درجه اول قانون تشکيل آن مورد بررسى قرار گيرد تا معلوم گردد مرجعى که آن را تصويب کرده اولاً آيا صلاحيت داشته، ثانياً آيا اصول و موازين در تصويب قانون آن رعايت شده يا نه و سپس جاىگاه خود نهاد در سلسله مراتب مراجع تقنينى مورد بررسى قرار گيرد. بدین منظور، دو عامل ترکيب قانونى شورا و همينطور صلاحيت (وظايف و اختيارات) قانونى شورا که در دو بند قبلى مطرح شد در تعيين جاىگاه شورا مهم خواهد بود.

درخصوص مرجع تصويب، اين مجلس است که با توجه به اصل ۱۷۱ قانون اساسى اختيار وضع قانون در عموم مسائل را در حدود مقرر در قانون اساسى دارد و مسأله اصلى حدود مقرر در قانون اساسى و رعايت اصول و موازين در تصويب قانون تشکيل آن است. طبق اصل ۸۵ قانون اساسى: «... مجلس شورى اسلامى مى‌تواند تصويب دائمى اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتى يا وابسته به دولت را با رعايت اصل ۷۲ به کميسيونهاى

ذریب و اگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. بنابراین، اصل بر اختصاص امر تقنین به مجلس است و استثناً نیازمند تصریح است که حدود استثناً هم مشخص است. اصل ۱۲۸ قانون اساسی هم می‌گوید: «... دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر و اگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تایید رئیس جمهور لازم‌الاجراست».

براساس این اصل، قدرت وضع آیین‌نامه‌ها به هیأت وزیران، وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و اگذار شده است. اما شورای عالی اداری که برای خود صلاحیت وضع قاعد و مقررات قانونی قائل است بنا به دلایل زیر در قالب این اصل نمی‌گنجد:

۱- ترکیب: کمیسیون متشکل از چند وزیر است در حالی که شورا دارای اعضای غیر وزیر نیز می‌باشد؛

۲- اطلاع رئیس مجلس از مصوبات دولت: که شورا مشمول این قاعده نمی‌باشد. بنابراین، اولاً تشکیل شورا با این ترکیب و صلاحیتی که دارد، خلاف قانون اساسی است ثانیاً، اگر شورای عالی اداری صلاحیت وضع مقررات را داشته باشد، نمی‌توان شورا را در ردیف موازی با مجلس یا حتی هیأت وزیران قرار داد زیرا به حکم عقل وضع قانون برتر در صلاحیت مرجع بالاتر است. سلسله مراتب مراجع تقنین در یک نظام سیاسی، زائیده درجه‌بندی نهادها به اهم و مهم و سپردن قدرت قانونگذاری به تناسب اهمیت به هریک از آنهاست. یکی از نتایج بحث سلسله مراتب مراجع تقنین این است که مرجع پایین‌تر حق وضع مقررات و ایجاد حق و تکلیف و الزام مقام برتر را به انجام یا ترک فعلی ندارد. از این رو، شورای عالی نمی‌تواند و نباید ضوابط و مقرراتی (هرچند که در مورد موضوعاتی مرتبط با حوزه صلاحیت خود باشد)، وضع کند که با قوانین مصوب مجلس و بالاتر از آن، «قانون اساسی» در تضاد و تعارض قرار گیرد. لذا شورای عالی اداری صرفاً به عنوان یک نهاد اداری و اجرایی و نه تقنینی، تنها در چارچوب قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و حتی مصوبات هیأت وزیران اختیار وضع الزامات را دارد.

فصل دوم: شأن مصوبات شورای عالی اداری در سلسله مراتب قوانین

«قانون به معنی خاص کلمه عبارت است از هر قاعده یا دستوری که با تشریفات خاصی از طرف مقامی وضع می‌شود که در موقع وضع آن قاعده یا دستور، دارای صلاحیت قانونگذاری هستند».^۱ صفت مشخصه قانون به مفهوم خاص کلمه در تشریفات بودن آن است. یعنی «قانون به مقررات لازم‌الاجرای گفته می‌شود که نام آن قانون است نه آیین‌نامه و تصویب‌نامه یا لایحه قانون».^۲

بر همین اساس و همینطور بر مبنای اهمیت قوانینی که به سلسله مراتب قوانین می‌انجامد، مراتب قوانین به این شرح است: ۱- قانون اساسی ۲- قوانین عادی ۳- مقررات دولتی ۴- سایر منابع. با این توضیح مختصر، برای شفافیت بیشتر موضوع، مطلب در سه بند مطرح می‌گردد:

وضعیت مصوبات شورا نسبت به قانون اساسی (بند اول)، وضعیت مصوبات شورا نسبت به مجلس شورای اسلامی (بند دوم) و وضعیت مصوبات شورا نسبت به مصوبات هیأت وزیران (بند سوم).

بند اول: وضعیت مصوبات شورا نسبت به قانون اساسی

با معیار قرار دادن دولت قانونمدار، مصوبات شورای عالی اداری در مرتبه بعد از قانون اساسی قرار می‌گیرد، به این دلیل که قانون اساسی مبنای همه قوانین و اصول پایه‌ای و بنیادین رفتار اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور است و سایر قوانین و رفتارها، مشروعیت شان ناشی از این قانون و در راستای رعایت ترتیبات مقرر در آن می‌باشد. اما اعلام صرف این گزاره به تنهایی کافی نیست بر این اساس که نحوه تشکیل، ساختار و عملکرد شورای عالی اداری مغایر قانون اساسی است و حدود و چارچوب پیش‌بینی شده در آن را نقض کرده است و یکی از عوامل عمده این پدیده، فقدان مکانیسم نظارتی قوی در این حوزه می‌باشد که در جای خود بحث می‌شود.

^۱ - ابوالحمید، عبدالحمید، حقوق اداری (۱)، سازمانهای اداری ایران، انتشارات توس، تهران، ۱۳۸۰، ص ۶۲.

^۲ - همان.

بند دوم: وضعیت مصوبات شورا نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی طبق اصل سلسله مراتب قوانین، مصوبات شورای عالی اداری بنا به دلایل زیر در مرتبه بعد از مصوبات مجلس قرار می‌گیرد:

- ۱- تشریفات وضع قوانین مصوب مجلس به مراتب پیچیده‌تر است و این اهمیت قوانین مصوب مجلس را نشان می‌دهد؛
- ۲- شورای نگهبان بر مصوبات مجلس نظارت می‌کند تا برخلاف مقررات قانون اساسی و شرع نباشد و این مسأله نشان از اهمیت قوانین بوده و آثار این نظارت هم فراگیر و مهم می‌باشد.
- ۳- مصوبات مجلس ناشی از اراده ملت است و این عامل هم دلیل برتری مصوبات مجلس می‌باشد.

اما متأسفانه در عمل شورا، مصوبات خود را از جمله مقررات قانونی می‌داند. از جمله این موارد پاسخ دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و دبیر شورای عالی اداری به شکایت سازمان صدا و سیما علیه این شورا می‌باشد: «برخلاف آنچه که در بند ۴ دادخواست سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برداشت گردیده، مصوبات شورای عالی اداری مادون مصوبات هیأت دولت و کمیسیونهای تحت امر آن نمی‌باشد، چرا که اولاً در صورت صحت این امر، نیازی به ایجاد شورای عالی اداری از طریق قانون نبوده ثانیاً با توجه به وظایفی که در تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای شورای عالی اداری پیش‌بینی شده است، این شورا اختیار دارد نسبت به اصلاح ساختار دستگاههای اجرایی کشور از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز، تصمیم‌گیری در مورد ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی، تجدید نظر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها و سازمانها اقدام نماید. لذا براساس آنچه که از متن تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم مستفاد می‌شود، شورای عالی اداری دارای اختیاراتی فراتر از دولت در زمینه وظایف تعیین شده بوده و مصوبات آن مقررات قانونی تلقی می‌گردد.»^{۱۱}

۱۱ - کلاس پرونده ۳۳۰/۷۷ مورخه ۱۳۷۸/۲/۱۱، مجموعه قوانین سال ۱۳۷۸.

بند سوم: وضعیت مصوبات شورا نسبت به مصوبات هیأت وزیران

علی‌رغم ادعای شورای عالی اداری که مصوبات خود را مقررات قانونی تلقی می‌کند، حتی اگر قائل باشیم که شورا به علت ساختار میان بخشی و کارکرد بین سازمانی در راستای هماهنگی و سیاستگذاری، تصمیماتش مادون آیین‌نامه و بخشنامه وزارتی نمی‌باشد، با این حال به نظر منطقی می‌رسد که مصوبات شورا مادون مصوبه‌های هیأت وزیران و صرفاً یک تصمیم اداری و اجرایی بوده و شورا هم یک نهاد اداری و اجرایی (نه تقنینی) باشد، زیرا:

اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند. ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند ... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد ...». و اصل ۱۲۸ قانون اساسی هم می‌گوید: «... دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها، پس از تایید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد». براساس قانون اساسی فقط مجلس ابتدائاً می‌تواند قانون وضع کند مگر در موارد استثنایی که در خود این اصل ذکر شده است.

بنابر اصل ۱۲۸ قانون اساسی هم، اختیار وضع آیین‌نامه‌ها به هیأت وزیران، وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار شده است که سلسله مراتب این مراجع هم به ترتیب عبارتند از: هیأت وزیران، وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر.

اینجا، وجود یک قرینه سبب می‌شود که شورای عالی اداری را با کمیسیون متشکل از چند وزیر مقایسه کنیم و آن قرینه عبارت از لازم‌الاجرا بودن مصوبات این کمیسیونها بعد از امضای رئیس جمهور می‌باشد که مصوبات شورا هم بدین صورت می‌باشد. اما همانطور که

قبلاً هم گفته شد شورای عالی اداری از جهت ترکیب قانونی اعضا و همینطور عدم شمول اطلاع رئیس مجلس از مصوبات دولت، در قالب کمیسیون متشکل از چند وزیر نمی‌گنجد.

بخش دوم: جایگاه شورای عالی اداری از نقطه نظر مکانیسم نظارتی در جمهوری اسلامی

ایران

یکی از ویژگیهای مهم دولت قانونمدار صوری، وجود سلسله مراتب بین منابع حقوقی می‌باشد و لازمه این امر هم، تضمین این سلسله مراتب از طریق مکانیسم‌های نظارتی مؤثر و کارآمد است. بنابراین، در این مقوله، مکانیسم‌های نظارتی را در دو فصل، مکانیسم‌های نظارتی عام (فصل اول) و مکانیسم نظارتی خاص (فصل دوم) بحث خواهیم کرد.

فصل اول: مکانیسم‌های نظارتی عام

در نظام حقوقی ما مکانیسم‌های نظارتی عام در راستای کنترل مصوبات شورا خیلی ضعیف و ناکارآمد هستند. اما به جهت شفافیت موضوع، این مقوله را در چهار بند بصورت زیر می‌آوریم: مکانیسم نظارتی حفاظت از قانون اساسی (بند اول)، مکانیسم نظارتی حفاظت از مقررات شرع (بند دوم)، مکانیسم نظارتی حفاظت از قوانین عادی (بند سوم) و مکانیسم نظارتی حفاظت از مصوبات هیأت وزیران (بند چهارم).

بند اول: مکانیسم نظارتی حفاظت از قانون اساسی

یکی از معضلات نظام حقوقی در کشور ما، فقدان یک نهاد نظارتی قوی و کارآمد در جهت حفاظت از قانون اساسی در همه مراحل تقنینی است. صرفنظر از اینکه نحوه تشکیل و همینطور ساختار شورا مغایر قانون اساسی است، با توجه به نحوه عملکرد شورا، می‌توان گفت هیچ گونه نظارت عام بر مصوبات این نهاد اجرایی و اداری صورت نمی‌گیرد. هر چند حضور رئیس جمهور به عنوان پاسدار قانون اساسی (براساس اصل ۱۲۱ قانون اساسی) را می‌توان به عنوان یک مکانیسم نظارتی مد نظر قرار داد، اما تصویب مصوبات مغایر با قانون اساسی از طرف شورا، نشان از ضعف این مکانیسم است و بطور منطقی می‌توان گفت رئیس جمهور نباید در این نهاد اجرایی (به علت مغایرت با قانون اساسی) حضور داشته باشد.

بند دوم: مکانیسم نظارتی حفاظت از مقررات شرع

طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی ... است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». یعنی بر طبق اصل مذکور، این مکانیسم نظارتی که از سوی قضات دادگاهها صورت می‌گیرد، بصورت تکلیفی مطرح بوده و شکل ایجابی ندارد یعنی قضات فقط موظفند آن را اجرا نکرده و به آن ترتیب اثر ندهند.

بند سوم: مکانیسم نظارتی حفاظت از قوانین عادی

طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که ... خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند ...». و طبق اصل ۱۲۸ همین قانون، «... تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد، تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد».

همچنانکه دیدیم، شورا مصوبات خود را مقررات قانونی می‌داند و حال اگر ما این مطلب را بپذیریم، براین اساس، قاعدتاً بایستی این مصوبات توسط شورای نگهبان (مثل قوانین مصوب مجلس) تطبیق داده شود. در این صورت، فرض وجود مراجع متعدد قانونگذاری، مسئولیتها را لوٹ کرده و بر دامنه تعارضات قوانین می‌افزاید و نظام حقوقی کشور را در معرض نابودی قرار می‌دهد. ولی اگر برخلاف ادعای خود شورا، مصوبات آن را جزو آیین‌نامه و تصویبنامه‌های دولت و یا جزو مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل (که این امر هم از جهت ساختاری با کمیسیونهای مذکور در تعارض است) به حساب بیاوریم، در آن صورت بایستی طبق اصل ۱۲۸ قانون اساسی عمل گردد. با این وجود، بر مصوبات شورا در عمل نه مکانیسم نظارتی اعمال شده بر مصوبات مجلس و نه مکانیسم نظارتی اعمال شده بر آیین‌نامه‌های دولتی اجرا می‌گردد.

بند چهارم: مکانیسم نظارتی حفاظت از مصوبات هیأت وزیران

در این مقوله، دو فرض قابل تصور است: یکی، حضور رئیس جمهور یا معاون وی در ساختار یا ترکیب شورا است که می‌تواند مکانیسم خوبی باشد. اما باید اذعان کرد که در عمل مؤثر نبوده است. فرض دوم، گزارش مغایرت مصوبات شورا با مقررات هیأت وزیران از طرف هر یک از اعضای این هیأت است که هیأت مزبور، مصوبات مزبور را بررسی کرده و در صورت مغایرت، آن را ابطال کند و این مکانیسم در صورت اجرا شدن، مکانیسم مؤثری خواهد بود.

فصل دوم: مکانیسم نظارتی خاص

مؤثرترین و کارآمدترین مکانیسم نظارتی در جهت کنترل مصوبات شورا و تبیین کننده جایگاه واقعی شورای عالی اداری، می‌تواند دیوان عدالت اداری باشد. به این دلیل که وجود یک مکانیسم نظارتی قوی که بتواند اصل سلسله مراتب قوانین (که از اجزاء و لوازمات دولت قانونمدار است) را تضمین نماید، بسیار اساسی و الزامی است. براین اساس، ما نحوه نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورا در چهار حوزه قانون اساسی، مقررات شرع، قوانین مصوب مجلس و موارد خروج از حدود اختیارات و صلاحیت را در دو بند زیر می‌آوریم: نظارت دیوان بر عدم مغایرت مصوبه شورا با قانون اساسی و شرع (بند اول) و نظارت دیوان بر عدم مغایرت مصوبه شورای عالی اداری با قوانین مصوب مجلس و موارد خروج از صلاحیت و اختیارات (بند دوم).

بند اول: نظارت دیوان بر عدم مغایرت مصوبه شورا با قانون اساسی و شرع

براساس اصل ۸۵ قانون اساسی: «... مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است.» و طبق قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی «... هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری هم در این راستا مقرر می‌دارد: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردد شکایت را به شورای

نگهبان ارجاع نماید. چنانچه شورای نگهبان طبق اصل ۴ خلاف شرع بودن را تشخیص داد، دیوان حکم ابطال آن را صادر نماید و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین ... بود، شکایت را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضاء هیأت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند حکم ابطال آن صادر می‌شود.»

هر چند در ماده ۲۵ بصورت صریح از قانون اساسی نام برده نشده و کلمه قانون بصورت عام بکار رفته است، اما عبارت «قوانین» به طریق اولی شامل قانون اساسی نیز می‌باشد و دیوان در عمل چند مصوبه شورا را که مغایر قانون اساسی بود، ابطال نمود. از جمله در شکایت معاونت امور برق وزارت نیرو از مصوبه شماره ۱۰۱۲/دش/۱ مندرج در مجموعه قوانین ۱۳۷۸، دیوان بدین صورت رای خود را صادر کرده است: «نظر به وظایف و مسئولیتهای قانونی سازمان امور اداری و استخدامی کشور که وضع و تدوین اساسنامه قانونی شرکتهای دولتی در زمره آن قرار ندارد، اطلاق تبصره ماده ۳ مصوبه شماره ۱۰۱۲/دش/۱ مورخه ۱۳۷۵ شورای عالی اداری متضمن تفویض اختیار اصلاح اساسنامه توانیر به سازمان امور اداری و استخدامی کشور خلاف حکم قانونگذار [مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی] در باب تعیین مرجع صلاحیتدار در تصویب اساسنامه شرکتهای دولتی و همچنین خارج از حدود اختیارات شورای عالی اداری است. بنابراین، تبصره مزبور به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

بند دوم: نظارت دیوان بر عدم مغایرت مصوبه شورا با قوانین مصوب مجلس و موارد خروج از صلاحیت

طبق قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی «... هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات [مقررات مغایر با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه] را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» و قسمت اخیر ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت هم مقرر می‌دارد: «... چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضاء هیأت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند حکم ابطال آن صادر می‌شود». همانطور که در صفحات پیشین بیان شد، علی‌رغم ادعای شورا مبنی بر اعتبار مصوبات خود در حد مقررات قانونی، دیوان عدالت اداری در عمل، مصوبات شورا را در موارد مغایر با قانون و یا خروج از اختیارات قانونی

باطل کرده است. از جمله دیوان در دادنامه ۳۲۳، کلاسه پرونده ۲۱۴/۷۷ مورخه ۱۳۷۸/۸/۳۰ مندرج در مجموعه قوانین ۱۳۷۸ آورده است: «... ب: با عنایت به اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در باب تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر و با تأکید بر استقلال قوای عالیه مذکور و تعیین حدود وظایف و اختیارات آنها به شرح مقرر در اصول قانون اساسی از جمله اختصاص حق نظارت بر حسن اجرای قوانین به شرح بند ۲ اصل ۱۵۶ به قوه قضائیه و سپردن مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری به سازمان بازرسی کل کشور و اینکه حدود صلاحیت و اختیارات مراجع قضایی در طریق رسیدگی به تظلمات و شکایات و احقاق حقوق اشخاص در قوانین مربوط تعیین شده و استقلال آنها در امر خطیر قضاء تثبیت گردیده است، بند ۲۹ ماده ۲ که نظارت بر حسن اجراء قوانین و مقررات را از جمله وظایف و اختیارات استانداران قلمداد کرده،^{۱۲} خارج از حدود اختیارات شورای عالی اداری در وضع مقررات است و همچنین ماده ۱۷ مصوبه مزبور^{۱۳} درخصوص ایجاد تکلیف برای واحدهای قضایی جهت هماهنگی با استانداران در موارد خاص مغایر حکم مقنن درخصوص استقلال قوه قضائیه و حدود صلاحیت و اختیارات این قوه تشخیص داده می‌شود. بنابراین بند ۲۹ ماده ۲ و ماده ۱۷ مصوبه مورد اعتراض مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

نتیجه

قانونمداری نماد و نشانه احترام پذیری دولتها در جامعه بین‌المللی است. در جوامع معاصر قانونمداری یک الزام اخلاقی و ارزشی است که مشروعیت سیاسی دولت بدان وابسته است و در اسناد بین‌المللی هم مورد تأکید قرار گرفته است. دولت قانونمدار صوری که یکی از سه وجه دولت قانونمدار بوده و در این مقاله نیز مبنای تحلیل شورای عالی اداری قرار گرفته است، در چارچوب یک نظام حقوقی قابل طرح می‌باشد و نظام حقوقی هم خود

^{۱۲} - منظور مصوبه شورای عالی اداری در تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۷۷/۷/۳۰ مندرج در مجموعه قوانین سال ۱۳۷۷ می‌باشد.

^{۱۳} - همان.

دارای عناصر اساسی تعدد منابع، وجود سلسله مراتب در بین منابع حقوقی و مکانیسم نظارتی تضمین کننده این سلسله مراتب می باشد.

درخصوص شورای عالی اداری، در نوشتار حاضر، موضوعات چندی از جمله ترکیب و صلاحیتهای قانونی این شورا مورد اشاره قرار گرفت. مطلب قابل تأمل در این دو مورد این است که ترکیب قانونی ذکر شده برای شورا در قانون برنامه سوم توسعه از نمایندگان وزارتخانه‌های مختلف نیستند، در صورتی که مشکلات اداری و اجرایی (به عنوان وظایف و اختیارات این نهاد) برای همه وزارتخانه‌ها پیش می‌آید و فرد صلاحیت‌دار برای شناخت مشکلات داخلی هر وزارتخانه، بهتر و مؤثرتر از افراد و مدیران آنها خواهد بود. از طرف دیگر، وظایف و اختیارات قانونی پیش‌بینی شده برای شورا، اولاً، با صلاحیت نهادهای مختلف و ثانیاً، با قوانین از جمله قانون اساسی مغایرت دارد.

همان گونه که در آرای دیوان دیدیم، شورا با استناد به همین اختیارات و صلاحیت قانونی در موارد عدیده‌ای، قوانین را نقض کرده و از حدود اختیارات خود فراتر رفته است. اینجا دو عامل ترکیب و اختیارات قانونی این نهاد موجب مطرح شدن جایگاه شورا می‌شود به این معنا که آیا شورای عالی اداری یک نهاد تقنینی است یا یک ارگان و نهاد اجرایی و اداری؟

در جواب بیان شد که اولاً طبق قانون اساسی (اصل ۷۱) وضع قانون در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، مگر در موارد ضروری، آن هم در صورتی که صریحاً قانونگذار اساسی، نهاد دیگری را پیش‌بینی کرده باشد. طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، تنها کمیسیونهای داخلی مجلس و دولت در چارچوب این اصل می‌توانند قانون وضع کنند و لذا عملکرد شورا به عنوان نهاد تقنینی مغایر قانون اساسی می‌باشد. ثانیاً، وجود دو یا چند نهاد تقنینی به طور همزمان در تضاد با اصل حاکمیت قانون و حقوق شهروندی است. از این رو شورای عالی اداری صرفاً به عنوان یک نهاد اداری و اجرایی می‌تواند موجودیت داشته باشد.

مشخص شدن جایگاه شورا به روشن شدن شأن مصوبات آن نیز کمک اساسی می‌کند با این توجیه که وضع قانون برتر در صلاحیت مرجع صلاحیت‌دار بالاتر است. براین اساس، سلسله مراتب نهادهای تقنینی بدین گونه می‌باشد: اول، هیأت مؤسس (مجلس خبرگان قانون اساسی) دوم مجلس شورای اسلامی و سوم، هیأت وزیران.

با مبنا قرار دادن دولت قانونمدار صوری (که سلسله مراتب نهادهای تقنینی از عناصر و مؤلفه‌های آن می‌باشد) سلسله مراتب قوانین نیز بالطبع بدین گونه خواهد بود. اول: قانون اساسی (به عنوان قانون مبنا و برتر) دوم، قوانین عادی (به عنوان مصوبات مجلس شورای اسلامی) و سوم مقررات دولتی (به عنوان مصوبات هیأت وزیران). بر این مبنا، مصوبات شورای عالی اداری در مرحله بعد از این قوانین قرار می‌گیرد به این خاطر که اولاً، نهادهای واضع این قوانین و مقررات از صلاحیت برتر برخوردارند و ثانیاً تشریفات وضع آنها به مراتب پیچیده‌تر از تشریفات مصوب شورا است و این موضوع حاکی از اهمیت آنها می‌باشد.

اما با این حال، همان گونه که در آرای دیوان هم بررسی شد، شورا برای خود صلاحیتی فراتر قائل بوده و مصوبات خود را مقررات قانونی تلقی می‌کند. از این رو بحث مکانیسم‌های نظارتی به عنوان یک عنصر و مؤلفه دولت قانونمدار صوری در جهت تضمین اصل سلسله مراتب ضرورت می‌یابد. در این رابطه ما دو نوع مکانیسم نظارتی را مورد تحلیل و ارزیابی قرار دادیم. مکانیسم‌های نظارتی عام و مکانیسم نظارتی خاص. در مورد اولی به این نتیجه رسیدیم که این مکانیسم در تضمین اصل سلسله مراتب ناکافی و غیرمؤثر بوده است. لذا، مورد دوم مکانیسم نظارتی را که دیوان عدالت اداری است مورد تحلیل قرار دادیم و گفتیم که مؤثرترین و اساسی‌ترین متد در تضمین سلسله مراتب بین منابع متعدد حقوقی (قوانین و مقررات) است.

به نظر راقم این سطور، چون ترکیب این شورا متشکل از همه وزراء یا نمایندگان آنها نیست و از طرف دیگر صلاحیت و اختیارات پیش‌بینی شده برای آن اولاً مغایر با قوانین و ثانیاً در تداخل با اختیارات نهادهای مختلف است، لذا اگر این نهاد نظرات تخصصی خود را تهیه و تقدیم هیأت وزیران بکند و این هیأت (که متشکل از مدیران سطوح اول اداری و سیاسی وزارتخانه‌هاست) نیز نظرات شورا را بررسی و در صورت لزوم آن را تصویب کرده و به مورد اجرا بگذارد، سلسله مراتب قوانین و از آن طریق دولت قانونمدار صوری در نظام حقوقی ما تأمین می‌گردد.