

## ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران

داود محبی انجدانی<sup>۱</sup>

چکیده:

شوراهای عالی اداری که براساس قوانین مصوب مجلس شورای ملی (قبل از سال ۱۳۵۷) و مجلس شورای اسلامی و نیز مصوبات هیئت وزیران به وجود آمده‌اند، نقش ممتاز و برجسته‌ای را در نظام تصمیم‌گیری در سازمان‌های اداری ایران ایفا می‌کنند. هدف از تدوین این مقاله، تحلیل ماهیت حقوقی ساختار و سازمان این شوراهای و بررسی صلاحیت آن‌ها می‌باشد.

نمره‌ی این تحقیق برای ما روشن ساخت که شوراهای عالی اداری فاقد شخصیت حقوقی مستقل هستند اما به‌عنوان بخشی از تشکیلات بدنه‌ی اجرایی جزو ساختار شخصیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی می‌باشند.

هم‌چنین ماهیت حقوقی سازمان این شوراهای با هیچ‌یک از صورت‌بندی‌های سازمانی در حقوق ایران (وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی) مطابقت نمی‌کند و در این مورد باید گفت این شوراهای رکنی از ارکان و قسمتی از بدنه‌ی سازمانی و تشکیلاتی سازمان‌های اداری و دستگاه‌های اجرایی هستند.

این شوراهای صلاحیت‌های مختلفی چون مشورت، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، هماهنگی فرابخشی، حل اختلاف و داوری، نظارت و وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی برخوردار هستند که صلاحیت اخیر آن‌ها همواره مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است و دلیل ایراد شورای نگهبان نیز عضویت اعضای غیر وزیر در این شوراهای و دخالت آن‌ها در وضع مقررات است و این در حالی است که طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تنها کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر حق وضع مقررات دولتی دارند.

واژگان کلیدی: شورای اداری، شورای عالی اداری، ماهیت حقوقی، شخصیت حقوقی،

صلاحیت.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی، دانشکده‌ی حقوق دانشگاه امام صادق (ع).

## ۱ - ماهیت حقوقی سازمان شوراهای عالی اداری

### ۱-۱ - شخصیت حقوقی

به لحاظ قانونی فقط شخص می‌تواند صاحب حق و تکلیف و به تعبیر دیگر، طرف حق باشد. بنابراین همه‌ی اشخاص از شخصیت حقوقی برخوردارند. «در علم حقوق، اشخاص به دو دسته تقسیم می‌شوند: اشخاص حقیقی (یا طبیعی) و اشخاص حقوقی. اشخاص حقیقی یا طبیعی در واقع همه‌ی انسان‌ها می‌باشند که شخصیت‌شان از جنین آغاز شده و با مرگ خاتمه می‌یابد و در این فاصله موضوع حق و تکلیف هستند...» (موسی‌زاده، ۱۳۷۷، ص. ۷۰)

اما «شخص حقوقی عبارت است از اجتماع منافع و هدف‌هایی که دولت آن را به‌عنوان واحدی مستقل از عناصر متشکله‌اش تلقی می‌کند و مورد حمایت قضایی قرار می‌دهد.» (ابوالحمد، ۱۳۴۹، ج. اول، ص. ۷۴)

مفهوم شخص حقیقی یا طبیعی واضح و روشن می‌باشد. اما مفهوم شخص حقوقی از چنین وضوحی برخوردار نیست. برای تبیین بیش‌تر شخص حقوقی می‌توان گفت: «افراد گاهی برای وصول به مقاصد انتفاعی و یا غیرانتفاعی خود گروه‌هایی تشکیل می‌دهند و سرمایه و فعالیت خود را در این گروه‌ها متمرکز می‌کنند. قانون برای این گروه‌ها که طبق شرایط مقرر تشکیل شده باشند، شخصیت مستقلی قائل است. این گروه‌ها که مانند افراد انسانی می‌توانند نام و اقامتگاه و دارایی داشته باشند و طرف حق واقع گردند، اشخاص حقوقی نامیده می‌شوند. به علاوه، پاره‌ای از اموال نیز که به هدف خاصی اختصاص داده شده باشند مانند موقوفه دارای شخصیت حقوقی هستند. بنابراین می‌توان گفت شخص حقوقی عبارت است از دسته‌ای از افراد که دارای منافع مشترک بوده یا پاره‌ای از اموال که به هدف خاصی اختصاص داده شده‌اند و قانون، آن‌ها را طرف حق می‌شناسد و برای آن‌ها، شخصیت مستقلی قائل است مانند دولت، شهرداری، دانشگاه تهران، شرکت‌های تجاری، انجمن‌ها و موقوفات.»<sup>۱</sup> (صفایی، ۱۳۸۷، ص. ۵)

۱. توضیح ماهنامه «کانون»: هرچند دانشمندان حقوق در تعریف «شخصیت حقوقی» اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی، به اتفاق، بر یک تعریف جامع و مانع توافق جدی ندارند و آنچه در تعاریف حقوق دانان موجب اختلاف نظر است، همانا انطباق «مصادیق» با تعریف شخصیت حقوقی است. شاهد مثال این موضوع، وضعیت حقوقی «میت» و اموات یعنی مردگان، افراد انسانی و اشخاص حقیقی پیشین هستند.

در حقوق امروز، اشخاص حقوقی به دو دسته تقسیم می‌شوند که عبارت‌اند از: اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی.

ویژگی‌های اشخاص حقوقی حقوق خصوصی عبارت‌اند از: «پیرو قواعد و مقررات حقوق خصوصی می‌باشند. در شخصیت حقوقی حقوق خصوصی، آزادی اراده حاکم است. اصولاً منشأ پیدایش و مؤسسين اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اشخاص حقیقی می‌باشند. هر چند دولت نیز ممکن است اقدام به تشکیل يك شخصیت حقوقی خصوصی بنماید و هدف اشخاص حقوق خصوصی، اصولاً اهداف انتفاعی است و آن‌ها به دنبال کسب منافع مادی می‌باشند». (موسی زاده، ۱۳۷۷ ص. ۷۱)

مشخصات اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیز عبارت‌اند از: «اصولاً به‌وجودآورنده‌ی آن‌ها، نهادها یا مقامات عالی دولت می‌باشند. هدف از تشکیل آن‌ها، اصولاً انجام خدمات عمومی و فعالیت‌های غیرانتفاعی و عام‌المنفعه است. عضویت افراد در اشخاص حقوق عمومی الزامی است و مقررات حاکم بر آن‌ها اصولاً از قواعد حقوق عمومی است». (همان، صص. ۷۶-۷۳)

«اشخاص عمومی عبارت‌اند از: ۱- دولت: دولت چون مظهر اجتماع و گرداننده و مدیر آن است، ناگزیر طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرد و اموالی در اختیار دارد که آن‌ها را برای اداره‌ی امور کشور به‌کار می‌برد و به نام خود، اعمال حقوقی انجام می‌دهد و داین و مدیون می‌شود... ۲- شوراهای محلی... ۳- مؤسسات عمومی مستقل: مؤسسات مزبور، واحدهایی هستند که از تابعیت مستقیم وزارتخانه‌ها خارج شده و شخصیت حقوقی مجزا و متمایز از شخصیت حقوقی دولت پیدا کرده‌اند. مؤسسات مزبور، امور اداری و مالی خود را مستقلاً بدون دخالت دولت اداره می‌کنند و از این حیث دارای اموال، بودجه و حقوق و تکالیف مشخص هستند و می‌توانند برای دفاع از حقوق و منافع خود علیه اشخاص، حتی خود دولت در دادگستری اقامه دعوی و یا از دعاوی مطروحه دفاع کنند». (مؤتمنی، ۱۳۸۱،

---

که «مرگ» باعث تغییر وضع حقوقی این اشخاص می‌شود؛ به‌نحوی که پس از مرگ، از دایره‌ی اشخاص حقیقی خارج می‌شوند و از دیدگاه غالب صاحب‌نظران حقوق - خصوصاً در نظام حقوق اسلامی - شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. و از این منظر، «میت» دارای شخصیت حقوقی مستقل است.

صص. ۲۶۶- ۲۶۳)

از آنچه تاکنون ذکر شد، می‌توان گفت که لازمه‌ی داشتن شخصیت حقوقی عبارت است از: برخورداری از اموال و بودجه مستقل و استقلال در اداره که به‌طور کلی می‌توان از آن‌ها به خصیصه‌ی استقلال اداری و مالی یاد کرد و دیگر امکان طرف حق و تکلیف واقع شدن و به‌عبارت دیگر، امکان طرف دعوی (به‌صورت مدعی و مدعی‌علیه) واقع شدن. حال، باید بررسی نماییم که آیا شوراهای عالی اداری براساس قوانین و مقررات تشکیل‌دهنده آن‌ها از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار هستند؟ برای این منظور تك تك مؤلفه‌های لازم برای داشتن شخصیت حقوقی مستقل را درخصوص شوراهای عالی اداری بررسی می‌کنیم:

*الف) استقلال اداری:* استقلال اداری بدین معنا است که آن نهاد از جهت مسائل اداری، استخدامی و تشکیلاتی تحت تابعیت نهاد بالاتری نباشد و در امور اداری و استخدامی خود به‌طور مستقل عمل نماید. با بررسی قوانین و مقررات مربوط به تشکیل شوراهای عالی اداری متوجه می‌شویم که این شوراها از استقلال اداری برخوردار نبوده و حسب مورد از لحاظ اداری به هیئت وزیران، وزارتخانه‌ها، معاونت‌های ریاست جمهوری، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شرکت‌های دولتی وابسته هستند.

به‌عنوان مثال، در ماده‌ی ۵ قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، آمده است: «دبیرخانه شورای عالی اشتغال با امکانات موجود در سازمان برنامه و بودجه (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی کنونی) مستقر خواهد بود.» هم‌چنین در ماده‌ی ۴ آیین‌نامه‌ی ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا مصوب ۱۳۵۳/۱۰/۱۲ آمده است: «دبیرخانه‌ی شورای عالی هماهنگی ترابری کشور در سازمان هماهنگی ترابری کشور با تشکیلات لازم تأسیس می‌شود.»

علاوه بر اینکه دبیرخانه این شوراها در وزارتخانه‌ها، معاونت‌های ریاست جمهوری و سازمان‌های دولتی تشکیل می‌شوند، ریاست این شوراها نیز با مقامات عالی اداری کشور هم‌چون رئیس‌جمهور، معاونین وی، وزرا، رؤسای سازمان‌های دولتی، رؤسای شرکت‌های دولتی و... می‌باشد. بنابراین شوراهای عالی اداری از استقلال اداری برخوردار نیستند.

*ب) استقلال مالی و بودجه‌ای:* مقصود از این استقلال، داشتن اموال متعلق به خود و

داشتن ردیف بودجه‌ی مستقل از سایر نهادها می‌باشد.

همان‌گونه که در تعریف شوراهای عالی اداری گفتیم؛ شوراهای عالی اداری، شوراهایی هستند که درون یا کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شوند. به عبارت دیگر، شوراهایی هستند که درون «دولت» تشکیل می‌شوند. این شوراهای برخی وابسته به هیئت وزیران، برخی وابسته به وزارتخانه‌ها و برخی وابسته به سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی هستند.

طبق ماده‌ی ۲ آیین‌نامه‌ی اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ تمامی اموال در اختیار وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، اموال دولت محسوب می‌شود و در تملک دولت می‌باشد. بنابراین شوراهای عالی اداری دارای اموال مخصوص و متعلق به خود نیستند و اموال‌شان متعلق به دولت است. همچنین در قوانین بودجه سال‌های مختلف ردیف خاصی به شوراهای عالی اداری اختصاص داده نشده است و بودجه‌ی آن‌ها از محل بودجه‌ی وزارتخانه، سازمان یا شرکت دولتی متبوع‌شان تأمین می‌شود. به عنوان مثال، در ماده‌ی ۶ لایحه‌ی قانون تشکیل شورای عالی انفورماتیک کشور مصوب ۱۳۵۹/۴/۴ شورای انقلاب، مقرر شده است: «هزینه‌های مطالعاتی و تحقیقاتی انفورماتیک از محل بودجه‌ی سازمان برنامه تأمین می‌شود.» (ج) طرف دعوی واقع شدن: از شوراهای عالی اداری از آن رو که وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی هستند می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. (ر.ک: بند «الف» شماره‌ی یک ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵)

اما خود شوراهای عالی اداری، به خودی خود، نمی‌توانند از شخص حقیقی یا حقوقی دیگری شکایت کنند بلکه فقط از طرف دستگاه اجرایی متبوع‌شان می‌توانند چنین شکایتی را طرح نمایند که این شکایت به اعتبار آن دستگاه اجرایی و در نهایت به اعتبار شخصیت حقوقی دولت می‌باشد.

از آنچه تاکنون ذکر شد، می‌توان نتیجه گرفت که شوراهای عالی اداری به این دلیل که از استقلال مالی و اداری برخوردار نیستند، بودجه‌ی مستقل ندارند و در هیچ کدام از قوانین و مقررات آن‌ها به این موضوع اشاره نشده است، دارای شخصیت حقوقی مستقل

نمی‌باشند و تنها جزئی از يك شخصیت حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند. در اینجا لازم است اندکی در خصوص شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شوراهای عالی اداری به آن‌ها وابسته هستند، بحث نماییم. استادان حقوق اداری در مقام شمارش اشخاص حقوق عمومی ابتدا «دولت» را نام می‌برند که در رأس سازمان‌های مرکزی کشور قرار دارد. عقیده‌ی عمومی در میان حقوق دانان اداری ایران بر این است که؛ «وزارتخانه‌ها بخشی از دولت را تشکیل می‌دهند و مجموعاً دارای شخصیت حقوقی واحدی هستند. در واقع، وزارتخانه‌ها به دلایل زیر دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت نیستند:

- هیچ‌گاه قانون‌گذار به‌طور صریح یا ضمنی قائل به شخصیت حقوقی مستقل برای وزارتخانه‌ها نبوده است.

- اموال آن‌ها، اموال دولتی محسوب می‌شود.

- دعاوی وزارتخانه‌ها علیه اشخاص دیگر یا دعاوی دیگران علیه آن‌ها، دعاوی دولتی

محسوب می‌شود. (موسی‌زاده، ۱۳۷۷ ص. ۷۷؛ هم‌چنین ر.ک.: مؤتمنی، ۱۳۸۱، صص. ۲۶۵ - ۲۶۳؛ امامی، ۱۳۸۸، ص. ۵۳)

بنابراین شوراهای عالی اداری وابسته به هیئت وزیران و معاونت‌های ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ها جزئی از شخصیت حقوقی دولت محسوب می‌شوند.

مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی طبق مواد ۲ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ دارای شخصیت حقوقی هستند و شوراهای عالی اداری وابسته به آن‌ها جزو شخصیت حقوقی آن‌ها محسوب می‌شوند.

دیگر سازمان‌های دولتی نیز که در قانون مربوط به آن‌ها به شخصیت حقوقی مستقل آن‌ها از دولت یا وزارتخانه‌ی مربوط اشاره شده باشد، دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و شوراهای عالی اداری وابسته به آن‌ها جزئی از شخصیت حقوقی آن‌ها محسوب می‌شوند. به‌عنوان مثال، در ماده‌ی یک اساسنامه‌ی سازمان انتقال خون ایران اشاره شده است که این سازمان وابسته به وزارتخانه‌ی بهداشت (وزارت بهداشت، درمان و

آموزش پزشکی کنونی) و دارای شخصیت حقوقی مستقل است. و در ماده‌ی ۶ همین اساسنامه یکی از ارکان سازمان انتقال خون، شورای عالی سازمان انتقال خون دانسته شده است.

## ۲- ۱- ماهیت حقوقی

هر حاکمیتی صورت‌بندی مستقلی برای تشکیلات سیاسی خود تدارک می‌بیند تا از طریق کارکرد این صورت‌بندی، جامعه را اداره نماید. برخی از این صورت‌بندی‌ها در قانون اساسی کشورها پیش‌بینی شده و برخی دیگر از طریق قوانین عادی مصوب مجالس قانون‌گذاری ایجاد می‌شوند و نهادهای کم‌اهمیت‌تر از طریق مصوبات قوه مجریه شکل می‌گیرند. صورت‌بندی نظام اداری هر کشور نیز یا در قانون اساسی و یا در قوانین عادی پیش‌بینی می‌شود. این صورت‌بندی در نظام اداری کشور ما در قانون محاسبات عمومی مصوب شهریور ماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده بود، بدین ترتیب که در مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون، نهادهای اداری به ترتیب به وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تقسیم شده بودند.

قانون‌گذار بار دیگر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، اقدام به صورت‌بندی نظام اداری کشور نمود و نهادهای اداری کشور را به ترتیب در مواد یک، ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و شرکت دولتی دانست و در ماده‌ی ۵ عنوان «دستگاه اجرایی» را به مثابه‌ی عنوان جامع برای کلیه‌ی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه‌ی دستگاه‌هایی که شمول قانون (قانون مدیریت خدمات کشوری) بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، جعل نمود. تعاریفی که در مواد یک تا ۴ برای نهادهای اداری کشور ذکر شده است تقریباً همان تعاریفی است که در قانون محاسبات عمومی کشور آمده است؛ با این تفاوت که در قانون مدیریت، مواردی به تعاریف اضافه شده است.

یکی از اشکالات قانون مدیریت خدمات کشوری مسأله‌ی نسخ سایر قوانین مغایر با



این قانون می‌باشد. زیرا قانون‌گذار در ماده‌ی ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری بدون مشخص کردن قوانین ملغی‌الاثربوده، به‌طور کلی و به‌صورت نسخ ضمنی مقرر داشته است: «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به‌جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، لغو می‌گردد».

مواد مربوط به نهادهای اداری کشور در قانون محاسبات عمومی با مواد مربوط به این نهادها در قانون مدیریت خدمات کشوری مغایرتی ندارد بلکه همان‌طور که ذکر شد، قانون مدیریت به تعاریف نهادهای اداری مواردی را افزوده است. به هر حال، صرف‌نظر از این نکته که این مواد قانون محاسبات عمومی به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری لغو شده است یا خیر؟ بررسی خود را با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری انجام می‌دهیم.

نهادهای اداری کشور در قانون مدیریت خدمات کشوری عبارت‌اند از:

۱ - وزارتخانه؛ ماده‌ی یک ق.م.خ.ک: «وزارتخانه، واحد سازمانی مشخصی است که تحقق يك يا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌شود».

۲ - مؤسسه‌ی دولتی؛ ماده‌ی ۲ ق.م.خ.ک: «مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده‌ی یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد. کلیه‌ی سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه‌ی دولتی شناخته می‌شود».

۳ - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی؛ ماده ۳ ق.م.خ.ک: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه‌ی سالانه‌ی آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه‌ی عمومی دارد».

۴ - شرکت دولتی؛ ماده‌ی ۴ ق.م.خ.ک: «شرکت دولتی، بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت که به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از ۵۰ درصد

۱. در این یادداشت، منظور از ق.م.خ.ک. همان «قانون مدیریت خدمات کشوری» است.



سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد».

در بررسی ماهیت حقوقی سازمان شوراهای عالی اداری، به دنبال پاسخ این سؤال هستیم که این شوراها در داخل کدامیک از این صورت‌بندی‌های نظام اداری کشور قرار می‌گیرند؟

آیا شوراهای عالی اداری، وزارتخانه هستند؟ یا اینکه مؤسسه‌ی دولتی، شرکت دولتی و یا مؤسسه عمومی غیردولتی هستند؟ وجه مشترک تمامی این نهادهای اداری یاد شده در قانون مدیریت خدمات کشوری آن است که همه‌ی آنها به موجب قانون ایجاد شده‌اند. و قانون از دو حال خارج نیست؛ یا قانون اساسی مصوب مجلس مؤسسان است و یا قانون عادی مصوب مجلس شورای اسلامی.

اما نمی‌توان گفت همه‌ی شوراهای عالی اداری به موجب قانون اساسی یا قانون مصوب مجلس شورای اسلامی به وجود آمده‌اند. زیرا برخی از آنها به موجب مقررات دولتی تشکیل شده‌اند. پر واضح است که شوراهای عالی اداری «وزارتخانه» نیستند. چرا که وزارتخانه، خود، عنوانی مستقل است و دارای اهداف و وظایف متعدد قانونی است و سازمان‌ها و ادارات مختلفی تحت تبعیت وزارتخانه هستند. این شوراها مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی نیز نیستند. زیرا، شوراهای عالی دارای برخلاف مؤسسات عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند و نیز بودجه‌ی آنها تماماً از منابع دولتی تامین می‌شود. شوراهای عالی اداری، شرکت دولتی نیز نیستند. زیرا وظایف شوراهای عالی اداری برخلاف شرکت‌های دولتی که دارای وظایف تصدی‌گرایانه هستند، کاملاً وظایف حاکمیتی است. وظایفی هم‌چون سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی بین بخشی و...

ضمن اینکه برخلاف شرکت‌های تجاری، شوراهای عالی اداری، دارای استقلال حقوقی نیز نیستند. از میان ۴ نهاد اداری مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری تنها «مؤسسه‌ی دولتی» باقی می‌ماند. سؤال این است که آیا نمی‌توان با توجه به ویژگی وابستگی شوراهای عالی اداری، به دولت و سازمان‌های اداری، آنها را در شمار مؤسسات دولتی به حساب آوریم؟

در پاسخ باید گفت؛ مؤسسه دولتی طبق ماده‌ی ۲ ق.م.خ.ک. دارای ویژگی‌های ذیل می‌باشد: ۱- ایجاد به موجب قانون. ۲- داشتن استقلال حقوقی (به تعبیر دیگر داشتن شخصیت حقوقی). ۳- انجام برخی از وظایف قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی. با تطبیق این ویژگی‌ها بر شوراهای عالی اداری نتیجه می‌گیریم که این شوراها، مؤسسه دولتی نیز نیستند. زیرا فقط به موجب قانون تشکیل نمی‌شوند بلکه برخی به موجب مقررات دولتی ایجاد می‌شوند. از این اشکال هم که بگذریم شوراهای عالی اداری بر خلاف مؤسسه‌ی دولتی از استقلال حقوقی و شخصیت حقوقی برخوردار نیستند.

بنابراین کماکان این سؤال باقی است که ماهیت حقوقی سازمان شورای عالی اداری

چیست؟

برای پاسخ باید دوباره به تعریف انتخابی در مورد شوراهای عالی اداری رجوع کنیم. تعریف مختار ما از شوراهای عالی اداری این بود که؛ شوراهای عالی اداری، شوراهایی هستند که در درون قوه مجریه و در کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی مرکزی زیر نظر قوه مجریه تشکیل می‌شوند. بنابراین طبق این تعریف، این شوراها، ماهیت حقوقی مستقلی ندارند بلکه رکنی از ارکان و یا جزئی از اجزای سازمان اداری هستند که زیر نظر آن قرار دارند. به این مطلب در برخی از قوانین و مقررات تشکیل‌دهنده‌ی این شوراهای عالی اداری اشاره شده است و آن‌ها به‌عنوان رکنی از ارکان آن سازمان اداری شمرده شده‌اند. برای مثال، در ماده‌ی ۵ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی نظام پزشکی یکی از ارکان آن سازمان قلمداد شده است.

همچنین در بسیاری از قوانین و مقررات راجع به تشکیل شوراهای عالی اداری مقرر شده است که دبیرخانه این شوراها در یکی از وزارتخانه‌ها که معمولاً وزارتخانه‌ای است که کارشورا بیش‌ترین سنخیت را با وظایف آن وزارتخانه دارد، تشکیل می‌شود و این بدان معنا است که این شوراها رکنی از ارکان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی هستند.

در پایان این مبحث، شایان ذکر است که شوراهای عالی فرا قوا که عبارت‌اند از شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخلاف شوراهای عالی اداری دارای

شخصیت حقوقی و استقلال حقوقی هستند. زیرا هم از استقلال مالی و اداری - استقلال از سه قوه - برخوردار هستند و هم دارای ردیف بودجه‌ی مستقل در بودجه‌ی سالانه‌ی کشور هستند. و این مطلب نظر ما را در مورد اینکه شوراهای عالی فرا قوا از زمره‌ی شوراهای عالی اداری نیستند، تقویت می‌کند.

از طرف دیگر، می‌توان به ماهیت حقوقی سازمان شوراهای عالی فرا قوا اشاره کرد. شورای عالی امنیت ملی با تعریف مؤسسه‌ی دولتی در ماده‌ی ۲ ق. م. خ. ک. هم خوانی دارد. زیرا هم به موجب قانون - آن هم قانون اساسی - تشکیل شده است و هم دارای استقلال حقوقی است. زیرا این شورا در تصمیم‌گیری خود مستقل از قوای سه‌گانه عمل می‌کند و هم بخشی از وظایف قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی را انجام می‌دهد.

اظهار نظر قطعی در مورد ماهیت حقوقی سازمان شورای عالی انقلاب فرهنگی قدری مشکل می‌باشد. زیرا قدر مشترك تعاریف نهادهای اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد آنها توسط قانون است و این در حالی است که شورای عالی انقلاب فرهنگی مستند به هیچ قانونی - اعم از اساسی یا عادی - نمی‌باشد. بنابراین نمی‌توان شورای عالی انقلاب فرهنگی را با توجه به تعریف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه‌ی دولتی دانست.

سؤال این است که آیا نمی‌توان این شورا را جزو نهادهای انقلاب محسوب کرد. «شورای انقلاب در تبصره‌ی ذیل ماده واحدی مصوب ۵۹/۵/۲۵ نهادهای انقلاب را به شکل زیر تعریف نموده است: نهادهای انقلاب به ارگان‌هایی اطلاق می‌شود که بنابر نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانون‌گذاری به وجود آمده باشد. اگر چه شورای عالی انقلاب فرهنگی با توجه به نیازهای بعد از انقلاب اسلامی به وجود آمده است اما ایجاد آن به تصویب مراجع قانون‌گذاری بعد از انقلاب - یعنی شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی - نرسیده است. لذا تحت شمول ماده واحدی فوق قرار نمی‌گیرد.»

(شریف، ۱۳۸۴، ص. ۲۲۵)

به‌هرحال، این سؤال باقی می‌ماند که ماهیت حقوقی سازمان شورای عالی انقلاب

فرهنگی چیست؟ قانون محاسبات عمومی خود به این پرسش پاسخ داده است. تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳۰ قانون مزبور مقرر می‌دارد: «نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند در صورتی که وضعیت حقوقی آن‌ها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلف‌اند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون تطبیق دهند».

ضمناً در ماده‌ی ۱۳۰ مدت یک‌سال جهت تطبیق وضعیت این نهادها با یکی از انواع دستگاه‌های اجرایی که در مواد ۲ تا ۵ تعریف شده‌اند، مهلت قرار داده شده و در ذیل ماده مقرر گردیده: «... و إلا با انقضای این فرصت مؤسسه‌ی دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.»

مؤسسه‌ی دولتی دانستن شورای عالی انقلاب فرهنگی طبق تعریف مؤسسه دولتی در قانون محاسبات عمومی امکان‌پذیر نیست. زیرا طبق ماده‌ی ۳ قانون محاسبات عمومی مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که زیرنظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌گردد. در حالی که شورای عالی انقلاب فرهنگی، مستقل از قوای سه‌گانه و دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی می‌باشد.

اما این اشکال با تعریف مجدد مؤسسه‌ی دولتی در ماده‌ی ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مرتفع شده است. زیرا طبق این ماده؛ مؤسسه‌ی دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف قوای سه‌گانه را انجام می‌دهد. بنابراین قید اداره‌شدن تحت نظر یکی از سه قوه دیگر وجود ندارد. با این تفصیل، می‌توان گفت ماهیت حقوقی سازمان شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز «مؤسسه‌ی دولتی» است. غرض از این بحث نسبتاً طولانی در مورد ماهیت حقوقی سازمان شوراهای عالی فرا قوا این بود که ثابت شود شوراهای عالی فرا قوا بر خلاف شوراهای عالی اداری هم شخصیت حقوقی مستقل دارند و هم ماهیت حقوقی متمایز از شوراهای عالی اداری دارند. بنابراین، نمی‌توان آن‌ها را شوراهای عالی اداری به حساب آورد.

## ۲- صلاحیت‌ها

در این بخش با استفاده از قوانین و مقررات مربوط به شوراهای عالی اداری به شمارش و بررسی صلاحیت‌های شوراهای عالی اداری می‌پردازیم.

مقصود ما از عبارت «صلاحیت»، اختیاراتی است که به موجب قوانین و مقررات به این شوراهای عالی اداری داده شده است. بنابراین عبارت «صلاحیت» با عبارتی چون «وظایف» و «اختیارات» در این مبحث هم‌خانواده می‌باشد. با بررسی و مطالعه‌ی قوانین و مقررات مربوط به شوراهای عالی اداری می‌توان صلاحیت‌های ذیل را برای آن‌ها بیان کرد:

### ۱- ۲- صلاحیت مشورت یا ارائه‌ی نظرهای مشورتی:

امروزه در نظام اجرایی و اداری، استفاده از نظر کارشناسی، به دلیل پیچیدگی امور و گستردگی موضوعات، امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. به همین دلیل، معمولاً در کنار مقامات اجرایی و اداری در سطوح بالا و میانی، مشاورانی حضور دارند که با داشتن تخصص‌های لازم به ارائه‌ی مشاوره به آن‌ها می‌پردازند و مدیران اجرایی را در تصمیم‌گیری صحیح یاری می‌نمایند.

در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری فعلی نیز بسیاری از شوراها با صلاحیت مشورتی به وجود آمده‌اند تا به معاضدت فکری پرداخته و سازمان یا مقام ذی‌صلاح اداری را در امر تصمیم‌گیری یاری نمایند.

به عنوان مثال، می‌توان کمیسیون‌های دائمی و خاص هیئت دولت را ذکر کرد که انواع وظایف و نحوه‌ی کار آن‌ها در آیین‌نامه‌ی داخلی هیئت دولت ذکر شده است. این کمیسیون‌ها موضوعات مختلف را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند و نتیجه‌ی دیدگاه‌های خود را برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت دولت ارائه می‌کنند.

هم‌چنین یکی از صلاحیت‌های «شورای پول و اعتبار» ارائه‌ی نظر مشورتی است. در این مورد، بند ۵ بخش «الف» ماده‌ی ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ در بیان یکی از وظایف شورای پول و اعتبار مقرر می‌دارد: «دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.»

هم‌چنین در بندهای «ت» و «ج» ماده‌ی ۲ اساسنامه شورای عالی فضایی مصوب

۱۳۸۳/۱۱/۲۸ هیئت وزیران به دو صلاحیت مشورتی این شورا به قرار ذیل اشاره شده است:

«ت - ارائه‌ی پیشنهاد و تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت مربوط به امور قضایی به دستگاهها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی برای طی مراحل قانونی...»

چ - ارائه‌ی پیشنهاد در خصوص خط مشی همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در مسائل قضایی و تعیین مواضع دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع یادشده به هیئت وزیران جهت طی مراحل قانونی و در چارچوب سیاست‌های کلی نظام،»

در اینجا به نمونه‌های ذکر شده در خصوص صلاحیت مشورتی شوراهاى عالی اداری اکتفا می‌شود. در مورد لازم‌الاجرا بودن این «مشورت‌ها و پیشنهادها» باید گفت که این پیشنهادها و مشورت‌ها الزامی برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد نمی‌کند بلکه صرف ارائه‌ی مشورت و پیشنهاد است که مقام صالح اداری می‌تواند در مقام تصمیم‌گیری از آنها استفاده نماید.

درباره‌ی انواع این مشورت‌ها و پیشنهادها نیز می‌توان گفت برخی از پیشنهادها و مشورت‌ها صرفاً جنبه‌ی اجرایی و اداری دارند و مقام صالح اجرایی و اداری را در اتخاذ تصمیم اداری صحیح یاری می‌کنند که همان‌طور که ذکر شد، برای مقام اجرایی و اداری الزامی ایجاد نمی‌کنند.

برخی دیگر از این مشورت‌ها و پیشنهادها با طی مراحل قانونی به قوانین و مقررات تبدیل می‌شوند. بدین‌صورت که يك شورای عالی، نظر مشورتی خود را به هیئت وزیران اعلام می‌کند و هیئت وزیران آن نظر را تصویب می‌کند و آن را به‌صورت تصویب‌نامه در می‌آورد. یا ممکن است يك شورای عالی، نظر مشورتی خود را به هر يك از وزرا اعلام کند و وزیر مزبور آن را در قالب آیین‌نامه‌ی وزارتی الزام‌آور سازد.

حتی ممکن است نظر مشورتی يك شورای عالی اداری سر منشأ يك مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی شود. بدین‌صورت که نظر مشورتی آن شورای عالی اداری به هیئت وزیران ارائه شود و هیئت وزیران طبق اصل ۷۴ ق.ا. آن را به‌صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی برای تصویب ارسال نماید.

## ۲-۲- صلاحیت نظارتی:

مقصود از صلاحیت نظارتی، ارزیابی و کنترل عملکرد افراد و دستگاه‌های اجرایی است و هدف از این نظارت، اطمینان یافتن از این مطلب است که آیا افراد و دستگاه‌های اجرایی طبق سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین از پیش تعیین شده عمل می‌کنند یا خیر؟ نتیجه‌ی نظارت نیز جلوگیری از تخلف و در صورت مشاهده‌ی تخلف، بررسی و چاره‌جویی برای آن می‌باشد. بدیهی است که نظارت مستمر، گسترده و صحیح در دستگاه‌های اجرایی سبب سلامت دستگاه‌های اجرایی و کارآمدی آن‌ها خواهد بود.

مسأله‌ی «نظارت»، یکی از مسائل بسیار مهم در حقوق اساسی و حقوق اداری محسوب می‌شود. در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز به اصل «نظارت» توجه شده است و مقامات و نهادهای مختلفی برای این امر اختصاص یافته است؛ نهادهایی مانند شورای نگهبان، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای نظارت بر صدا و سیما و... که در حدود وظایف خود به امر نظارت اشتغال دارند. حتی وظایف مجلس شورای اسلامی منحصر به وضع قوانین نمی‌باشد و یکی از مهم‌ترین وظایف این قوه، وظایف نظارتی آن می‌باشد.

به‌عنوان مثال، در اصل ۷۶ ق.ا. آمده است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». جالب است که اشاره شود در برخی از شوراهای عالی اداری به خاطر اهمیت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، نمایندگانی از مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر شرکت می‌نمایند. به‌عنوان مثال، می‌توان به بند «ل» تبصره‌ی ۲ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۷۲ کل کشور اشاره کرد که مقرر می‌دارد: «دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی به انتخاب مجلس به‌عنوان ناظر در جلسات شورای اقتصاد شرکت خواهند کرد».

اکنون به نمونه‌هایی از شوراهای عالی اداری که دارای صلاحیت نظارتی هستند اشاره می‌شود:

- طبق بند «ز» ماده‌ی یک قانون تشکیل شورای عالی انفورماتیک مصوب ۱۳۵۸/۴/۴، یکی از وظایف این شورا «نظارت بر امور شرکت‌ها و سازمان‌های کامپیوتری» است.



- طبق بند ۱۴ ماده‌ی ۶ لایحه‌ی قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش، یکی از وظایف این شورا عبارت است از: «*ارائه‌ی ضوابط لازم در مورد مطبوعات و رسانه‌های گروهی کشور از نظر تربیتی و رعایت مصالح ملی و اسلامی و نظارت در اجرای این ضوابط با سازمان‌های ذی‌ربط*».

- طبق بند ۲ ماده‌ی ۲ قانون تشکیل شورای عالی صنایع، یکی از وظایف این شورا عبارت است از: «*تهیه‌ی برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت صنعتی و معدنی براساس خط مشی مصوب مجلس شورای اسلامی و نظارت بر اجرای برنامه*».

- طبق ماده‌ی یک قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱ یکی از وظایف این شورا، نظارت و پیگیری بر چگونگی تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه‌های مصوب می‌باشد. همچنین طبق بند یک ماده‌ی ۳ همین قانون، شورای عالی اشتغال وظیفه‌ی نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در زمینه‌ی عرضه و تقاضای بازار کار را برعهده دارد.

در بسیاری از شوراهای عالی اداری وظیفه‌ی نظارتی خواه نظارت بر اقدامات سازمان‌ها و مؤسسات دیگر و خواه نظارت بر حسن اجرای مصوبات خود آن شورا پیش‌بینی شده است. در برخی از شوراهای عالی اداری نیز عنوان «نظارت» در نام آن‌ها به کار رفته است که از آن میان می‌توان به شورای عالی نظارت بر دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی اشاره کرد.

از آنجا که هدف نظارت، مراقبت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و امور اداری و جلوگیری از تخلفات احتمالی است، این صلاحیت نظارتی قاعده‌تاً باید با الزامات حقوقی همراه باشد اما متأسفانه در قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌های شوراهای عالی اداری در این زمینه ابهام وجود دارد و به‌صورت مشخص مقامات مسئول، ابزارها و شیوه‌ها و ضمانت اجراهای این نظارت مشخص نشده است. به هر حال، می‌توان گفت در شوراهای عالی اداری که دارای صلاحیت نظارتی می‌باشند، رئیس آن شورا مسئول اجرای این وظیفه می‌باشد و باید سازوکارهای لازم برای انجام این نظارت را فراهم کند و در برابر مقام بالاتر نسبت به انجام این وظیفه پاسخگو باشد و گزارش اقدامات نظارتی خود را به مقام صالح

بالتر ارائه دهد و نیز با متخلفین برخورد قانونی نماید.

### ۳-۲- صلاحیت هماهنگی فرابخشی و درون‌بخشی:

اغلب شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی ایران با هدف و صلاحیت هماهنگی و تصمیم‌گیری بین نهادها و سازمان‌ها تشکیل گردیده‌اند و بدین لحاظ آن‌ها را فرابخشی تلقی می‌کنند. زیرا حیطه‌ی صلاحیت هماهنگ‌کنندگی آن‌ها از یک نهاد و سازمان فراتر می‌رود. سازمان‌های اداری اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و... برای انجام وظایف خود نیازمند همکاری و مساعدت سازمان‌های اداری دیگر هستند و بدون کمک و هماهنگی و همیاری آن‌ها نمی‌توانند وظایف خود را به‌نحو مطلوب انجام دهند.

بنابراین از آنجا که برخی از تصمیمات جنبه‌ی فرابخشی دارد، قدرت عمومی، شوراهایی را با صلاحیت هماهنگ‌کنندگی تشکیل می‌دهد که وظیفه‌ی اصلی آن‌ها ایجاد هماهنگی بین سازمان‌ها و افرادی است که به‌نوعی با یک موضوع ارتباط دارند. این نوع شوراهای اداری با عنوان هماهنگی نام‌گذاری شده‌اند. به‌عنوان مثال، می‌توان شوراهای ذیل را نام برد: شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، شورای هماهنگی و نظارت بر همکاری‌های اقتصادی و مالی بین‌المللی، شورای هماهنگی وظیفه‌ی عمومی و...

علاوه بر شوراهای مذکور در بالا که هم‌عنوان «هماهنگی» دارند و هم‌هدف از تشکیل آن‌ها، ایجاد هماهنگی فرابخشی است، برخی از شوراهای عالی اداری دیگر نیز از صلاحیت هماهنگ‌کنندگی برخوردار هستند.

به برخی از این شوراها اشاره می‌شود؛<sup>۱</sup>  
- طبق بند "ز" ماده‌ی یک لایحه‌ی قانونی تشکیل شورای عالی انفورماتیک کشور مصوب ۱۳۵۹/۴/۴ یکی از وظایف این شورا عبارت است از: «هماهنگی و نظارت بر امور شرکت‌ها و سازمان‌های کامپیوتری به‌ویژه در زمینه چگونگی تأمین قطعات یدکی و تعمیر و نگهداری تجهیزات کامپیوتری».

۱. توضیح ماهنامه کانون: یادآور می‌شود عدد شوراهای عالی فعال، بسیار بیش از این تعداد است که ظاهراً ضرورتی نداشته که نام آن‌ها، در این یادداشت، آورده شود مانند شورای عالی ایرانیان خارج از کشور.

- طبق ماده واحدهی قانون تشکیل شورای عالی اقیانوس‌شناسی کشور مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۰ یکی از اهداف تشکیل این شورا، ایجاد هماهنگی فعالیت‌های ملی و تخصصی و بین‌المللی در زمینه‌ی اقیانوس‌شناسی دانسته شده است.

- طبق ماده‌ی یک قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱ یکی از اهداف تشکیل این شورا، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌هایی است که تصمیمات آن‌ها بر عرضه و تقاضای بازار کار، اشتغال و بیکاری مؤثر خواهد بود. علاوه بر این، طبق بند "یک" ماده‌ی ۳ همین قانون، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های یاد شده در بالا اولین وظیفه‌ی شورای عالی اشتغال دانسته شده است.

در اکثر شوراهای عالی اداری، به هدف و وظیفه و صلاحیت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مرتبط اشاره شده است که ما به موارد مذکور به‌عنوان مثال اکتفا می‌شود. آنچه مهم است، این است که شوراهای عالی اداری دارای صلاحیت هماهنگی، قانوناً باید این وظیفه را انجام دهند و اقدامات لازم را برای ایجاد هماهنگی فرابخشی انجام دهند و در صورت عدم اجرای این وظیفه، دارای مسئولیت خواهند بود و در برابر مقامات بالاتر، حسب مورد، باید پاسخ‌گو باشند. سازمان‌های دیگر نیز که در جهت ایجاد هماهنگی از سوی يك شورای عالی اداری، برای آن‌ها وظایفی مقرر شده است، ملزم به رعایت آن وظایف هستند.

#### ۴-۲ - صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی:

برخی از شوراهای عالی اداری دارای صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی هستند. این سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها به‌دلیل جایگاه والای شوراهای عالی اداری همگی در سطح کلان می‌باشند. بدین معنا که هر شورای عالی، بسته به نام، اهداف، اعضا و وظایفش وظیفه‌ی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان کشور را در زمینه‌ای خاص، دارا می‌باشد.

به‌عنوان مثال، بسیاری از وظایف و صلاحیت‌های شورای عالی اقتصاد از نوع سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌باشد. در ماده‌ی ۳ قانون برنامه‌بودجه‌ی کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ وظایف شورای عالی اقتصاد احصا شده است که از آن میان می‌توان موارد

زیر را از نوع «صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی» دانست:

- ۱- تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور.
- ۲- بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت وزیران.
- ۳- اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت وزیران.
- ۴- تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه‌ی کشور.
- ۵- ... ۶- ...

۷- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزرات دارایی و سازمان.

۸- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی...

۹- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی...  
هم‌چنین بند «الف» ماده‌ی ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور هدف از تشکیل شورای پول و اعتبار را «مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور» اعلام کرده است.

در بسیاری از شوراهای عالی اداری قبل از انقلاب که از لحاظ وظایف غالباً شوراهای مهمی هستند، صلاحیت سیاست‌گذاری دیده شده است؛ امری که در شوراهای تأسیس‌شده‌ی پس از انقلاب نیز مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال، در ماده‌ی یک قانون اصلاح لایحه‌ی قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۱/۲/۲۹ آمده است: «شورای عالی آموزش و پرورش، مرجع سیاست‌گذاری در حوزه‌ی وظایف آموزش عمومی و متوسطه در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و مقررات موضوعه است...».

هم‌چنین ماده‌ی یک آیین‌نامه‌ی شورای عالی سلامت کشور و برنامه اصلاحات در نظام سلامت مصوب ۱۳۸۲/۵/۵ مقرر می‌دارد: «... شورای عالی سلامت کشور که در این آیین‌نامه به اختصار «شورای عالی» نامیده می‌شود به‌عنوان مرجع سیاست‌گذاری در زمینه نظام سلامت

کشور تأسیس می‌گردد».

نکته‌ی حایز اهمیت این است که شوراها‌ی عالی اداری در انجام برخی وظایف و صلاحیت‌های خود مانند ایجاد هماهنگی میان‌بخشی و فرابخشی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی، اقدام به وضع مقررات می‌نمایند.

از آنجا که ما بحثی مستقل را تحت عنوان صلاحیت «وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی» در ادامه خواهیم آورد. در اینجا از بحث درباره درستی یا نادرستی این صلاحیت و نظر شورای نگهبان در این رابطه و جایگاه این مصوبات و ضمانت اجراهای آنها صرف‌نظر می‌کنیم و این مباحث را پس از بحث پیرامون «صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی» انجام خواهیم داد.

#### ۵-۲- صلاحیت داوری و حل اختلاف:

برای آن‌که نوبت به داوری و حل اختلاف بین طرفین يك رابطه‌ی حقوقی برسد، لازم است که میان آنها «دعویی» در گرفته باشد. دعاوی که در آنها يك سازمان اداری طرفِ دعوا باشد، دو نوع هستند. گاه دعوا و اختلاف بین اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوق خصوصی و دستگاه‌های اداری، رخ می‌دهد و گاه میان خود دستگاه‌های اداری، اختلافاتی بروز می‌کند.

در صورتی که اختلاف از نوع اول باشد، مرجع رسیدگی‌کننده بسته به این‌که شاکی کدام‌يك از طرفین باشد، متفاوت است. اگر آن سازمان اداری طرفِ شکایت داشته باشد، مراجع صالح رسیدگی‌کننده، محاکم دادگستری می‌باشند و اگر اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی شکایت داشته باشند، دیوان عدالت اداری صالح برای رسیدگی است. (طبق مواد یک و ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵)

اما اگر دعوا و اختلاف میان سازمان‌های اداری یا همان اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشد، قانون اساسی، حل اختلاف را بر عهده هیئت دولت نهاده است. اصل ۱۳۴ ق.ا. در این رابطه مقرر می‌دارد: «... در موارد اختلاف‌نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تعبیر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است».

دولت در اجرای این اصل قانون اساسی تصویب‌نامه‌های چندی را به تصویب رسانده است. از آن جمله که مجری است، عبارت است از: «آیین‌نامه‌ی چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه‌مجریه مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت وزیران.»

در این آیین‌نامه، دستگاه‌های اجرایی کشور به دستگاه‌های ستادی، زیرمجموعه و استانی تقسیم شده‌اند و به‌طور مفصل، مراجع و شیوه‌های حل اختلاف میان هر یک از دستگاه‌ها با یکدیگر شرح داده شده است و مقامات مختلفی چون رئیس‌جمهور، معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور، برخی کمیسیون‌های دولت (مثل کمیسیون لوایح)، هر یک از وزرا، استانداران و... به‌عنوان مراجع حل اختلاف معرفی شده‌اند. نکته‌ی جالب توجه در این آیین‌نامه، این است که هیچ‌یک از شوراهای عالی اداری به‌جز کمیسیون لوایح به‌عنوان مرجع حل اختلاف معرفی نشده‌اند. با این حال، برخی از شوراهای عالی اداری به‌طور محدود دارای صلاحیت رسیدگی و حل اختلاف میان دستگاه‌های اداری هستند که به مواردی از آن‌ها اشاره می‌شود؛

- طبق ماده‌ی ۵ آیین‌نامه‌ی چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه‌مجریه مصوب ۱۳۸۶؛ «اختیارات هیئت وزیران مندرج در این آیین‌نامه و همچنین اصلاح این آیین‌نامه به وزرای عضو کمیسیون لوایح هیئت دولت تفویض می‌گردد.»

جلسه‌ی کمیسیون یادشده برای رسیدگی به اختلافات موضوع این آیین‌نامه با دعوت از وزرا و رؤسای دستگاه‌های ستادی طرف اختلاف برگزار می‌شود. ملاک تصمیم‌گیری، موافقت اکثریت وزرای عضو کمیسیون می‌باشد و مصوبات کمیسیون در صورت تأیید رئیس‌جمهور با رعایت ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی داخلی هیئت دولت قابل صدور است.

مصوبات کمیسیون لوایح در مورد حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا می‌باشد. زیرا هدف از حل اختلاف فیصله‌یافتن اختلاف است.

- طبق بند ۴ ماده‌ی ۱۴ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۴ یکی از وظایف شورای عالی نظام پزشکی عبارت است از: «رسیدگی به

تخلفات انضباطی هیئت مدیره‌ی نظام پزشکی شهرستان‌ها و برقراری هماهنگی لازم بین نظام پزشکی شهرستان‌ها و رسیدگی به تخلفات آن‌ها».

- طبق شماره ۴ بند "ب" ماده‌ی ۴ تصویب‌نامه‌ی تشکیل شورای عالی عشایر ایران مصوب ۱۳۶۵/۷/۹ یکی از وظایف دبیرخانه‌ی شورای عالی عشایر عبارت‌است از: «ایجاد هماهنگی و ارتباط لازم فی‌مابین دبیرخانه‌های استان‌ها و کمیسیون‌های فوق‌الاشاره و حل و فصل موارد اختلاف و پیگیری و نظارت بر امر تشکیل جلسات و تصمیمات مربوطه و گزارش مراتب به ریاست شورا و جلسه‌ی شورای عالی عشایر».

هم‌چنین یکی از وظایف کمیسیون سیاسی - اجتماعی شورای عالی عشایر طبق شماره‌ی ۷ بند "ج" ماده‌ی ۴ همین قانون «ارائه‌ی راه‌حل برای اختلافات بین کشاورزان و عشایر در ارتباط با مراتع» می‌باشد.

- در مواردی داوری و حل اختلاف میان طرفین قراردادهای اداری به یک شورای عالی اداری سپرده شده است. طبق بند "ج" ماده‌ی ۵۳ شرایط عمومی پیمان؛ «هرگاه در اجرا یا تفسیر مفاد پیمان بین دو طرف اختلاف نظر پیش آید، هر یک از طرف‌ها می‌تواند درخواست ارجاع موضوع یا موضوعات مورد اختلاف به داوری را به رئیس سازمان برنامه و بودجه ارائه نماید. تبصره‌ی ۱ - چنانچه رئیس سازمان یادشده با تقاضای مورد اشاره موافقت نمود، مرجع حل اختلاف شورای عالی فنی خواهد بود.

تبصره‌ی ۲- رسیدگی و اعلام نظر شورای عالی فنی در چارچوب پیمان و قوانین و مقررات مربوط انجام می‌شود. پس از اعلام نظر یادشده، طرف‌ها بر طبق آن عمل می‌نمایند».

از آنچه تاکنون ذکر شد، می‌توان نتایج زیر را گرفت:

الف) اصولاً شوراهای عالی اداری برای یک فعالیت «شبه قضایی» هم‌چون داوری و حل اختلاف تشکیل نشده‌اند. شاهد این مدعا نیز این مطلب است که در اکثر قوانین، مقررات و اساسنامه‌های شوراهای عالی اداری به صلاحیت رسیدگی، حل اختلاف و داوری برای این شوراها اشاره نشده است.

ب) کمیسیون‌ها و شوراهای عالی اداری نیز که دارای صلاحیت داوری و حل اختلاف هستند، هرگز از صلاحیت رسیدگی قضایی و شبه قضایی برخوردار نیستند بلکه صلاحیت آن‌ها محدود به حل اختلافاتی است که میان دستگاه‌های اداری و یا در موارد بسیار محدود میان دستگاه‌های اداری و اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر درخصوص تفسیر یا



اجرای قوانین و یا مفاد قراردادها و نظایر این‌ها به‌وجود می‌آید. زیرا رسیدگی به تخلفات اداری به‌عهده‌ی مراجع اختصاصی اداری یا مراجع شبه‌قضایی چون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و مراجع مشابه می‌باشد.

ج) نکته پایانی آن است که نباید مراجع و دادگاه‌های اختصاصی اداری را با شوراهای عالی اداری اشتباه گرفت.

«این مراجع که برخی مؤلفان آن‌ها را مراجع شبه‌قضایی خوانده‌اند معمولاً با شرکت چند عضو تشکیل می‌شوند که در میان آن‌ها يك عضو حقوقدان و يا يك قاضی دادگستری وجود دارد که وظیفه‌ی او عملاً تطبیق آراء و تصمیمات این مراجع با قوانین است» (مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص. ۴۵۲)

برای نمونه می‌توان به هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ شهرداری‌ها و... اشاره نمود که طبق بند ۲ ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ مصوبات این مراجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می‌باشد.

بنابراین کمیسیون‌ها، شوراهای هیئت‌ها و... که در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌شوند مراجع اختصاصی اداری یا مراجع شبه‌قضایی هستند که دارای صلاحیت رسیدگی شبه‌قضایی می‌باشند نه شوراهای عالی اداری. زیرا شوراهای عالی اداری از چنین صلاحیتی برخوردار نیستند و تنها شمار محدودی از آن‌ها از صلاحیت حل اختلاف و داوری برخوردار هستند.

در خصوص مقام مسئول جهت پیگیری مصوبات شوراهای عالی اداری قاعداً رئیس هر شورا موظف به پیگیری اجرای مصوبات است. در برخی شوراهای این مطلب رعایت شده است ولی در برخی دیگر شوراهای، عضوی غیر از رئیس شورا که حیطة وظایف او بیش‌ترین ارتباط را با وظایف و اهداف شورا دارد، مسئول این امر شده است. به‌عنوان مثال، طبق بند ۵ ماده‌ی ۵ اساسنامه‌ی شورای عالی ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۵ هیئت وزیران، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی مسئول پیگیری تصمیمات و مصوبات این شورا

تعیین شده است. در حالی که ریاست این شورا به عهده‌ی معاون اول رئیس‌جمهور است. در برخی دیگر از شوراهای عالی اداری، دبیر شورا مسئول پیگیری اجرای مصوبات شورا شده است. به‌عنوان مثال، طبق ماده‌ی ۱۱ اساسنامه‌ی شورای عالی فضایی مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۲۸ هیئت وزیران؛ «دبیر شورا موظف است گزارش فعالیت‌ها و اقدامات انجام‌شده در مورد تصمیمات شورا را هر شش‌ماه یک بار تهیه نماید و به اطلاع اعضا برساند».

#### ۲-۶- صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه:

بسیاری از شوراهای عالی اداری پیش و پس از انقلاب اسلامی ایران، به‌موجب قوانین و مقررات تشکیل‌دهنده‌ی آن‌ها، از صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه برخوردار هستند. به‌عنوان مثال، در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ از آیین‌نامه‌های متعددی نام برده شده است. در شماره‌ی ۴ بند «الف» ماده‌ی ۱۸ این قانون، یکی از وظایف شورای پول و اعتبار؛ «رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون» دانسته شده است. علاوه بر این، طبق مفاد مقرره‌ی شماره‌ی یک بند «الف» ماده‌ی ۱۸ «رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران» به‌عهده‌ی شورای پول و اعتبار گذاشته شده است. همچنین می‌توان به صلاحیت شورای عالی جوانان در؛ «تصویب آیین‌نامه‌های شورای عالی جوانان، تعیین و نوع و وظایف کمیسیون‌ها و تعیین وظایف دبیر و دبیرخانه» شورای عالی جوانان اشاره کرد. (بند ۹ ماده‌ی ۳ اهداف، سیاست‌ها، وظایف و اساسنامه‌ی شورای عالی جوانان مصوب ۱۳۷۱/۵/۶ شورای انقلاب فرهنگی)

و نیز در بند «ث» ماده‌ی ۲ اساسنامه‌ی شورای عالی فضایی، یکی از وظایف این شورا «تصویب برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت در بخش فضایی کشور» می‌باشد.

در بند ۴ ماده‌ی ۲ اساسنامه‌ی شورای عالی فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۴/۳/۴ صلاحیت این شورا؛ «تدوین مقررات، آیین‌نامه‌ها و ضوابط لازم برای قلمرو فناوری اطلاعات» دانسته شده است. نمونه‌های فراوانی را می‌توان برای صلاحیت شوراهای عالی اداری در مورد تصویب مقررات و آیین‌نامه‌ها ذکر نمود که در اینجا به مثال‌های ذکر شده اکتفا می‌شود.

شورای نگهبان در بررسی قوانین مصوب مجلس که پیرامون شوراهای عالی اداری بوده است همواره به صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه توسط این شوراها ایراد گرفته است

و آن را مغایر اصل ۸۵ ق.ا. (به دلیل تفویض اختیار قانون گذاری به مراجع دیگری غیر از کمیسیون های داخلی مجلس) و اصل ۱۳۸ ق.ا. (به دلیل عضویت غیر وزرا در این شوراها) دانسته است. برخی مصوبه های مورد ایراد، به منظور تأمین نظر مجلس اصلاح شده و در برخی موارد نیز مصوبه های مورد ایراد به دلیل پافشاری مجلس بر نظر خود به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده شده و نظر مجلس مورد تأیید قرار گرفته است. به هر حال، علاوه بر مصوبات مجلس پیرامون شوراهای عالی اداری بسیاری از این شوراها به موجب مقرراتی غیر از قوانین مصوب مجلس همچون مقررات دولتی و یا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به وجود آمده اند و نظارت شورای نگهبان در مورد آنها اعمال نشده است.

### نتیجه:

- ۱ - در نظام حقوقی ایران، شوراهای عالی اداری بسیاری وجود دارند. عدم ذکر جایگاه و صلاحیت های این شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابهامات بسیاری را در مورد جایگاه، ماهیت و صلاحیت های این شوراها به وجود آورده است.
- ۲ - روند قانون گذاری در مورد شوراهای عالی اداری در نظام حقوقی ایران بسیار نامنظم بوده است به نحوی که برخی از این شوراها به موجب قوانین مدت دار و برخی به موجب قوانین خاص و دائمی یا آزمایشی مصوب مجلس شورای اسلامی و برخی دیگر از این شوراها به موجب مقررات دولتی مصوب هیئت وزیران تشکیل شده اند. این امر، کار پژوهش و دسته بندی این شوراها را برای پژوهش گر بسیار مشکل می سازد.
- ۳ - با بررسی شوراهای عالی اداری، این نتیجه به دست آمد که شوراهای عالی اداری از شخصیت حقوقی مستقلی برخوردار نیستند. همچنین ماهیت حقوقی سازمان آنها با هیچ یک از صورت بندی های مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری تطابق ندارد و می توان گفت که هر یک از این شوراها، رکنی از ارکان و جزئی از ساختار تشکیلات داخلی سازمان های اداری مرکزی و دستگاه های اجرایی مرکزی کشور هستند.
- ۴ - شوراهای عالی اداری از صلاحیت های مختلفی همچون صلاحیت های مشورتی، برنامه ریزی و هماهنگی فرابخشی و درون بخشی، نظارت، داوری و حل اختلاف، وضع

مقررات و آیین‌نامه و... برخوردار هستند. صلاحیت وضع مقررات و آیین‌نامه برای این شوراها همواره با ایراد شورای نگهبان مواجه شده است و به همین دلیل بسیاری از مصوبات مجلس در این مورد به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، نه شورای نگهبان.

### منابع:

- ۱ - ابوالحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چ. ۲، ۱۳۴۹، ج. اول.
- ۲ - \_\_\_\_\_، تهران، انتشارات توس، چ. ۴، ۱۳۷۰، ج. ۲.
- ۳ - امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش، *حقوق اداری*، تهران، نشر میزان، چ. ۵، ۱۳۸۸، ج. اول.
- ۴ - صفایی، سید حسین؛ قاسمزاده، سید مرتضی، *حقوق مدنی (اشخاص و محجورین)*، تهران، سمت، چ. ۴، ۱۳۸۱.
- ۵ - مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران، سمت، چ. ۸، ۱۳۸۱.
- ۶ - موسی زاده، رضا، *حقوق اداری*، تهران، میزان، چ. اول، ۱۳۷۷، ج. اول و ۲.
- ۷ - شریف، محمد، *جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن*، پژوهش حقوق و سیاست، ش. ۱۵، ۱۳۸۴.
- ۸ - *مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی*، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۰، چ. اول.
- ۹ - *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، شورای نگهبان، ۱۳۸۰، ج. اول و ۲.
- ۱۰ - مهرپور، حسین، *مجموعه نظریات شورای نگهبان (دوره اول)*، تهران، کیهان، ۱۳۷۱، چ. اول، ج. اول.