

بررسی روند تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری*

چکیده

اقدام اخیر شورای عالی اداری برای ادغام شوراهای اداری کشور باعث شده برخی دیدگاه‌های موافق (کاهش موازی کاری) و مخالف (نقض اصل تفکیک قوا و حاکمیت قانون) مطرح شود. مجلس شورای اسلامی با رویکرد مخالف با این اقدام برخورد کرده و با تصویب سه مصوبه تلاش کرده وضعیت حقوقی این شوراهای را به وضع پیشین برگرداند. دو مورد از این مصوبه‌ها از جمله آخرین طرح مجلس در خصوص تعیین تکلیف شوراهای اداری که طی آن مصوبه شورای عالی اداری در خصوص ادغام شوراهای را ملغی کرده، به کار شوراهای مصوب مجلس تداوم بخشیده و دولت را مکلف به تهیه و ارائه لایحه‌ای در خصوص بازنگری در وضعیت این شوراهای ساخته بود که به دلیل اشکال قانون اساسی از سوی شورای نگهبان رد شد. این طرح مجلس به دلیل مغایرت با اصول ۶۰، ۷۴، ۸۵ و ۱۳۸ (نقض تفکیک قوا و ایجاد بار مالی برای دولت) توسط شورای نگهبان رد شد و متعاقب آن رئیس جمهور با استقبال از این نظریه، معاون اول خود را مکلف به بازگرداندن وظایف این شوراهای به وزارتخانه‌های مرتبط و بازنگری لازم در ساختار آنها کرد.

طرح مجلس به دلیل مغایرت با اصل تفکیک قوا کاملاً قابل پذیرش نبوده و عملاً راه حل مقتضی جهت حل مسئله شوراهای اداری ارائه نمی‌دهد. نظریه شورای نگهبان که به استناد اصل تفکیک قوا طرح مجلس را رد کرده، منطقی و قابل توجه به نظر می‌رسد و در نهایت به دلیل وجود آثار مثبت و منفی در روند

* گروه پژوهش‌های حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی

فعالیت شوراهای و توجیه‌ناپذیر بودن انحلال کلی آنها لازم است با توجه به تجارب به‌دست‌آمده از سیر عملکرد آنها، بررسی‌های کارشناسانه در خصوص امکان سازماندهی این نهادها بر اساس چهارچوب‌ها و قواعد اداری منسجم و هماهنگ صورت گیرد.

مقدمه

وضعیت حقوقی شوراهای اداری به دلیل نقش آنها در نظام اداری کشور همواره یکی از مسائل اداری بحث‌انگیز بوده که با اقدام شورای عالی اداری در خصوص ادغام این شوراهای، در طی چند ماه اخیر دیدگاه‌های مخالف و موافق متعددی پیرامون این مسئله مطرح شده است. اساساً به دلیل گسترش بی‌رویه تشکیلات و وظایف دولت در سالهای پس از انقلاب و تورم نهادهای اجرایی، کوچک‌سازی تشکیلات دولت یکی از اهداف عمده نظام اداری ایران بوده که با توجه به اهمیت این موضوع، قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه^۱ شورای عالی اداری را مسئول اصلاح ساختار اداری کشور با هدف کاهش و انسجام بخشیدن به تشکیلات دولت کرده است. این شورا نیز با هدف حذف نهادهای موازی در صدد انسجام بخشیدن به ساختار شوراهای اداری کشور برآمده و در جلسه ۱۳۳ خود طی مصوبه شماره ۱۹۰۱/۵۶۰۶۱ مورخ ۱۸ تیرماه ۱۳۸۶ به استناد وظایف و اختیارات خود مندرج در بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذی در ماده ۱۵۴ برنامه چهارم توسعه، تعداد ۲۸ شورا، هیأت و ستاد را در قالب ۲ شورا و ۲ کمیسیون ادغام کرد.^۲

اقدام شورای عالی اداری با این انتقاد مواجه شد که برخی از این شوراهای اداری به موجب قانون مصوب مجلس تصویب شده‌اند و مصوبه شورای عالی اداری نمی‌تواند مصوبه مجلس را اصلاح یا نقض کند. حال آنکه شورای عالی اداری پیش از این، به

۱. نک: بخش ۳۱ از پیوست قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰، ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب دیماه ۱۳۸۴.

۲. اسامی شوراهای و کمیسیون‌های مزبور به شرح زیر می‌باشد:

الف- شورای عالی مدیریت و برنامه ریزی اقتصادی

ب- شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری

ج- کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست

د- کمیسیون میراث فرهنگی، گردشگری و ایرانیان خارج از کشور.

موجب مصوبه شماره ۱۴/۴۵۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۶، برای ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور در قالب سازمان جدیدی به نام «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» اقدام کرده بود که هر دو به موجب مصوبه مجلس تأسیس شده بودند^۱ ولی این اقدام شورا، مخالفتی در پی نداشت. پس از آن نیز، شورای عالی اداری گاه اقدام به ادغام یا انحلال نهادهایی کرده است که توسط قانون به وجود آمده‌اند. با توجه به عدم مخالفت مجلس با این اقدامات، شورا به ادغام شوراهای اداری پرداخت که به مطرح شدن برخی ایرادهای حقوقی منجر شد.

رویکرد مجلس نسبت به این اقدامات شورای عالی اداری، تأکید بر صلاحیت تقنینی مجلس و مغایرت اقدامات مزبور با این صلاحیت بود که در سه مقطع ابراز شد: مجلس ابتدا با ارائه طرح تفسیری از ماده ۱ قانون برنامه سوم (ماده ۱۵۴ برنامه چهارم) تحت عنوان «استفساریه بند (الف) ماده ۱۳۹ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جزء (۱) بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»^۲ مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۹، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی کشور را موکول به تصویب مجلس کرد که با اشکال شورای نگهبان (مغایرت با اصل ۷۳ قانون اساسی) مواجه شد. مبنی بر اینکه این امر، قانونگذاری مجدد است و نمی‌توان آن را تفسیر تلقی کرد.

بعد از اشکال مزبور، مجلس شورای اسلامی قانون جدیدی با عنوان «قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم» (مورخ ۱۳۸۶/۴/۶) تصویب کرد که اختیارات دولت را در ماده یک قانون برنامه سوم و ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم محدود ساخت. بر اساس قانون مزبور «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۱ سازمان برنامه و بودجه بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۵ و سازمان امور اداری و استخدامی کشور بر اساس قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ به وجود آمده بودند.
۲ براساس بند (الف) مزبور «دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد از سازمان‌ها و نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند».

نهایتاً «طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی» از سوی ۲۰ تن از نمایندگان مجلس با قید دو فوریت به مجلس شورای اسلامی ارائه شد که فوریت آن با ۱۴ رأی موافق (و ۲۶ رأی مخالف و ۱۴ رأی ممتنع از مجموع ۱۹۹ نماینده حاضر) در تاریخ ۴ دی ماه ۱۳۸۶ به تصویب رسید. طبق محتوای این طرح سه مورد ابقادر شوراهای عالی و پنج مورد انحلال صورت می‌گرفت. این طرح، در تاریخ ۱۶ دی ماه همان سال با تغییرات زیادی در قالب ماده واحده و تحت عنوان «طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی» به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسید که پس از ارسال به شورای محترم نگهبان به خاطر ابهامی که در مصوبه وجود داشت، به مجلس بازگردانده شد. مجلس پس از رفع ایراد مذکور، در تاریخ ۲۵ دی ماه ۱۳۸۶ مصوبه را مجدداً به شورای نگهبان فرستاد. طبق مصوبه مجلس، مصوبه شورای عالی اداری در مورد ادغام شوراها ملغی الاثر بوده و ۱۸ مورد از نهادهای احصا شده کما فی السابق ابقا می‌شد و دولت موظف بود ظرف سه ماه از تصویب قانون پیشنهاد خود را در خصوص شوراهای اداری کشور به مجلس تقدیم می‌نمود.

این مصوبه طی اظهار نظر شماره ۸۶/۳۵/۲۴۹۲۱ مورخ ۱۱ بهمن ماه ۱۳۸۶ با سه اشکال شورای نگهبان مواجه شد:

۱. لغو ماده واحده مصوبه شورای عالی اداری که طبق نظر شورای نگهبان مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی^۱ شناخته شد.

۲. شورای نگهبان الزام به ارائه لایحه را نیز مطابق رویه خود،^۲ مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی^۳ شناخت. با این استدلال که ارائه لایحه جزء اختیارات دولت است و نمی‌توان دولت را ملزم به ارائه لایحه کرد.

۳. شورای نگهبان مسئله ابقای شورای عالی آموزش و پرورش،^۱ شورای انرژی اتمی،^۲ شورای اقتصاد،^۳ شورای پول و اعتبار،^۴ شورای عالی استاندارد،^۵ شورای عالی

۱ اصل ۶۰ قانون اساسی: «قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.»

۲ برای نمونه نک: بند ۸۹ اظهار نظر شورا مورخ اسفند ۱۳۷۲ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ و همچنین بند ۱۶ از اظهار نظر شورای مزبور در خصوص لایحه برنامه دوم توسعه مورخ ۱۳۷۳/۹/۲. شورا در هر دو مورد الزام دولت به ارائه لایحه را مغایر اصل ۷۴ دانسته است.

۳ اصل مزبور اعلام می‌کند: «لوايح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

حفاظت محیط‌زیست و شورای عالی انفورماتیک کشور^۶ را که برخی از آنها بر اساس قوانین مصوب قبل از شکل‌گیری شورای نگهبان به تصویب رسیده‌اند، از سه جهت محل ایراد دانست:

الف) بخشی از وظایف این شوراها تقنینی است، یعنی در حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و از این حیث مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی^۷ می‌باشد.

ب) بخش دیگری از وظایف و اختیارات شوراهای مزبور، تصویب آئین‌نامه است که شأن دولت می‌باشد و از این حیث، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی^۸ است. برخی وظایف شوراهای مزبور ماهیت اجرایی دارند و بنابراین سپردن وظایف مزبور به شوراهای اداری با اصل ۶۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

ج) چون این شوراها توسط مصوبه جلسه صد و سی و سوم شورای عالی اداری منحل شده‌اند، اینک وجود خارجی ندارند و باید مجدداً تشکیل شوند. بنابراین هزینه جدید دارند و چون چگونگی تأمین هزینه‌های مذکور در مصوبه مجلس تعیین نشده از این حیث مغایر، اصل ۷۵ قانون اساسی^۹ است.

۱ موضوع لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷.

۲ قانون سازمان انرژی اتمی ایران مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶.

۳ موضوع قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱.

۴ موضوع قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۳۹/۳/۷.

۵ قانون راجع به تشکیل شورای استاندارد مصوب مجلس شورای ملی به تاریخ ۱۳۳۹/۳/۱۷.

۶ موضوع لایحه قانونی تشکیل شورای عالی انفورماتیک کشور مصوب ۱۳۵۹/۴/۴.

۷. بر اساس بخشی از اصل مزبور «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست».

۸. بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید».

۹ بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

متعاقباً و با بی ثمر ماندن تلاش مجلس در قبال شوراهای اداری، ریاست محترم جمهوری در تاریخ ۱۲ بهمن ۱۳۸۶ طی دستوری، معاون اول خود را مسئول اجرای نظر شورای نگهبان کرد. بر اساس این دستور:

- (۱) کلیه اختیارات و وظایف اجرایی شوراهای ذکر شده در نظریه شورای نگهبان حسب مورد به وزیر مربوط و یا هیأت وزیران محول می‌شود.
 - (۲) کلیه اختیارات و وظایف تقنینی در هر سطحی متوقف و ممنوع می‌شود.
 - (۳) تنظیم و تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها طبق روال جاری دولت انجام می‌شود.
 - (۴) هیأت وزیران بر حسب اقتضا از اختیارات اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی در تفویض امور به کمیسیون‌ها و کارگروه‌ها یا وزیران استفاده خواهد نمود.
 - (۵) کلیه وظایف و اختیارات اجرایی حاصل از تصمیمات قبلی که با تجمیع یا ادغام، در شوراهای فعلی جاری است، با پیشنهاد معاون اول رئیس جمهور و تصویب هیأت وزیران به کمیسیون‌های ذیربط در دولت و دبیرخانه‌های مربوط به دبیرخانه دولت انتقال می‌یابد.
- با توجه به این مقدمه، بررسی روند تعیین تکلیف حقوقی شوراهای اداری را در چهار بخش زیر ادامه می‌دهیم:

گفتار اول: بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی

به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در چهارچوب قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». نظام‌مند کردن سازمان اداری کشور از طریق تأسیس نهادها و مؤسسات قانونی و تعیین وظایف و صلاحیت‌های آن‌ها، در حوزه صلاحیت تقنینی مجلس است که در این راستا مؤسسات عمومی بسیاری در کشور (از جمله حدود ۱۸ مورد از شوراهای اداری مورد بحث نیز) به موجب قانون تأسیس شده‌اند. بنابراین مجلس رأساً می‌تواند به تأسیس شوراهای اداری اقدام کند. تصویب «طرح تعیین تکلیف حقوقی شوراهای اداری» نیز در همین راستا صورت گرفته است. اما به دلیل عدم توجه به برخی اصول بنیادین حقوق اساسی سه اشکال عمده به این طرح وارد است:

۱. به موجب اصل تفکیک قوا، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند مصوبات دولت را صریحاً ابطال کند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات دولتی مغایر با قوانین را تنها از طریق دیوان عدالت اداری (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی) می‌توان ابطال کرد. مع الوصف، مجلس اقدام به نقض مصوبه شورای عالی اداری کرده بود. بدین جهت شورای نگهبان با استناد به اصل ۶۰ قانون اساسی که اعمال قوه مجریه را تفکیک کرده و بر عهده دولت می‌گذارد، این قسمت از طرح مجلس را رد کرد.

۲. به موجب اصل تفکیک قوا، مجلس مجاز به دخالت در امور قوه مجریه از جمله الزام دولت به انجام اعمالی که ذاتاً جزو اختیارات وی محسوب می‌شود، نیست. اما در طرح حاضر با عدم توجه به این اصل، دولت ملزم به تهیه لایحه جدیدی برای بازنگری در وضعیت شوراهای اداری جهت ارائه مجدد به مجلس شده است که با ایراد شورای نگهبان مبنی بر عدم رعایت اصل ۶۰ (تفکیک قوا) روبه‌رو شد. البته لازم به ذکر است که رویه شورای نگهبان در این خصوص یکسان نبوده و متشتت است.

جدا از این دو اشکال حقوقی، طرح مجلس جهت ابقای شوراهای و الزام دولت به بازنگری در وضعیت آنها، فاقد یک رویکرد مشخص و خط‌مشی حقوقی مثبت و سازنده است چرا که:

الف) به طور کلی نه تنها معضل شوراهای را که دولت درصدد برطرف کردن آن از طریق کاهش و ادغام آنها بود، حل نمی‌کند بلکه فقط راه‌حلی مقطعی و موردی ارائه می‌دهد؛

ب) دچار نوعی دوگانگی در متن شده است که از یک سو حکم به ابقای شوراهای می‌دهد و از سوی دیگر دولت را که معتقد به لزوم ادغام شوراهای است، موظف به بازنگری در ساختار آنها می‌داند.

ج) وضعیت حقوقی شوراهای مصوب هیأت دولت و شورای عالی انقلاب فرهنگی را مسکوت می‌گذارد؛

د) با الزام دولت به تهیه لایحه تعیین وضعیت این شوراهای ظرف مدت کوتاهی (۳ ماهه)، رویه نادرست افزایش بی‌رویه تکالیف قانونی دولت را ادامه می‌دهد. بدیهی است با توجه به اهمیت مسأله شوراهای و نیاز به مدت زمانی مناسب جهت حل این مسئله، بعید به نظر می‌رسد که دولت بتواند به سرعت، وضعیت شوراهای را سازماندهی کند.

۳. از نقطه نظر خط‌مشی حقوقی، اقدامات مجلس فاقد پشتوانه کارشناسی دقیق است. به طوری که در مصوبه یاد شده، اصول متعدد قانون اساسی نادیده گرفته شده و بدون ابتکار عمل خاصی صرفاً با انجام برخی اصلاحات مقطعی و ناهماهنگ به آشفته کردن فرایند تقنین در زمینه‌ای پرداخته است که به دلیل اهمیت زیاد آن برای نظام اداری ایران، محل مذاقه عمومی است. انتظار می‌رفت مجلس در پرتو اصل تفکیک قوا و خط‌مشی همکاری قوا، اقدامی جامع و راهگشا در خصوص تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری به عمل می‌آورد؛ حال آنکه وضعیت پیشین (دوران حیات شوراهای اداری) عملاً مشخص‌تر و مفیدتر از وضعیت آشفته ناشی از دخالت سرزده مجلس در این حوزه دوگانه تقنینی و اجرایی بود. چرا که قطعاً تا زمان تعیین وضعیت نهایی این شوراهای مدت زمان معتناهی صرف خواهد شد و بلا تکلیفی اداری حاصل از این اقدام‌های متناقض، نظام اداری ایران را با مشکل روبه‌رو خواهد کرد.

گفتار دوم: بررسی نظریه شورای نگهبان

نظریه شورای نگهبان را می‌توان یکی از روشن‌ترین آراء در خصوص تأکید بر تفکیک قوا در رویه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست. به این دلیل که مجلس با رعایت نکردن این اصل، اقدام به لغو مصوبه شورای عالی اداری و الزام دولت به ارائه لایحه کرده بود، شورای نگهبان رأی به استقلال دولت در تصویب مصوبه خود داد. البته قبلاً نیز شورای نگهبان در چند مورد دیگر مصوبه مجلس مبنی بر الزام دولت به تقدیم لایحه به مجلس را مغایر قانون اساسی دانسته بود.^۱ از این جهت رأی شورا قابل دفاع به نظر می‌رسد.

اما قسمت اخیر نظریه شورای نگهبان در خصوص مغایر بودن این طرح با اصول ۸۵، ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی، قابل ایراد به نظر می‌رسد. شورای نگهبان در بند ۳ نظر خود چنین اعلام می‌کند:

«با توجه به اینکه برخی اختیارات تفویض شده به شورای عالی آموزش و پرورش، شورای انرژی اتمی و ... دارای جنبه تقنینی است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته

۱. برای نمونه نک: بند ۸۹ اظهار نظر شورای نگهبان مورخ اسفند ۱۳۷۲ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ و همچنین بند ۱۶ از اظهار نظر شورای مزبور در خصوص لایحه برنامه دوم توسعه مورخ ۱۳۷۳/۹/۲. شورا در هر دو مورد الزام دولت به ارائه لایحه را مغایر اصل ۷۴ دانسته است.

شد. در بعضی مواردی که جنبه تصویب آیین نامه دارد و همچنین مواردی که از امور اجرایی است، مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد». شورای نگهبان در این بخش از نظر خود به دو مطلب اشاره نموده که به تفکیک مورد بررسی قرار می گیرد:

۱. برخی اختیارات تفویضی به شوراهای اداری، تقنینی بوده و مغایر با اصل ۸۵ است. مهمترین مسئله این است که شورای نگهبان با چه معیاری برخی از اختیارات شوراهای مزبور را تقنینی محسوب کرده است؟ در صورتی که قانون اساسی ایران هیچ تعریفی از قانون ارائه نداده و بر همین اساس، هر تعریفی که شورای نگهبان از قانون ارائه می دهد، تعریفی فرا قانونی است. به بیانی دیگر، هنگامی که شورای نگهبان بخشی از مصوبه مجلس در ارتباط با اختیارات شوراهای را خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی اعلام می کند، گام های زیر را برداشته است:

گام اول: با برداشتی که شخصاً از ماهیت قانون دارد، برخی از اختیارات شوراهای تقنینی دانسته است؛

گام دوم: چون بر اساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی تواند صلاحیت قانونگذاری خود را به نهاد دیگری تفویض کند، شورای نگهبان مصوبه مجلس را که نسبت به آن شائبه اعطای صلاحیت تقنینی به شوراهای اداری وجود دارد، خلاف قانون اساسی تشخیص می دهد.

ولی دقت در اصول مختلف قانون اساسی و این مسئله مهم که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیچ تعریفی از قانون ارائه نشده است، نادرستی نظریه شورای نگهبان را آشکار می کند. قبول تفسیری که با امعان نظر به اصول مختلف قانون اساسی و نیز مقتضیات حقوق عمومی مدرن در اینجا ارائه می شود، نظام جمهوری اسلامی ایران را می تواند از مشکلات عدیده ای رهایی بخشد. تفسیر صلاحیت قانونگذاری مجلس به شرح زیر است:

مجلس شورای اسلامی تنها در مواردی صلاحیت ذاتی دارد که در قانون اساسی تقنینی در آن خصوص به مجلس واگذار شده است. این موارد عبارتند از: بند ۷ اصل ۲، اصول ۶، ۷، ۸، ۱۳، ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۶، ۳۷، ۳۹، ۴۴، ۴۵، ۴۷، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۶۲، ۶۴، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۰۶، ۱۱۶، ۱۱۸، ۱۲۲، ۱۳۳، ۱۳۹، ۱۴۹، ۱۵۰، بند ۱ اصل ۱۵۶، بند ۳ اصل ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۶۱، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۸، ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵،

۱۷۶ و ۱۷۷. در اینگونه موارد نه تنها مجلس موظف به قانونگذاری است بلکه علاوه بر آن، قانونگذاری مزبور جزو صلاحیت‌های انحصاری مجلس بوده و بر اساس اصل ۸۵ نمی‌تواند به نهاد دیگری واگذار کند. موارد مزبور مصادیق «قانون» بوده و در غیاب تعریفی از قانون و در سایر موارد به عملکرد مجلس و شورای نگهبان بستگی دارد. در حقیقت، شورای نگهبان بسته به رویکرد حقوقی خود، می‌تواند صلاحیت خاصی را تقنینی و یا غیر تقنینی بداند.

در مورد صلاحیت‌های اعطا شده به شوراهای عالی‌اداری نیز باید گفت شورای نگهبان معیار قانونی مشخصی در دست ندارد تا با استناد به آن اعلام کند کدام صلاحیت تقنینی و کدام صلاحیت، غیر تقنینی است. تمام موارد غیر از موارد ۴۸ گانه مندرج در قانون اساسی که طی آن مجلس ملزم به قانونگذاری است جزو منطقه الفراغ است و اعطای آن به نهادهای دیگر، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شود.

۲. بخشی از صلاحیت‌های شوراهای اداری در خصوص تصویب آیین‌نامه مغایر با اصل ۱۳۸ است. باید گفت که نظر مزبور بر اساس قانون اساسی، قابل قبول است. زیرا، عضویت اشخاص غیر وزیر در شوراها اگر همراه با حق رأی در مسائل مربوط به تصویب آیین‌نامه‌ها باشد، خلاف اصل ۱۳۸ است.

گفتار سوم: بررسی دستور رئیس جمهور

همچنانکه اشاره شد، رئیس جمهور با استقبال از نظریه شورای نگهبان در خصوص مغایرت طرح مجلس با قانون اساسی در مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ معاون اول خود را مسئول جلب نظر این شورا و احاله اختیارات و وظایف شوراهای اداری به وزارتخانه‌های مربوطه کرد. در این خصوص ذکر موارد زیر ضروری است:

۱. از آنجا که به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد، در حیطه وظایف خویش می‌تواند دستورهای لازم را جهت مدیریت امور اداری و استخدامی کشور در چهارچوب قانون صادر نماید. بنابراین استناد به این اصل و همچنین اصل ۱۳۴ در جهت تبیین صلاحیت قانونی رئیس جمهور در خصوص صدور دستورات مقتضی جهت اصلاح نظام اداری کشور منطقی است.

۲. احاله کلیه اختیارات و وظایف اجرایی شوراهای ذکر شده در نظریه شورای نگهبان حسب مورد به وزیر مربوط و یا هیأت وزیران به موجب بند ۱ این فرمان، با آنکه می‌تواند تا حدود زیادی از پراکندگی امور اداری و اتلاف وقت وزرا جلوگیری کند و به لحاظ احاله هر امر به وزارتخانه تخصصی مرتبط با آن، می‌تواند افزایش ضریب تخصص در تصمیم‌گیری را به همراه داشته باشد، اما در مقابل، احتمال ایجاد نوع جدیدی از موازی کاری را در برداشته و نظام اداری را از فواید تصمیم‌گیری شورایی بی‌نصیب می‌سازد. چرا که در صورت حذف شوراهای و احاله امور آنها به هر یک از وزارتخانه‌های مرتبط، ممکن است به موازی کاری در امور فرابخشی و مرتبط با هم منجر شود. حال آنکه پیش از این وزرا و مسئولین مرتبط با یک امر مانند انرژی، با مشورت و همفکری هم به سیاست‌گذاری و هماهنگ کردن فعالیت‌های خود در این حوزه اقدام می‌کردند اما در وضعیت کنونی هیچ سازوکار مشخص و کارآمدی جهت هماهنگ ساختن اقدامات این وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها وجود ندارد.

۳. بدین ترتیب، انحلال دائمی شوراهای گزینه مناسبی نیست. قلع سریع نهادهایی که در طول چندین دهه قانونگذاری در کشور به وجود آمده‌اند، نمی‌تواند نتایج قابل قبولی در برداشته باشد. در عین حال، نیاز به اصلاح و حذف «برخی» از شوراهای به خصوص مواردی که با توجه به آمار دقیق، عملکردشان چندان سودمند نبوده و باعث کاهش کارایی شده‌اند، انکارناپذیر است. برای انجام اصلاحات مزبور علاوه بر عزم و اراده جدی دولت، تلاش‌های علمی - پژوهشی و استفاده از راهکارهای حقوقی و قانونی متناسب نیز لازم است.

جمع بندی و پیشنهاد

مسئله شوراهای اداری در ایران بسیار تأمل برانگیز است، زیرا نحوه ایجاد، عملکرد و انحلال شوراهای روال مشخصی نداشته است. شوراهای اغلب بدون مطالعات لازم و اصولی ایجاد شده^۱ و عملکردشان طبق آمار غیررسمی، مطلوب نبوده است. انحلال

۱. در فرایند ایجاد این شوراهای مسائل زیر باید روشن می‌شد:

۱. هدف، صلاحیت و وظیفه اساسی شوراهای عالی چیست و مصوبات آنها از چه شأن حقوقی برخوردار هستند؟

۲. قلمرو فعالیت این شوراهای تا کجا است و شامل کدام امور فرابخشی می‌شود؟

شوراها نیز بدون مطالعات لازم بوده است. البته اقداماتی که از سوی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان صورت گرفته جای تأمل و مطالعه است. مجلس شورای اسلامی در یک مصوبه چندین مقرر را که برخلاف اصول قانون اساسی بوده، وضع کرده است. شورای نگهبان نیز با اعلام اینکه برخی وظایف شوراهای اداری تقنینی بوده و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است، تفسیر مضیق و قابل انتقادی از قانون اساسی ارائه کرده که می‌تواند خلایق قوه مجریه را کاملاً زیر سؤال ببرد.

بدین ترتیب جهت تعیین تکلیف نهایی شوراهای عالی در کشور لازم است تا در خصوص موارد زیر پژوهش‌های تخصصی مقتضی صورت بگیرد و نتایج آن برای عموم منتشر شود:

۱. بررسی روند تشکیل و سیر فعالیت شوراها در ایران و تحلیل عملکرد و نقاط ضعف و قوت آنها از طریق بررسی‌های میدانی و مصاحبه با مسئولان مرتبط؛
۲. مطالعه تطبیقی در خصوص نهادهای مشابه در نظام‌های حقوقی خارجی به منظور آشنایی با تجربیات آنها؛
۳. بررسی ساختارهای حقوقی لازم برای تأسیس و فعالیت شوراها؛
۴. ارائه پیشنهادها و مقتضی جهت سازماندهی مجدد ساختار شوراها.

۳. فرایند تصمیم‌گیری و انجام وظیفه شورا چگونه باید باشد؟ آیا تصمیم‌گیریها اجماعی یا بر حسب رأی‌گیری است؟ ارزش رأی رئیس یا وزیر مربوطه (مثلاً وزیر نیرو در شورای عالی انرژی) چقدر است؟ اعضای این شوراها به عنوان نهادی که محل مشورت چند سویه و تصمیم‌گیری در حوزه مسائل فراهشی است تا چه اندازه باید مقید به انجام مطالعات اولیه، مباحث میان رشته‌ای و تبادل اطلاعات باشند؟

۴. نحوه حل اختلاف داخلی و اختلاف با دیگر مؤسسات چگونه است؟ بررسی موارد اختلافی در این شوراها چگونه صورت می‌گیرد؟ در مورد شیوه تصمیم‌گیری شورایی این اشکال وجود دارد که اگر اعضا در یک مورد به توافق نرسیدند احتمال دارد که کار به رأی‌گیری کشیده و اعضا به نفع یکی از دو طرف اختلاف رأی دهند. در حالی که اصولاً سازوکارهای تصمیم‌گیری باید مبتنی بر حصول توافق باشد و اولویت کاری شورا در آن تصمیم لحاظ شود.

۵. ارتباط این شوراها با دیگر نهادهای عمومی و نهادهای مدنی و نیز شیوه اطلاع رسانی در مورد فعالیت‌ها و مصوبات آنها چگونه باید باشد؟