

صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرائی

«استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه»

علیرضا دبیرنیا*

چکیده

وجود شوراهای عالی اجرائی متعدد در نظام حقوقی ایران و استقلال نسبی آنها از ساختار قوه مجریه، ابهاماتی را در خصوص جایگاه و صلاحیت‌های این دسته از شوراهای مطرح کرده است، به نحوی که اقدام پارلمان در تأسیس شوراهای عالی اجرائی می‌تواند به تحدید صلاحیت‌های یک قوه و توسعه اختیارات قوه دیگر منجر شود. بر همین اساس، در مواردی که پارلمان شوراهای عالی در ساختار قوه مجریه تأسیس کرده است از یک سو مباحثی تحت عنوان تداخل وظایف و صلاحیت‌ها میان قوای مقننه و مجریه مطرح می‌شود و از سوی دیگر، ساختاری جدید در چرخه قدرت سیاسی- اداری کشور شکل گرفته است که ابزاری مؤثر برای پاسخگویی آنها پیش‌بینی نشده است.

در فصل پنجم قانون اساسی به «قوای ناشی از حق حاکمیت مردم» تصریح شده است و اعمال حق حاکمیت، صرفاً از طریق قوای سه‌گانه - بدون توجه به برتری یا ویژگی منحصر به فرد قوه دیگر- مورد تأکید قرار گرفته است و بر همین اساس، دخالت هر یک از قوا در حوزه صلاحیت قوه دیگر به «اصل حق حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن» خدشه وارد خواهد کرد؛ ضمن اینکه «اصل عدم صلاحیت» در حقوق عمومی به هیچ قوه‌ای اجازه نمی‌دهد تا نسبت به توسعه اختیارات خود، بدون تصریح قانون اساسی اقدام کند. بنابراین هرگونه تغییر در نحوه توزیع قدرت سیاسی از سوی هر یک از قوا در تعارض با اراده مردم است و به‌منزله نقض حق حاکمیت ملت تلقی می‌شود.

* استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

مقدمه:

صرف‌نظر از اینکه در زمان نگارش این پژوهش، تعدادی از شوراهای عالی دچار تغییر یا تجمیع شده‌اند، نکته قابل‌توجه این است که از یکسو کثرت این شوراها در نظام اجرایی کشور می‌تواند به پراکندگی و تعارض تصمیم‌گیری در قوه مجریه، تداخل در وظایف قوه مجریه و شوراهای عالی، ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان بدون توجه به ساختارهای نظام نمایندگی، تشکیل مراجع متعدد تصمیم‌گیری و تضعیف قوه مجریه منجر شود. از سوی دیگر، وجود نهادهای متعدد تصمیم‌ساز در درون قوه مجریه از این قابلیت برخوردار است تا اداره بخشی از امور اجرایی در صلاحیت قوه مجریه - منتخب مردم - را خارج کند و در مقابل مردم، پاسخگو نباشند.

شوراهای عالی از عالی‌ترین نهادهای تصمیم‌ساز و اجرایی و از صلاحیت‌های تقنینی و اجرایی برخوردار است اما به دلیل عدم تفکیک دقیق حوزه‌های اجرایی از تقنینی، در مواردی، در صلاحیت‌های اجرایی و تقنینی تعارض دیده می‌شود. با توجه به حوزه عملکرد شوراهای عالی، مسائلی از قبیل جایگاه شوراهای عالی در قانون اساسی و ارتباط آن با حقوق ملت، چگونگی انطباق عملکرد شوراها با قانون اساسی و نحوه نظارت بر عملکرد آن‌ها از مواردی است که بررسی ماهیت‌شان را ضرورت می‌بخشد.

با گذشت بیش از ۳۰ سال از تصویب قانون اساسی، هنوز درباره راهکارهای اجرایی برخی اصول آن به‌عنوان یک ضرورت، پژوهش نشده است به‌نحوی که گاه در صلاحیت‌های هر یک از قوا تعارض وجود دارد. عدم تفکیک حوزه‌های اجرایی از تقنینی در حالی به‌عنوان چالش مطرح است که عملکرد برخی شوراهای عالی بر پیچیدگی مسئله می‌افزاید به‌نحوی که شوراهای عالی در مواردی از صلاحیت‌هایی مشابه با اختیارات هیئت دولت در موارد معین برخوردارند. این پژوهش، قصد دارد برخی زوایا و حوزه‌های کارکردی شوراهای عالی را در قانون اساسی بررسی کند و به این سؤال پاسخ دهد که جایگاه و صلاحیت شوراهای عالی در قانون اساسی چیست و چگونه می‌توان از تداخل وظایف قوا جلوگیری کرد.

۱. شوراهای عالی و ساختار قوه مجریه

در این پژوهش، شوراهای عالی مرتبط با قوه مجریه به‌عنوان محور تحقیق در نظر گرفته شده است که می‌توان از شوراهایی مانند شورای عالی اداری، شورای اقتصاد،

شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای گسترش آموزش عالی کشور، شورای فرهنگ عمومی کشور و شورای عالی بیمه نام برد.

۱-۱. قانون اساسی و تعریف دولت در مفاهیم مختلف

قانون اساسی، دولت را در مفاهیم مختلف به کار برده اما غالباً آن را در معنای قوه مجریه مدنظر دارد و در مواردی، عناوین دولت و حکومت را جابه‌جا عنوان کرده یا حتی تفاوتی میان مفاهیم متعدد آن قائل نشده و به مفهوم همانی دولت و حکومت توجه کرده است. برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ابتدا کلیت نظام سیاسی را در قالب «حکومت» تعریف کرده^۱ و در جای دیگر، از آن تحت عنوان «نظام» نام برده است.^۲ در اصل ۳ از واژه «دولت» استفاده کرده است اما مفاد و تکالیف احصا شده در این اصل نمی‌تواند به قوه مجریه محدود شود بلکه مجموعه نظام سیاسی را در بر می‌گیرد. در اصل ۶ شکل و محتوای نظام سیاسی را به عنوان کلیت نظام مطرح کرده است. در اصل ۲۱ واژه دولت را در معنای عام آورده است و در اصل ۱۳۸ این واژه را به معنای هیأت وزیران آورده است. بدیهی است اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی و اجتماعی این مفهوم را دارد که فرمانروایان، صرفاً نمایندگانی موقت و منتخب مردم هستند تا در راستای منافع عمومی فعالیت کنند و این نمایندگی تا زمانی ادامه خواهد داشت که حاکمان در چارچوب خواست عمومی و منافع مردم حرکت کنند و حاکمان، هیچ جایگاهی غیر از نمایندگی مردم نداشته و قدرتشان، صرفاً قدرت برآمده از مردم است.^۳ با توجه به اینکه قوانین اساسی، موجب محدودیت اعمال دولت در اداره کشور می‌شود به نحوی که تمامی امور دولت - آنچه مکلف به انجام آن است یا از انجام آن منع شده - در چارچوب قوانین صورت می‌گیرد، بر همین اساس، ممکن است این محدودیت به وسیله تعریف یا اعطای انحصاری بخشی از قدرت عمومی انجام شود.^۴ در اصطلاح حقوق اساسی، واژه دولت به معانی مختلف مطرح شده است که از یک سو در مفهوم اقتدار سیاسی یا حکومت تعبیر شده است که بخشی از بدنه نظام سیاسی است و سازمان‌ها و دستگاه‌های سیاسی و همچنین کارگزاران سیاسی را شامل می‌شود و از

۱. اصل ۱.

۲. اصل ۲.

3 . Rein Mullerson, International Law, Rights & Politics, London, Routledge, 1994, p. 63.

4. Larry Alexander, Constitutionalism: Philosophical Foundations, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p.16

سوی دیگر، در مفهوم خاص قوه مجریه مطرح شده است.^۱ بر همین اساس، مفهوم حاکمیت ملت با مفهوم دولت پیوند خورده است زیرا این اعتقاد را پرورش می‌دهد که هیچ قدرت برتری غیر از دولت ملی وجود ندارد و به بی‌اعتباری هر نوع قدرت برتر منجر می‌شود به استثنای قدرتی که به اتکای رضایت مردم تشکیل یافته باشد. بدیهی است در نظام‌های دموکراتیک قدرت قانونگذاری باید انعکاسی از قدرت عالی ملت باشد و نمی‌تواند محدودیتی بر اراده مردم تحمیل کند.^۲

۲-۱. قانون اساسی و تشکیل قوه مجریه غیرمتمرکز

نظام سیاسی ایران در چگونگی تقسیم وظایف و صلاحیت‌ها در مجموعه اداره کشور از سیستم تک‌ساخت یا یکپارچه تبعیت می‌کند اما این پیروی به مفهوم انطباق کامل با این سیستم نیست. «سیستم تک‌ساخت به دولت-کشورهایی اطلاق می‌شود که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند. قدرت سیاسی در حاکمیت و مجموع اختیارات و وظایف خویش، توسط یک شخصیت واحد حقوقی که همانا دولت - کشور بسیط است اعمال می‌شود و کلیه افراد از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و بافت قدرت، غیرقابل تفکیک و تجزیه ناپذیر است.»^۳ بنابراین رئیس‌جمهوری یا هیأت وزیران مانند نظام‌های پارلمانی یا ریاستی رایج در سایر کشورها از اختیارات گسترده برخوردار نیست و به تبع آن، لازم است حدود اختیارات و وظایف مجریه در سازماندهی و مدیریت نظام سیاسی و اداری کشور تعیین شود تا از تعارض در وظایف سایر قوا و نهادها جلوگیری به عمل آید.

۳-۱. اختیارات رئیس‌جمهوری در اداره قوه مجریه از طریق شوراهای

عالی

اصل بر این است که کلیه امور مربوط به حوزه اجرایی کشور، صرفاً از طریق رئیس‌جمهوری و وزرا قابل انجام است و این حوزه از اختیارات انحصاری و ذاتی رئیس‌جمهوری و وزرا محسوب می‌شود. بنابراین کلیه بخش‌های اجرایی کشور و هر چه به حوزه اجرا مربوط است صرفاً در صلاحیت رئیس‌جمهوری و وزرا و شناسایی اختیارات و وظایف مرتبط با امور قوه مجریه، مستلزم شناسایی ابزارهای موردنیاز برای تحقق وظایف اجرایی است.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، میزان، ۱۳۸۶، صص. ۲۲-۲۱.

2. P. A. Passavant, We Should Be Liberals at least, Sage Press, 2009, p. 17.

۳. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، میزان، ۱۳۸۳، صص. ۲۲۴.

اصل ۶۰ قانون اساسی مجموعه اعمال قوه مجریه را بر عهده رئیس‌جمهوری و وزرا و مدیریت کلان قوه مجریه را بدون قید خاص در حوزه اختیارات رئیس‌جمهوری و وزرا قرارداده و محدودیتی نیز در نظر نگرفته است. عبارت‌پردازی موجود در اصل ۶۰ حوزه اختیارات و صلاحیت‌های قوه مجریه را مطلق مطرح کرده و تنها در صورت صراحت در سایر اصول می‌توان محدودیت‌های این قوه را شناسایی کرد. از سوی دیگر، مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس‌جمهوری قرار گرفته^۱ که مستلزم برخورداری از اختیارات و صلاحیت کافی در اجرای اصول قانون اساسی است. اطلاق مندرج در اصل مذکور نیز گویای این است که رئیس‌جمهوری، هیچ محدودیتی برای اجرای قانون اساسی نخواهد داشت و ظاهر و سیاق این اصل، رئیس‌جمهوری را دارای اختیارات فراقوه‌ای در حوزه اجرای مجموعه قانون اساسی دانسته است. با استناد به این اصل، رئیس‌جمهوری می‌تواند و بلکه مکلف است نسبت به اجرای اصول قانون اساسی در تمامی مجموعه نظام سیاسی اقدام کند.

اختیارات رئیس‌جمهوری در برخی اصول قانون اساسی در سطح رئیس‌جمهور مطرح شده است به نحوی که نظام برنامه‌ریزی و اداری کشور در اختیار این مقام قرار داده شده است.^۲ انتخاب کلمه امور در سیستم برنامه‌ریزی و اداری کشور در قانون اساسی به گونه‌ای است که مجموعه برنامه‌ریزی و سیستم اداری کشور را شامل می‌شود و به همین دلیل، رئیس‌جمهوری را در موقعیتی ویژه قرار داده است. مطابق این اصل، برنامه‌ریزی و هدایت امور اداری کشور از اختیارات وسیعی است که به‌طور انحصاری و ذاتی بر عهده رئیس‌جمهوری قرار داده شده است. ویژگی قوه مجریه در چگونگی مدیریت و اداره سیستم اجرایی و اداری کشور از یک‌سو و اجرای سیاست‌ها و قوانین کلان کشور از سوی دیگر، این قوه را در جایگاه ویژه‌ای نسبت به سایر قوا قرار داده است. اختیار رئیس‌جمهوری در تأسیس نهادی در قالب «نماینده‌گی ویژه» برای اداره کشور می‌تواند به‌عنوان صلاحیت ویژه تلقی شود تا رئیس‌جمهوری در این چارچوب، قادر به تشکیل مراجعی باشد که اختیارات خاص و معینی را به بخش‌های کوچک‌تر منتقل کند. بدیهی است آنچه که در این اصل، مهم است اختیار و صلاحیت نمایندگی‌های ویژه از نظر ماهوی و در چارچوب اختیارات هیأت وزیران است و عنوان نمایندگی از چنان قابلیت برخورداری است که می‌تواند تحت قالب‌های مختلف، از جمله کمیسیون، شورا، نهاد و هیأت تشکیل شود.

۱. اصل ۱۱۳.

۲. اصل ۱۲۶.

قانون اساسی هیچ محدودیتی را برای رئیس‌جمهوری، چه در حوزه انتخاب اشخاصی که در ترکیب نمایندگی ویژه قرار می‌گیرند و چه در مورد کیفیت موارد ارجاعی به نمایندگی‌ها تعیین نکرده است. بنابراین رئیس‌جمهوری می‌تواند با تأیید هیأت وزیران از ترکیب وزرا یا غیر وزرا در ارجاع برخی از امور اقدام کند. به عبارت دقیق‌تر، این اقدام از مصادیق تفویض بخشی از اختیار و صلاحیت‌های دولت به فرد یا اشخاصی در قالب نمایندگی ویژه است.

تشخیص مواردی از قبیل ضرورت، موارد خاص یا اختیارات مشخص، داخل در صلاحیت رئیس‌جمهوری و هیأت وزیران است و قانون اساسی هیچ محدودیتی برای چگونگی تشکیل نمایندگی ویژه یا اختیارات و کیفیت موارد قابل تفویض مطرح نکرده است و صرفاً کافی است تا موارد خاص، ضروری و میزان اختیارات (کم یا زیاد) در چارچوب قانون اساسی - تعیین و ابلاغ شود. این اصل، چنان موسع تدوین شده است که هیأت وزیران مکلف نشده است تا دلیل ارجاع برخی از امور به نمایندگی‌های ویژه را توجیه کند. وسعت اختیار قوه مجریه در چگونگی اداره کشور می‌تواند به‌عنوان یکی از مصادیق استقلال قوا در نظر گرفته شود تا جایی که شناسایی ابتکار عمل برای قوه مجریه از توابع مسئولیت‌های قوه مجریه در اداره کشور محسوب می‌شود.

قانون اساسی در موارد متعدد به صلاحیت‌های انحصاری قوه مجریه در برنامه‌ریزی و اجرای قوانین و مقررات تصریح کرده است. رئیس‌جمهوری با همکاری وزرا نسبت به تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و اجرای قوانین اقدام می‌کند^۱ و بر همین اساس، تعیین خط‌مشی، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی قوه مجریه در راستای اهداف آن از صلاحیت‌های ذاتی قوه مجریه محسوب می‌شود و این تصریح به‌منزله برخوردار از تمامی اختیارات لازم در اداره قوه مجریه تلقی می‌شود مگر اینکه در سایر اصول، صراحتاً محدودیتی برای اقدامات مجریه و آن هم صریح پیش‌بینی شده باشد. یکی دیگر از اختیارات مهم هیأت وزیران، تشکیل کمیسیون‌های متنوع و متشکل از چند وزیر است و این قابلیت وجود دارد تا برخی از وظایف دولت به کمیسیون‌ها واگذار شود که با تأیید رئیس‌جمهوری، مصوبات این کمیسیون‌ها لازم‌الاجرا می‌شود.^۲ مطابق مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، دولت نمی‌تواند تمام وظایف خود را به کمیسیون‌ها واگذار کند بلکه تنها مجاز است تا نسبت به ارجاع برخی از وظایف خود اقدام کند اما تعیین برخی

۱. اصل ۱۳۴.

۲. اصل ۱۳۸.

وظایف یا میزان و کیفیت امور ارجاعی در اختیار دولت است.^۱ بنابراین اگر دولت از نظر ماهوی دارای اختیار تفویض برخی از صلاحیت‌های خود به تعدادی از وزرا باشد، قدر متیقن این است که تعیین قالب شکلی آن از اهمیت قابل توجهی برخوردار نخواهد بود و مهم این است که اولاً ترکیب اعضای کمیسیون، سازمان، نهاد یا عنوان مشابه از وزرا باشد. ثانیاً دولت قادر است هر اختیار و صلاحیتی - در چارچوب صلاحیت خویش - را با هر کیفیتی واگذار کند. ثالثاً تنها محدودیت این تفویض اختیار، این است که دولت نمی‌تواند تمام اختیارات خود را واگذار کند. رابعاً مصوبات کمیسیون‌ها باید به تأیید رئیس‌جمهوری برسد و در چارچوب قوانین باشد. بنابراین تنظیم و اداره قوه مجریه از صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهوری است که غالباً از طریق هیأت وزیران انجام می‌شود اما دولت می‌تواند اداره مجریه، اعم از تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و وضع مقررات را در قالب کمیسیون‌ها تفویض نماید. با توجه به اینکه دولت اختیار دارد تا بخشی از صلاحیت ذاتی خود را واگذار نماید می‌تواند شکل و قالب آن را نیز تعیین کند. به عبارت دیگر، انتخاب نام برای تشکیلات جدید در قالب هیأت‌تہیات، سازمان، کمیسیون، گروه و شوراها مانند شوراهای عالی از توابع اختیارات قوه مجریه در واگذاری بخشی از صلاحیت خویش محسوب می‌شود.

موضوع استقلال مجریه در اداره کشور به قدری اهمیت دارد که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ آن را از الزام‌آورترین اصول حقوق اساسی دانسته‌اند. در اصل ۱۶ اعلامیه مذکور آمده است، در جامعه‌ای که حقوق افراد، تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.^۲ بنابراین یکی از مهم‌ترین اهداف قانون اساسی، استقلال قوا و تضمین حقوق مردم است تا از تمرکز صلاحیت‌ها و قدرت در یک قوه که موجب فساد می‌شود جلوگیری کند.

۴-۱. انواع شوراهای تحت ریاست و نظارت رئیس‌جمهوری

قوه مجریه از معاضدت و همکاری تعداد قابل توجهی از شوراها در اداره کشور برخوردار است که در اکثر موارد، قانون مصوب پارلمان، منشأ تأسیس آن‌ها بوده است که می‌توان به شوراهایی مانند شورای عالی اداری، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای اقتصاد، شورای پول و اعتبار و شورای عالی اشتغال اشاره کرد. شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ برخی از شوراهای عالی را ادغام کرد که در ۱۳۸۶/۴/۲۴ به تأیید

۱. واژه «دولت» مسامحتاً به عنوان قوه مجریه استفاده شده و همان دولت در مفهوم خاص است.

۲. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ دوم، دادگستر، ۱۳۷۵، ص. ۱۷۵.

رئیس‌جمهوری رسید و مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجدداً از طریق وضع قانون جدید، شوراهای مذکور را احیا کرد.^۱

تعدادی از شوراهای با مصوبه دولت تشکیل شده است که می‌توان به شوراهایی از قبیل شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، شورای اطلاع‌رسانی دولت و شورای عالی اشتغال مناطق جنگ‌زده کشور اشاره کرد. صرف‌نظر از اینکه منشأ و مبنای تأسیس شوراهای با استناد به قانون پارلمان یا مصوبه دولت باشد، این شوراهای در چارچوب وظایف و اختیارات دولت قرار می‌گیرند و به همین جهت باید مدیریت، برنامه‌ریزی و اجرای وظایف و صلاحیت‌های شوراهای در اختیار قوه مجریه قرار گیرد. رئیس‌جمهوری، معاونین رئیس‌جمهوری، وزرا و سایر کارگزاران دولت به تناسب در رأس مدیریت شوراهای عالی و همچنین مجموعه شوراهای مستقر در بدنه اجرایی کشور قرار دارند و در هر صورت، ظاهر در این است که شوراهای مذکور در مجموعه ساختار و تشکیلات دولت قرار دارند. در برخی از شوراهای به جهت اهمیت موضوع، رئیس‌جمهوری، شخصاً ریاست بر شوراهای را برعهده دارد و در سایر موارد، وزرا و معاونین و سایر دست‌اندرکاران دولت، شوراهای را اداره می‌کنند و ریاست و نظارت رئیس‌جمهوری در جایگاه رئیس دولت، همچنان بر مجموعه شوراهای عالی اعمال می‌شود. در این میان، نهاد ریاست جمهوری و واحدهای تابع آن، عملاً وظایف ستاد مرکزی دولت را انجام می‌دهند و برخی از سازمان‌ها به دلیل اهمیت و نقش راهبردی آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، تحت مدیریت رئیس‌جمهوری یا نهاد ریاست جمهوری قرار دارند.^۲ سازمان‌هایی از قبیل انرژی اتمی، حفاظت محیط‌زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، به‌عنوان معاونین رئیس‌جمهوری فعالیت می‌کنند و سازمان اخیر به معاونت‌های تخصصی رئیس‌جمهوری، تغییر وضعیت داده‌اند.^۳ این تصمیم به دنبال

۱. قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۶ در مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ یازدهم، سمت، ۱۳۸۴، ص. ۳۳.

۳. مطابق مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری با ادغام سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور، سازمانی تحت عنوان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تأسیس و با مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ شورای عالی اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منحل شد و وظایف آن را به دو معاونت ریاست‌جمهوری تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی محول کردند.

سیاست اجرایی دولت در اعطای اختیارات به مسئولین واحدهای استانی موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۴ شورای عالی اداری اتخاذ شده است.^۱

۲. شوراهای عالی و استقلال قوا

شوراهای عالی به‌عنوان اجزای مجریه با ابهاماتی مواجهند که بررسی می‌شود.

۲-۱. نظام استقلال قوا و شوراهای عالی اجرایی

قانون اساسی از یک‌سو و در نگاه کلی، ظرفی از اصول بنیادین است که دولت‌ها در چارچوب آن اعمال حاکمیت می‌کنند و این قانون، انعکاسی از آرمان‌های هر نسل است که در گذر تاریخ، توسعه یافته و حقوق و آزادی‌های شهروندان، تضمین شده است.^۲ از سوی دیگر، قدرت سیاسی در نظام دموکراتیک، مبتنی بر نمایندگی از مجرای انتخابات شکل می‌گیرد و تضمین آن از طریق شناسایی ابزار نظارت مردمی است تا منافع موردنظر شهروندان تأمین شود.^۳ به‌عبارت‌دیگر، سؤال اصلی در دموکراسی این نیست که چه کسی قدرت فرمانروایی را به دست می‌آورد بلکه این است که چه تمایز و ارتباطی میان «تشکیل مردم» و «تأسیس حکومت» وجود دارد؟^۴ قانون اساسی در اصل ۵۷ به اهمیت استقلال قوا تصریح کرده ولی به مصادیق اجرایی و تقنینی اشاره‌ای نشده اما در شرح وظایف هریک از قوا مهم‌ترین صلاحیت‌ها را تبیین کرده است. با توجه به اصل عدم‌صلاحیت در حقوق عمومی، نمی‌توان پذیرفت که صلاحیت‌های قوا در قانون اساسی بیش از آن چیزی است که به آن تصریح شده و اگر این ادعا پذیرفته شود، دیگر مفهوم استقلال قوا از درون تهی خواهد شد و هریک از قوا به فراخور نیاز و قدرت خویش، همواره در راستای افزایش اختیارات خود و کاهش صلاحیت دیگری اقدام خواهد کرد. شناسایی تعادل و استقلال در وظایف و صلاحیت‌های هریک از قوا، منوط به پیش‌بینی ابزارهای قانونی مؤثر است تا اراده مقنن اساسی در تعادل قوا تضمین شود. به‌عبارت‌دیگر، برای جلوگیری از تعارض در صلاحیت‌ها و اختیارات هریک از قوا ضرورت

۱. با دستورالعمل مورخ ۱۳۸۵/۷/۲۴ رئیس‌جمهوری، وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به استانداری‌های سراسر کشور منتقل و زمینه لازم برای انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فراهم شد.

۲. J. T. Levy, *Constitutions without Social Contract*, Sage Press, 2009, p.195.

۳. J. M. Moncrieffe, *Accountability: Ideals, Constraints*, Routledge Press, 2010, p.26.

۴. S. Nasstrom, *The Legitimacy of the People*, Sage Publication, 2007, p.626.

دارد تا اعمال هریک از قوا مستند به اصول مصرح در قانون اساسی باشد. از یک سو شناسایی صلاحیت‌های قوا از سوی یکدیگر می‌تواند ابزاری مؤثر در تضمین اجرای قانون اساسی تلقی شود و از سوی دیگر، تعرض هریک از قوا به اختیارات دیگری یا عدم شناسایی حوزه اختیارات آن‌ها توسط سایر ارکان قدرت سیاسی، حاکمیت قانون را با تزلزل جدی مواجه خواهد کرد و از اعتماد مردم به سازمان‌های اعمال‌کننده حاکمیت و قدرتی که صورتی که ساختارهای قدرت سیاسی، از حاکمیت قانون، تمکین مؤثر نکنند، دیری نخواهد پایید تا تفسیر هر دستگاه یا شهروند از قانون، شخصی و سلیقه‌ای شود.

حاکمیت قانون به مفهوم احترام به اصول قانون اساسی از سوی هریک از قوا است به نحوی که هیچ‌یک از نتواند به تفسیر و توسعه صلاحیت‌های خویش بپردازد و صرفاً موارد مصرح در قانون اساسی را به‌عنوان معیار تمیز و تفکیک صلاحیت‌ها قرار دهند. از یک سو قانونیت از لحاظ نظری به این مفهوم است که «حاکمیت قانون، مبین موقعیتی است که در آن، شهروندان و مقامات، رفتار خود را با قواعد شناخته‌شده عمومی که پذیرفته شده و بر همگان الزام‌آور است تنظیم و کنترل می‌کنند»^۱ و از سوی دیگر، حاکمیت قانون در عمل و به‌طور مؤثر، با میزان اطمینان و باور شهروندان نسبت به دموکراتیک بودن فرآیند قانونگذاری مرتبط است.

به نظر می‌رسد انتشار و عدم تمرکز قدرت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی از ملزومات حاکمیت قانون محسوب می‌شود. برای جلوگیری از تمرکز قدرت و نفی قدرت نامحدود از چارچوب تقسیم قوا و تنوع‌بخشی به قدرت سیاسی استفاده می‌شود. حاکمیت قانون در حوزه حقوق، ناظر بر روابط افراد با یکدیگر و قوانین و در حوزه سیاست، ناظر به تحدید قدرت است. به عبارت دیگر، حاکمیت قانون، دارای دو وجه حقوقی و سیاسی است.^۲ در این رویکرد، چارچوب شکلی حاکمیت قانون، مورد توجه قرار گرفته است در حالی که ممکن است تمامی فرآیند شکلی مورد توجه قرار گیرد اما باور عمومی نسبت به درستی قوانین و مقررات با ابهام‌های اساسی مواجه باشد. تقسیم قوا و وظایف به‌تنهایی نمی‌تواند به‌عنوان عامل تعیین‌کننده و تضمینی مفید

۱. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، چاپ اول، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، صص. ۱۹۲-۱۹۱.

۲. زارعی، محمدحسین، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، نامه مفید، شماره ۲۶، ۱۳۸۰، صص. ۶۵-۶۶.

برای حاکمیت قانون باشد؛ در جایی که اراده مردم به‌طور ابتکاری و مؤثر در تصویب قوانین و مقررات لحاظ نشود.

۲-۲. تعادل قوا در قانون اساسی

در بسیاری از کشورها فرآیند قانونگذاری مبتنی بر چارچوب حقوقی است که در بستر نظام دموکراتیک صورت می‌گیرد و معمولاً به تأسیس قانونی مشروع منجر خواهد شد. بر همین مبنا فرآیند دموکراتیک در نظام سیاسی، همان عامل مشروعیت‌بخشی به مجموعه نهادها و قوانین تأسیس شده است.^۱ بر اساس اصول بنیادین دموکراسی، یکی از کارکردهای قانون اساسی، تعیین، تخصیص و توزیع قدرت میان نهادهای دولتی و کارگزاران سیاسی است. قانون اساسی در این کارکرد، نوعی تقسیم کار میان دستگاه‌ها و سیاستمداران ایجاد می‌کند که موجب استقرار نظام دموکراتیک می‌شود. بدیهی است تعارض و اختلاف بنیادین میان قانون اساسی و حقوق مردم به این مفهوم است که تخصیص و توزیع قدرت در قانون اساسی به‌طور کامل مورد پذیرش مردم یا بازیگران سیاسی قرار نگرفته است و با فقدان مشروعیت سیاسی مواجه است.^۲

از یک‌سو تأمین مشروعیت سیاسی به‌عنوان یکی از اهداف اصلی قانون اساسی است و قانون اساسی، منبعی برای توصیف و عینیت‌بخشی به ساختارهای جامعه سیاسی است که از این رهگذر، پیوندی میان نظام حقوقی و مجموعه قدرت سیاسی برقرار می‌شود به‌نحوی که قوانین اساسی به‌عنوان ترتیبات حقوقی در نظر گرفته می‌شوند که نظام سیاسی-حقوقی و مشروعیت مجموعه قدرت سیاسی را تولید می‌کنند. قانون اساسی اجازه می‌دهد قدرت در جامعه و ساختارهای سیاسی و حقوقی به‌عنوان عینیت موجه منتقل و از ضمانت اجرا برخوردار شود.^۳ از سوی دیگر، اساس برابری و آزادی، به چارچوب حقوقی و قالب نهادی نیاز دارد که معمولاً خطوط اصلی آن در قانون اساسی و نظریه نظارت و تعادل قوا مورد تأکید قرار می‌گیرد.^۴

1 . T. Hedrick, Coping with Constitutional Indeterminacy: Jhon Rawls & Jurgen Habermas, Sage Publication Com, 2010, p.184.

2 . J. Raadt, Contested Constitution- Legitimacy of Constitution Making & Constitutional Conflict in Central Europe, Sage Publication, 2009, p.318.

3 . C. Thornhill, Niklas Luhmann & the Sociology of Constitution, Sage Press, 2010, p.326.

4 . H. Brunkhorst, Democratic Solidarity Under Pressure of Global Forces: Religion, Capitalism & - Public Power, Routledge Press, 2011, p.168.

عنوان فصل پنجم قانون اساسی به «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» اختصاص یافته است و قانون اساسی قوای حاکم بر نظام سیاسی را ناشی از حق حاکمیت ملت اعلام کرده است. به عبارت دیگر، مفروض قانون اساسی این است که منشأ اقتدار و اعمال حاکمیت تمامی قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران، مردم به عنوان اصیل و صاحبان قدرت هستند. این عبارت پردازی دقیقاً به مفهوم تفویض اختیار اداره کشور از سوی مردم به قوای حاکم در نظام سیاسی است. فصل پنجم قانون اساسی به ساختار قوای حاکم در نظام سیاسی و وظایف اصلی هر یک از قوا پرداخته است.^۱ قانون ابزار اداره امور کشور در هر جامعه‌ای است و قدرت سیاسی برای تنظیم روابط در جامعه از قانون بهره می‌گیرد. بنابراین تحقق اهداف نظام اجتماعی و سیاسی به این است که جامعه سیاسی، قدرت عالی و تنها یک مرجع قانونگذاری وجود داشته باشد.^۲ در برداشت کلی از هر نظام سیاسی، آنچه به عنوان ضرورت در روابط میان مقننه و مجریه اهمیت دارد این نیست که آیا قوه مجریه بر قوه مقننه برتری دارد (یا بالعکس) بلکه باید بر تعاملات و خط‌مشی‌هایی که به وسیله قوا ارائه می‌شود تمرکز شود و در نهایت، ضرورتی برای تبیین برتری شکلی خاص از رابطه قوای مقننه و مجریه به نظر نمی‌رسد.^۳

به منظور اجرای قوانین و اداره مطلوب کشور، قوه مجریه از صلاحیت تصویب مقررات و آیین‌نامه‌ها برخوردار است و بهره‌مندی از اختیارات و صلاحیت تقنینی در سطح مقررات، جایگاه مهمی برای دولت به وجود می‌آورد. شناسایی صلاحیت تقنینی برای قوه مجریه این امکان را برای دولت به وجود آورده تا از ابتکار لازم در حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت کلان کشور برخوردار شود و بدون نیاز به گذر از مراحل پیچیده و طولانی تصویب قوانین در پارلمان، مستقلاً مقررات مورد نیاز را تأمین کند. شناسایی قوه مجریه به عنوان مرجع اختصاصی و انحصاری در تصویب مقررات به عنوان ضرورت و استثنا مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته است.

۱. اصل ۵۸.

۲. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، چاپ اول، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص. ۱۳۰.

۳. مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، ۱۳۸۵، ص ۲۱۴.

۲-۳. هماهنگی، تفکیک یا تداخل اختیارات قوای مقننه و مجریه

منظور از استقلال قوا این است که هیچ‌یک از قوا نتوانند مستقیم و رأساً در امور دیگری دخالت کنند. بدیهی است در مقایسه میزان اقتدار و حاکمیت در میان قوای سه‌گانه، قوه مقننه از قدرت و ابزار قانونگذاری و به تبع آن، نسبت به سایر قوا اقتدار بیشتری دارد؛ ضمن اینکه فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی در برابر قوای مجریه و قضاییه است.^۱ این بدان معنا نیست که قوه ظاهراً برتر بتواند وارد حوزه اختیارات ذاتی و اختصاصی قوه دیگر شود. برخورداری از قدرت نظارت مقننه بر مجریه نمی‌تواند مجوزی قانونی برای دخالت یک قوه در امور قوه دیگر شود و مفهوم استقلال قوا با عنایت به تفاوت در جایگاه‌ها و صلاحیت‌ها مورد توجه قانون اساسی است.

دولت در مفهوم حقوقی، نهادی است که اداره کشور را طبق قانون برعهده دارد و این اصل، نه‌تنها ناظر بر قواعدی است که از خارج به محدودیت دولت توجه می‌کند بلکه شامل قواعدی هم می‌شود که دولت وضع کرده. قانون اساسی در رأس هرم حقوقی کشور، مهم‌ترین و بالاترین قانونی است که از خارج بر دولت حکومت دارد و اعمال همه قوای سه‌گانه - حتی قوه قانونگذاری - را هدایت می‌کند. پاسداری از قانون اساسی در واقع حمایت از دولت حقوقی در برابر دولت سیاسی و دولت خودکامه است^۲ و به همین دلیل است که کلیه مراجع قدرت - از جمله قوای سه‌گانه - باید در چارچوب اختیارات تفویضی مردم در قانون اساسی اعمال حاکمیت کنند و از این لحاظ، تفاوتی میان قوا وجود ندارد و قوه مقننه نیز باید متعهد به اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات کشور باشد. با توجه به شناسایی اصل عدم صلاحیت کارگزاران سیاسی و مراجع اعمال قدرت در حقوق عمومی، اصل بر این است که مراجع و ارکان قدرت و کارگزاران نظام، فاقد هرگونه صلاحیت در اداره امور کشور هستند مگر اینکه قانون اساسی به صلاحیت آنها تصریح کرده باشد و این اصل، یکی از ابزارهای مهم ضمانت اجرای تحقق حق حاکمیت مردم در فصل پنجم قانون اساسی است. بنابراین بدون تصریح مقنن اساسی، هیچ صلاحیت اضافی، تکمیلی، تفسیری یا تبعی برای مراجع قدرت، قابل شناسایی نیست. بدیهی است اصل قانونیت، مستلزم وضع قوانین در چارچوب صلاحیت‌های تفویضی است. از آنجاکه قانون اساسی در تبیین اختیارات سازمان‌ها و تشکیلات اساسی

۱. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، صص. ۲۷۵-۲۷۲.

۲. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، میزان، ۱۳۸۳، صص. ۱۲۱-۱۲۲.

نقش انحصاری و تعیین‌کننده دارد، برای حفظ نظم و تنظیم روابط میان قوای حکومتی، هیچ‌یک از قوا و مراجع قدرت بر این مبنا که فرع نباید از اصل تجاوز کند، نباید به قانون مؤسس خود تجاوز کنند.^۱ بدیهی است قوای تأسیسی، صلاحیت و اعتبار ساختارهای قدرت را از قوه مؤسس کسب می‌کنند و به تبع آن، میزان مشروعیت اعمال قوا با اصول مورد نظر قوه مؤسس سنجیده می‌شود. بنابراین بدون تطبیق اعمال هر یک از قوا با اصول قانون اساسی، مشروعیتی برای اعمال حاکمیت آنان به وجود نخواهد آمد. بدیهی است هیچ نهاد و مرجعی - با برخورداری از هر میزان قدرت سیاسی - حق ورود به حوزه صلاحیت تقنینی پارلمان را ندارد و این ممنوعیت، مستند به لزوم رعایت اصل استقلال قوا و پاسداری از حق حاکمیت مردم در نحوه توزیع قدرت سیاسی است. این برداشت از اصل حق حاکمیت مردم در فصل پنجم قانون اساسی قابل تفسیر به حوزه صلاحیت‌های قوه مجریه نیز هست. به عبارت دیگر، هیچ‌یک از قوا و مراجع اعمال قدرت، حق ورود به حوزه صلاحیت‌های مجریه را ندارد و بر همین مبنا، مقنن اساسی به برخی اختیارات قاعده‌گذاری در قوه مجریه تصریح کرده است و قوه مقننه نمی‌تواند این صلاحیت را نادیده بگیرد یا آنکه به شوراها عالی اعطا شود به نحوی که موجب محرومیت یا محدودیت صلاحیت‌های مصرح در قانون اساسی برای قوه مجریه شود.

از نظر قوه مؤسس، پارلمان در جایگاه برترین یا مهم‌ترین قوه قرار داده نشده و تفوق هیچ‌یک از قوا بر دیگری مورد نظر مقنن اساسی نبوده است، بلکه تفاوت کارکردها موجب شده تا صلاحیت‌های متنوع و مختلف برای هر یک از قوا در نظر گرفته شود. در فصل پنجم قانون اساسی به وضوح به قوای ناشی از حق حاکمیت مردم تصریح شده است و اعمال حق حاکمیت، صرفاً از طریق قوای سه‌گانه - بدون توجه به برتری یا ویژگی منحصر به فرد قوه دیگر - تأکید شده است. قدر متیقن این است که تعدی هر یک از قوا در حوزه صلاحیت قوه دیگر، به «اصل حق حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن» خدشه وارد خواهد کرد. اعمال حق حاکمیت مردم از نظر مقنن اساسی به این مفهوم است که حاکمیت مردم کامل و دقیق از سوی مجموعه قوای حاکم اعمال شود. بنابراین هر اقدامی تحت عنوان دخالت قوا در امور یکدیگر، تحدید وظایف، تعرض به صلاحیت قوه دیگر یا ایجاد مانع برای اعمال حق حاکمیت کامل قوه دیگر، از مصادیق بارز نقض حق حاکمیت مردم محسوب می‌شود. حق حاکمیت مردم، قابل تجزیه و تفکیک از نیست و تفویض اختیار به قوای حاکم، صرفاً از باب تقسیم وظایف بوده است.

۱. راسخ، پیشین، صص. ۱۵۰-۱۴۹.

در جایی که قوه‌ای با بهره‌مندی از توسعه یا تفسیر قدرت سیاسی خویش نسبت به اعمال محدودیت بر صلاحیت‌های قوه دیگر اقدام کند یا وارد حوزه صلاحیت‌های دیگری شود و در عمل، قوه‌ای را در موضع ضعف قرار دهد، این اقدام، قابلیت استناد به اراده قوه مؤسس را ندارد و در این خصوص، تضمینی مؤثر برای اعمال حق حاکمیت مردم وجود نخواهد داشت. بر همین اساس، اختیارات قوه مجریه در حوزه قاعده‌گذاری مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته‌است و هیأت وزیران یا هر یک از وزرا - به تناسب نظر پارلمان - از صلاحیت قانونی در وضع مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی برخوردارند. بدیهی است هیأت وزیران حق دارد تا در راستای تنظیم و مدیریت سازمان‌های اداری، انجام وظایف اداری یا تأمین اجرای قوانین از سازوکار وضع تصویب‌نامه یا آیین‌نامه برخوردار شود. مطابق اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی، صلاحیت دولت در حوزه تنظیم و مدیریت سازمان‌های اداری یا تأمین اجرای قوانین، مستلزم شناسایی اختیار لازم برای تحقق اهداف قانون اساسی است و در راستای انجام وظایف مربوط به قوه مجریه دولت، در تدوین و تصویب مقررات صلاحیت ذاتی دارد.^۱

استقلال قوا به‌طور مؤثر، مستلزم پایبندی به اصل وحدت مقنن است و ضرورت دارد تا هیچ‌یک از قوا و مراجع قدرت نتوانند به حریم ذاتی و اختصاصی قوه دیگر تعدی کنند. بنابراین همان‌گونه که دولت، حق ورود به حوزه وضع قوانین را ندارد، قوه مقننه نیز نمی‌تواند صلاحیت‌های قاعده‌گذاری قوه مجریه را با تشکیل شوراهای عالی محدود کند. به عبارت بهتر، وضع مقررات و آیین‌نامه‌ها در نظام حقوقی ایران - به‌عنوان مرجعی عمومی در وضع مقررات با گستردگی حوزه کشوری - مختص قوه مجریه است و نباید این حق، حتی از طریق وضع قوانین توسط پارلمان محدود شود یا مانعی در راه ابتکار عمل یا در مسیر اعمال حاکمیت اختصاصی مجریه ایجاد کند. بنابراین پارلمان نمی‌تواند ابتکار عمل قوه مجریه در چگونگی مدیریت و کیفیت اداره کشور را به دست گیرد یا محدودیتی بر آن ایجاد کند. یکی از مهم‌ترین ابتکارات قوه مجریه در اداره کشور، امکان بهره‌مندی کامل از وضع مقررات و آیین‌نامه در تنظیم و اداره امور اداری، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی است. قانون اساسی به پارلمان این اختیار را

۱. این فرض هم قابل تصور است که قانون اساسی، قصد اعطای صلاحیت انحصاری در تصویب مقررات به دولت را نداشته و به‌طور مثال، اجرای برخی از صلاحیت‌های اداری و اجرائی رئیس قوه قضاییه، مستلزم شناسایی حق وضع آیین‌نامه‌های اداری، اجرایی و مالی است و این امکان وجود دارد تا از مجموعه اصول مربوط به فصل یازدهم قانون اساسی استنباط شود که قوه قضاییه نیز قادر به تنظیم آیین‌نامه است.

نداده است تا در نحوه مدیریت مجریه دخالت کند، در حوزه صلاحیت‌های دولت تغییر دهد یا دیدگاه استصوابی خود را اعمال کند و در غیر این صورت، باید در اصول مرتبط از جمله اصول مربوط به فصل ششم قانون اساسی یعنی قوه مقننه یا در فصل نهم یعنی قوه مجریه، به این اختیار ویژه تصریح می‌کرد و پارلمان را به دخالت در امور قاعده‌گذاری مربوط به مجریه- از طریق وضع قوانین- مجاز می‌دانست اما صلاحیت‌های پارلمان، به «حدود مقرر در قانون اساسی» محدود شده و صلاحیت نامحدود تقنینی برای مجلس در نظر گرفته نشده است.^۱ از سوی دیگر، می‌توان به محدودیت موجود در اصل ۵۷ قانون اساسی به‌عنوان لزوم رعایت استقلال قوا از یکدیگر و همچنین به محدودیت شرعی موجود در اصل چهارم قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین خطوط اصلی در محدودیت اعمال تقنینی پارلمان اشاره کرد.

در مواردی که پارلمان، مستقلاً شوراهای عالی مرتبط با امور مجریه تأسیس کند، ظاهر در این است که مقنن، قصد شناسایی صلاحیت تقنینی و سیاست‌گذاری برای شوراهای عالی را داشته است. این قانونگذاری به این معنا تلقی می‌شود که تشکیل شورا از سوی پارلمان، مسقط حق دولت در تأسیس همان شورا و با همان کیفیت و صلاحیت نخواهد شد و به همین دلیل است که مقنن در تأسیس این شوراها، ریاست دولت بر شوراها را شناسایی کرده است. قدر متیقن این است که دولت، اختیار خود را به این دسته از شوراهای عالی تفویض نکرده و پارلمان نیز فاقد صلاحیت در تأسیس قدرتی هم‌عرض با اختیارات مجریه است. این احتمال وجود دارد که مبنای تأسیس شوراهای عالی که توسط پارلمان و برای امور مستقل و مرتبط با قوه مجریه تشکیل یافته است انتقال اختیار از مجریه به نهاد جدید و مستقلی به نام شوراهای عالی باشد. در این صورت، معلوم نیست پارلمان مطابق با کدام‌یک از اصول قانون اساسی از اختیارات دولت کاسته است.

قوه مقننه برای تعداد قابل توجهی از شوراهای عالی کشور، صلاحیت‌های سیاست‌گذاری و تقنینی قرار داده و عملاً در قوه مجریه، تحولی تحت عنوان «تغییر تعادل در نظام سلسله‌مراتب اداری و سیاسی» به وجود آورده است. این تحول بدان معناست که قبل از تأسیس شوراهای عالی توسط قوه مقننه، قدرت سیاسی مرتبط با مجموعه قوه مجریه، تحت نظر رئیس‌جمهوری در دولت متمرکز بود و از آنجا مطابق نظام سلسله‌مراتب اداری و سیاسی به بخش‌ها و تشکیلات مورد نظر رئیس‌جمهوری و

هیأت وزیران تفویض می‌شد اما کماکان قدرت سیاسی و اداری از هیأت وزیران و رئیس‌جمهوری ناشی می‌شد و نظارت سلسله‌مراتبی نیز بر واحدهای زیرمجموعه دولت اعمال می‌شد.

ظاهر در این است که عملاً با انتقال اختیار مجریه به مرجعی ثالث با عنوان شورای عالی مواجهیم. در تفویض اختیار، امکان عدول از تفویض برای مرجع تفویض‌کننده صلاحیت وجود دارد و در واقع، منشأ اعطای حق، همواره این اختیار را خواهد داشت تا از اختیار تفویضی خود به مرجع دیگر، صرف‌نظر و آن را مسترد کند اما درباره دولت، چنین اختیاری، حداقل در شوراهای عالی که مجلس به تأسیس آن‌ها همت کرده وجود ندارد. بدیهی است قدرت سیاسی مستقل و جداگانه‌ای وجود نداشته تا مجلس بتواند آن را در اختیار تشکیلاتی تحت عنوان شوراهای عالی قرار دهد بلکه این قدرت سیاسی به صورت ذاتی متعلق به مجریه است اما پارلمان، اختیارات دولت را محدود و در آن نقص ایجاد کرده و بر قدرت سیاسی خود افزوده است. به عبارت دیگر، پارلمان پس از تعیین حوزه‌های سیاست‌گذاری متنوع و تخصصی و انتزاع آن از حدود صلاحیت دولت، عملاً هیأت وزیران را در موقعیتی ضعیف قرار داده است. از سوی دیگر، هیأت وزیرانی متعدد با منشأ قدرتی غیرمرتبط با قوه مجریه به وجود آمده است که ابتکار و اختیار دولت را در وضع مقررات محدود کرده و در نتیجه، تعادل و استقلال قوا مخدوش و این تحول، موجب افزایش قدرت سیاسی یک قوه و کاهش قدرت قوه دیگر شده است. شوراهای عالی، واجد جایگاه سیاسی و اداری مستقل از دولت است و به تبع آن، از قدرت سیاسی مستقل در سیاست‌گذاری و امور تقنینی نیز بهره می‌جوید. بنابراین با انتزاع بخشی از قدرت سیاسی قوه مجریه مواجهیم که این قدرت به شوراهای عالی واگذار شده است. با توجه به تحلیل جایگاه و اختیارات هر یک از قوا به نظر می‌رسد اقدام پارلمان در ایجاد شوراهای عالی اجرایی برای مجریه و تعیین چارچوب و اختیارات شوراها، دخالت آشکار پارلمان در نحوه مدیریت مجریه محسوب می‌شود و به همین دلیل با هیچ‌یک از اصول مرتبط در قانون اساسی مطابقت ندارد.

۲-۴. لزوم تفکیک صلاحیت‌های وزرا از سایر اشخاص در ترکیب

شوراهای عالی اجرایی

در رویه نظام حقوقی ایران، ظاهراً شوراهای عالی، بخشی از قوه مجریه است و عمدتاً در قالب شوراهای اجرایی از آن‌ها نام برده می‌شود. حضور رئیس‌جمهوری یا برخی موارد، وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی کشور در رأس شوراهای عالی و

همچنین لزوم تأیید مصوبات شوراها از سوی رئیس‌جمهوری، جملگی نمی‌تواند انتساب آن‌ها را به دولت احراز کند، ضمن اینکه اجرایی‌بودن شوراها به‌عنوان مهم‌ترین کارکرد آنها موردنظر مقنن نبوده بلکه جایگاه تقنینی آن‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار است به‌نحوی که در عمل می‌توان آن‌ها را کنار مراجع تقنینی کشور قرار داد.

وضعیت فعلی شوراها و مخصوصاً شوراهایی که به اراده پارلمان تأسیس می‌شوند و دولت، نقشی در حیات حقوقی‌شان نداشته گویای این حقیقت است که آن‌ها نمی‌توانند در طبقه‌بندی اجزای دولت قرار گیرند و قدر متیقن این است که ارتباطی با زیرمجموعه‌های دولت در ساختار مجریه ندارند. اعطای شخصیت حقوقی مستقل از دولت به شوراهای عالی توسط پارلمان، مهم‌ترین دلیل استقلال آن‌ها از بدنه دولت است. با توجه به اینکه حیات حقوقی این دسته از شوراهای عالی از پارلمان نشأت گرفته و انحلال‌شان نیز در اختیار دولت نیست و از سوی دیگر، شوراها در سلسله‌مراتب سیاسی و اداری دولت نیز قرار نمی‌گیرند بنابراین معلوم نیست که به چه استنادی می‌توان آن‌ها را بخشی از مجریه یا دولت تلقی کرد. این شوراها از جنس کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر هم نیستند تا دولت بتواند در موارد نیاز از تفویض اختیار خویش بازگردد و اداره مؤثر آنها را در دست گیرد، بلکه دولت صرفاً در ترکیب اعضای شوراها حضور دارد و تنها امضای مصوبات شوراها توسط رئیس‌جمهوری به مفهوم نظارت بر مصوبات آن‌هاست و در سلسله‌مراتب اداری شوراهای عالی به زیرمجموعه دولت ختم نمی‌شوند.

در فرض مذکور، ظاهراً باید این استنباط از اصول قانون اساسی به عمل آید که تأثیر اقتدار پارلمان بر مجریه به نحوی است که این اختیار را به پارلمان می‌دهد تا با ابزار وضع قانون، بخشی از ابتکارات مجریه در اداره کشور را سلب و به نهادی دیگر تفویض کند. به عبارت دیگر، پارلمان واجد چنان صلاحیتی است که می‌تواند نسبت به تکثیر و توزیع اقتدار سیاسی در حوزه دولت اقدام کند و این اختیار در عمل از توابع صلاحیت‌های ذاتی پارلمان در نظر گرفته شده است. تفسیر موسع از اختیارات پارلمان و تجویز دخالت مجلس در مدیریت بخشی از صلاحیت‌های مجریه، به مفهوم تولید و بازتولید قدرت سیاسی و اداری در قالب شوراهای عالی از سوی پارلمان است و در نتیجه به تورم قدرت در یک‌قوه منجر خواهد شد و در طرف مقابل تحلیل و تضعیف اختیارات ذاتی و سازمانی قوه دیگر دیده می‌شود. اگر فرض مذکور را نتوان با اصول قانون اساسی تطبیق داد، چالش و ابهام در اعتبار اعمال قدرت سیاسی توسط شوراهای عالی پیش خواهد آمد. تردیدی وجود ندارد که استناد به اصول قانون اساسی و به‌منظور

اعتباربخشی به اقدام پارلمان در مدیریت قسمتی از مجریه، محل مناقشه است اما قدر متیقن این است که دولت به‌عنوان مرجع قانونی وضع مقررات عام، در قانون اساسی شناسایی شده و اثری از جواز دخالت مجلس در مدیریت بخشی از صلاحیت‌های دولت مشاهده نمی‌شود.

از سوی دیگر، دولت به‌عنوان مرجع اختصاصی در وضع مقررات عام، از اختیاری نامحدود در حوزه قاعده‌گذاری برخوردار نیست. قاعده لازم‌الاتباع این است که تنها در چارچوب اشخاص موردنظر مقنن اساسی یعنی وزیر، تعدادی از وزرا و هیأت وزیران، امکان وضع مقررات وجود دارد. از تأکید قانون اساسی، قید حصری بودن اشخاص مذکور برای وضع مقررات استنباط می‌شود و این تأکید تا جایی است که معاون اول رئیس‌جمهوری نیز صرفاً در غیاب رئیس‌جمهوری از حق رأی در تصمیم‌گیری‌های دولت و از جمله تصویب مقررات برخوردار است و در زمان حضور رئیس‌جمهوری، نقشی در تصویب مقررات نخواهد داشت. قانون اساسی تا آنجا پیش رفته است که اختیاری برای رئیس‌جمهوری در وضع مقررات، نشناخته است، بلکه رئیس‌جمهوری صرفاً در ترکیب هیأت وزیران می‌تواند از صلاحیت تقنینی برخوردار شود. با توجه به این حساسیت قانون اساسی این قاعده استخراج می‌شود که صرفاً وزیر یا ترکیبی از وزرا حق وضع مقررات در کشور را دارند. بنابراین تنها وزرا می‌توانند به‌عنوان واضع مقررات در ترکیب شوراهای عالی حضور داشته باشند و سایر اشخاص نمی‌توانند از حق رأی در تصمیم‌گیری شوراها برخوردار شوند. این قاعده به‌قدری در قانون اساسی واضح است که حتی قوانین عادی نیز نمی‌توانند بر آرای اشخاص غیر وزیر تأثیر قانونی داشته باشد. بنابراین تعیین هرگونه اثر قانونی بر آرای غیر وزرا در ترکیب شوراهای عالی با مفاد و روح اصول قانون اساسی ناسازگار است.

با پذیرش این قاعده، تنها مصوباتی قانونی تلقی می‌شود که صرفاً از آرای وزرا ناشی شده باشد. در این صورت، شأن مصوبات شوراهای عالی، همسان با مصوبات هیأت وزیران می‌شود، در جایگاه مقررات کشور قرار می‌گیرد و از شأنی مادون قانون برخوردار خواهد شد. بنابراین در سلسله‌مراتب منابع حقوقی ایران، پس از قانون اساسی و قوانین عادی می‌توان از مجموعه مقررات کشور نام برد و به همین دلیل لازم است مصوبات شوراهای عالی با قوانین مجلس شورای اسلامی مغایرت نباشد. در صورتی که آرای کلیه اعضای شوراهای عالی، اعم از وزرا و اشخاص عادی به‌عنوان معیار در تصویب مقررات شوراهای عالی تلقی شود نمی‌توان با اطمینان کامل از قانونی بودن مصوبات شوراهای عالی سخن گفت و احتمال انحراف از مقصود مقنن اساسی به ذهن متبادر می‌شود. این

انحراف، وقتی پررنگ می‌شود که هنوز نهاد مفسر قانون اساسی، آرای غیر وزرا را قانونی اعلام نکرده است. لذا جایگاه این دسته از مصوبات در سلسله منابع حقوقی ایران با ابهام مواجه است.

۳. نظارت بر عملکرد شوراهای عالی اجرایی

از یک سو قانون اساسی باید تضمیناتی ببیند که کسی یارای تجاوز به آن اصول را نداشته باشد. قانون اساسی در تارک هرم نظام قانونی در هر کشور است و باید آن را در مقابل تجاوزهای احتمالی قوه مجریه، مقننه و قضائیه حفظ کرد.^۱ از سوی دیگر، بازبینی اجزای حکومتی بر یکدیگر، عنصری ضروری است که در تکمیل دو عنصر دیگر یعنی حاکمیت قانون و تفکیک قوا قرار می‌گیرد. این سه در کنار یکدیگر، شرط لازم برای ایجاد زمینه‌های برقراری نظام عادلانه را فراهم می‌آورند.^۲

۳-۱. ماهیت شوراهای عالی اجرایی

شوراهای عالی مستقر در قوه مجریه با هر منشأ تأسیسی از صلاحیت قاعده‌گذاری معین، قدرت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری برخوردارند. بنابراین شوراهای ماهیتی سیاسی-اداری صلاحیت‌های معین و محدود در حوزه‌های سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری دارند. شناسایی صلاحیت‌های عام در حوزه‌های تخصصی و معین، عملاً شوراهای را در جایگاه واضع مقررات با صلاحیت عام و با حوزه‌های مشخص و تخصصی قرار داده است. بدیهی است مصوبات شوراهای در حوزه عمومی برای مردم، حق و تکلیف ایجاد می‌کند و این نهادها از ویژگی یک مرجع عالی و انحصاری در حوزه سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری برخوردارند. شوراهای عالی، بخشی از قوه مجریه هستند که در نگاه کلی و برخلاف اصل استقلال قوا به امور سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری در موارد خاص می‌پردازند اما این صلاحیت به‌عنوان اختیار فرعی، استثنایی و تبعی مورد توجه مقنن است. شوراهای عالی در نظام حقوقی ایران از صلاحیت قاعده‌گذاری و سیاست‌گذاری برخوردارند به‌نحوی که هدف از تأسیس این شوراهای، پرداختن به حوزه‌های سیاست‌گذاری و وضع مقررات در موارد معین و مرتبط با وظایف قوه مجریه است. در مواردی که دولت رأساً شوراهای عالی تشکیل دهد به نظر می‌رسد مقصود دولت، تنها در قالب تأسیس حقوقی تفویض اختیار، محقق می‌شود.

۱. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، میزان، ۱۳۸۳، صص. ۱۲۵-۱۲۴.

۲. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ نخست، دراک، ۱۳۸۸، ص. ۲۶.

۳-۲. فعالیت‌های تخصصی و اداری شوراهای عالی اجرایی

در راستای تخصصی کردن امور سیاست‌گذاری، مراجعی تحت عنوان شوراهای عالی اجرایی تشکیل شده که از صلاحیت وضع مقررات برخوردارند. از سوی دیگر، برخورداری از تشکیلات مستقل اداری لازمه امور تصمیم‌گیری و قاعده‌گذاری است تا نسبت به انجام اقدامات اداری لازم برای پیگیری مصوبات اقدام شود و به همین منظور، شوراهای عالی، معمولاً از دبیرخانه مستقل در ساختار خویش برخوردارند.

به‌عنوان نمونه شورای عالی آموزش و پرورش، یکی از شوراهای مهم حوزه آموزشی است که مرجع سیاست‌گذاری در حوزه وظایف آموزش عمومی و متوسطه در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات موضوعه به شمار می‌رود و سازمان اداری آن با بودجه و تشکیلات مستقل، زیر نظر شورای عالی آموزش و پرورش فعالیت می‌کند. ریاست شورای عالی آموزش و پرورش با رئیس‌جمهوری و در غیاب وی با وزیر آموزش و پرورش است. سازمان اداری شورای عالی آموزش و پرورش، دارای دبیرکل هم‌ردیف معاون وزیر است که سمت دبیری شورا را بر عهده دارد. مصوبات این شورا در حدود اختیارات قانونی برای مؤسسات ذی‌ربط لازم‌الاجراست و مصوبات شورا پس از تأیید رئیس شورا توسط دبیرکل به مؤسسات مربوطه ابلاغ خواهد شد. هرگونه اصلاح یا تغییر در مفاد و ساختار شورا با موافقت دوسوم اعضای شورا و تصویب نهایی پارلمان ممکن است.^۱

شورای عالی آموزش و پرورش به‌عنوان مرجع اختصاصی در سیاست‌گذاری آموزشی و پرورشی کشور و مرجع تصویب تمام مقررات آموزشی و پرورشی کشور، شناخته شده و عملاً از صلاحیت‌های هیأت وزیران یا وزیر آموزش و پرورش در تنظیم مقررات آموزشی و پرورشی کشور برخوردار است. مطابق قانون مذکور، چنانچه دولت، قصد ورود به حوزه اختصاصی شورای عالی آموزش و پرورش را داشته باشد باید قبلاً طرح موردنظر را به تصویب شورای عالی آموزش و پرورش برساند. شناسایی صلاحیت‌های سیاست‌گذاری و تنظیم و تصویب مقررات معین در حوزه آموزش و پرورش از سوی قوه مقننه برای یک شورای عالی مستقل می‌تواند به منزله دخالت قوه مقننه در وظایف اختصاصی و ساختار قوه مجریه تلقی شود؛ به‌نحوی که عملاً

۱. قانون تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب جلسات مورخ ۱۳۵۸/۱۱/۲۷ و ۱۳۵۹/۲/۱۰ شورای انقلاب اسلامی ایران و جلسات - مورخ ۱۳۶۵/۹/۲۵ و ۱۳۸۱/۷/۲۹ مجلس شورای اسلامی.

تشکیلات شوراهای عالی در طول قوه مجریه قرار ندارد بلکه در عرض قوه مجریه قرار داده شده است.

ملاحظه شرح وظایف و اختیارات شورای عالی آموزش و پرورش، مؤید شناسایی صلاحیت‌های قاعده‌گذاری و سیاست‌گذاری از سوی پارلمان برای این شورا است و در راستای انجام وظایف محوله از تمامی اختیارات اداری لازم برای ابلاغ، پیگیری و نظارت بر اجرای مصوبات خود برخوردار است و عملاً استقلال اداری دارد. ترکیب شورای عالی آموزش و پرورش نیز قابل توجه است. اعضای اصلی شورا شامل رئیس جمهوری، شش وزیر، ۱۵ نفر شامل معاون رئیس جمهوری، دبیرکل شورای عالی آموزش و پرورش، نماینده حوزه علمیه، رئیس سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، سه صاحب‌نظر در رشته‌های مختلف درسی، سه عضو هیأت علمی دانشگاه‌ها، سه نماینده از سوی معلمان و مدیران مدارس، رئیس پژوهشکده تعلیم و تربیت آموزش و پرورش و یکی از مدیران کل آموزش و پرورش استان‌هاست که جملگی دارای حق رأی برابر هستند. تشکیل کمیسیون‌های تخصصی ذیل شورای عالی آموزش و پرورش و اختیارات وسیع دبیرخانه شورا در حوزه‌های اداری و تأمین پرسنل موردنیاز برای دبیرخانه از دیگر اختیارات شورای مذکور محسوب می‌شود.

صرف‌نظر از ابهام صلاحیت پارلمان در تأسیس شوراهای عالی اجرایی که به محدودیت صلاحیت‌های ذاتی مجریه منتهی می‌شود، قدر متیقن این است که شوراهای عالی اجرایی در عمل نیز با مشکلات و چالش‌های متعدد مواجه هستند زیرا تأسیس و تشکیل نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در ایران بدون هماهنگی و توجه به رویکردهای فرابخشی و بین‌بخشی صورت گرفته که به تداخل وظایف و صلاحیت‌ها منجر شده است به نحوی که نهادها و مراجع تصمیم‌گیر جمعی در حوزه‌های مشابه وجود دارد. برای نمونه می‌توان در حوزه فرهنگ به صلاحیت‌های موازی شورای عالی میراث فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی اشاره کرد.^۱

شوراهای عالی مرتبط با قوه مجریه از ویژگی‌های مشترک و نزدیک به شورای عالی آموزش و پرورش برخوردارند و تفاوتشان در حوزه وظایف و صلاحیت تخصصی یا ترکیب شورا با حضور رئیس جمهوری و در مواردی بدون حضور رئیس دولت است که با

^۱. مشهدی، علی، و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص. ۱۶۹.

بهره‌مندی از وزرا و رؤسای دستگاه‌های تخصصی اداره می‌شوند. وجود صلاحیت‌های لازم برای سیاست‌گذاری و تصویب مقررات در حوزه‌های معین و همچنین حضور تعداد قابل‌توجهی از اشخاص غیر وزیر در ترکیب شوراها از نقاط مشترک شوراهای عالی محسوب می‌شود.

۳-۳. نظارت مراجع صلاحیت‌دار بر مصوبات قوه مجریه

مطابق قانون اساسی، مفاد مقررات دولت نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد و به همین منظور، تصویب‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های دولت، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد تا در صورتی که آنها را خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.^۱ مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوطه باید ظرف یک‌هفته از تاریخ تصویب به اطلاع رئیس مجلس برسد. در صورتی که مصوبات دولت، مغایر قانون تشخیص داده شود حسب مورد، هیأت وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام‌نظر رئیس مجلس به اصلاح آن اقدام و دستور فوری توقف اجرای مصوبه را صادر کند.^۲ این نوع نظارت-که از آن به‌عنوان نظارت اطلاعی نام برده می‌شود- در کنار سایر نظارت‌های پارلمان، جایگاه خاصی برای قوه مقننه در مقابل سایر قوا ایجاد کرده است اما باید توجه داشت سیطره سیاسی و نظارتی مجلس، یک‌طرفه و مطلق نیست بلکه قانون اساسی، نوعی توازن متقابل پیش‌بینی کرده است که با توجه به اصول ۸۶ و ۱۱۳ قانون اساسی ایران می‌توان به این توازن پی‌برد.^۳

۳-۴. عدم نظارت مؤثر بر مصوبات شوراهای عالی اجرائی

نظارت مؤثر به این معناست که ضرورت دارد مجموعه‌ای از عناصر و اصول سازنده نظام حقوق اساسی به‌عنوان مقدمه لازم فراهم شود تا نظارت در معنای مدرن پا به عرصه وجود گذارد و کارکرد موردنظر را محقق کند. در همین راستا حداقل می‌توان به دو عنصر مؤلف پیش از نظارت در نظام حقوق اساسی یعنی حاکمیت قانون و تفکیک

۱. اصول ۸۵ و ۱۳۸.

۲. قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی و اصلاحی ۱۳۸۸/۲/۹.

۳. زارعی، محمدحسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۸، ۱۳۸۴، صص. ۲۸۱-۲۸۰.

قوا اشاره کرد که وجود یکی از آنها بدون دیگری، موجب نقص و ناکارآمدی نظام سیاسی و حقوقی می‌شود.^۱

ظاهر این است که شوراهای عالی در ارسال مصوبات خود به پارلمان تکلیفی ندارند و، قدرت قانونی و اجرایی لازم را با تأیید رئیس‌جمهوری کسب می‌کنند. بنابراین در مرحله اول، رئیس‌جمهوری مرجع نظارتی، حاکم بر مصوبات شوراهای عالی نظارت محسوب می‌شود. از سوی دیگر، مطابق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و همچنین قانون دیوان عدالت اداری، کلیه مصوبات و مقررات دولت، تحت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد و در صورتی که مخالفتی با قانون داشته باشد ابطال خواهد شد. هر شخص می‌تواند ابطال مصوبات خلاف قانون را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند و قضات دادگاه‌ها نیز از اجرای مقررات مخالف با قوانین خودداری خواهند کرد. مطابق این قاعده، کلیه مصوبات شوراهای عالی نیز در دیوان عدالت اداری قابل ابطال است.

کیفیت و نحوه نظارت بر عملکرد شوراهای عالی در مصوبات مجلس شورای اسلامی مشاهده نمی‌شود و نظر به استقلال شوراها از بدنه دولت، نظارت دولت نیز محدود بر تأیید مصوبات شوراها خواهد شد. بخش‌های تخصصی مربوط به صلاحیت شوراهای عالی کشور از مهم‌ترین حوزه‌های تخصصی در اداره مجریه محسوب می‌شوند و به این دلیل، ایجاد وقفه در روند فعالیت آن‌ها و تحت عنوان نظارت دولت بر شوراهای عالی، عملاً و به‌طور مؤثر، مقدور نیست و به عملکرد مجموعه دولت آسیب خواهد رساند. بنابراین نظارت شکلی رئیس‌جمهوری در تأیید مصوبات شوراهای عالی نمی‌تواند عامل تعیین‌کننده در نظارت بر عملکرد آن‌ها تلقی شود. ممکن است مصوبات شوراهای عالی با سیاست‌ها و مصوبات هیأت وزیران منطبق نباشد و از این جهت، ابزار قانونی مناسبی برای رفع تعارض آن‌ها پیش‌بینی نشده است. پارلمان، شوراهای عالی را مکلف به تبعیت از دیدگاه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت نکرده بلکه نهادی تخصصی و مستقل در عرض هیأت وزیران ایجاد شده و به همین دلیل، نظارت دولت بر عملکرد شوراهای عالی، محل تردید است. تعدد مراجع تقنینی و سیاست‌گذاری مرتبط با قوه مجریه که اختیار و مدیریت آن‌ها از دولت سلب شده باشد به تعارض و ناهماهنگی میان مراجع واضح مقررات منجر می‌شود و این میان، کیفیت تحقق حقوق و تکالیف شهروندان نیز با ابهام مواجه خواهد شد.

با وجود خلأ نظارتی مؤثر بر عملکرد شوراهای عالی، دیوان عدالت اداری تنها مرجعی است که می‌تواند بر بخشی از تصمیم‌گیری‌های شوراهای عالی اداری - در حوزه تصویب مقررات - اقدام کند. دیوان به دو طریق بر آیین‌نامه‌ها، مصوبات و مجموعه نظامات و مقررات دولتی از جمله مصوبات شوراهای عالی نظارت می‌کند. نخست، دیوان زمانی مجاز به رسیدگی و ابطال مقررات شوراهای عالی است که اشخاصی ابطال آن را به دلیل مغایرت با قانون یا شرع درخواست کرده باشند و طریق دوم اینکه چنانچه رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان، به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند موظفند موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح و ابطال مصوبه را درخواست کنند. بنابراین نظارت بر مصوبات شوراهای عالی اداری به صورت فراگیر یا منظم به عمل نمی‌آید بلکه به صورت موردی اجرا می‌شود. با وجود تراکم و تورم در وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی، امکان نظارت مؤثر از طریق دیوان عدالت اداری ممکن به نظر نمی‌رسد و به همین دلیل لازم است کلیه مصوبات شوراهای عالی برای تطبیق با قوانین به اطلاع رئیس مجلس برسد تا در صورت تشخیص مغایرت آن‌ها با قوانین نسبت به اعمال نظارت پارلمانی-همانند مصوبات دولت - اقدام کند. در این میان، لازم است که نظارت دولت بر مصوبات شوراهای عالی نظام‌مند و مؤثر باشد و صرفاً به لزوم تأیید مصوبات توسط رئیس‌جمهوری بسنده نشود. در قوانین مربوط به شوراهای عالی پیش‌بینی نشده چنانچه آرای مجموع اعضای دولت در ترکیب شوراها - که در موارد متعدد کمتر از اعضای غیردولتی است - برخلاف آرای کثیر اعضای غیروزیر باشد آیا رئیس‌جمهوری، همواره می‌تواند از ابزار عدم تأیید مصوبات شوراها برای حاکمیت دیدگاه‌های دولت استفاده کند؟ اگر پاسخ به این سؤال مثبت باشد تأثیر حضور اشخاص غیر وزیر و آرای آنان در ترکیب شوراهای عالی بی‌معنا می‌شود و اصولاً تأسیس شوراهای عالی از سوی مقنن نیز اقدامی عبث جلوه خواهد کرد. در صورتی که آرای اشخاص غیروزیرمعیار تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گیرد - همان‌گونه که در قوانین مربوط به شوراها وجود دارد - چگونه می‌توان بین دیدگاه‌های دولت و اکثریت اعضای غیروزیر هماهنگی ایجاد کرد تا به تداخل یا تعارض سیاست‌های دولت و شوراهای عالی منجر نشود که البته مقنن از نکته غفلت کرده است. از سوی دیگر، مصوبات شوراهای عالی، توسط دبیرخانه شورای مربوطه به دستگاه‌های مجری ابلاغ می‌شود و در این میان، چالشی تحت عنوان نحوه تطبیق این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام یا قوانین برنامه پنج‌ساله نیز وجود دارد که در این تحقیق مجال پرداختن به آن نیست.

نتیجه

مسائل و ابهام موجود در جایگاه شوراهای عالی و تصمیم پارلمان به مدیریت بخشی از دولت در قالب تأسیس شوراهای عالی و با بهره‌مندی از ابزار وضع قوانین، جملگی از ابهام در تشخیص امور تقنینی از امور اجرایی نشأت می‌گیرد. توجه به اصل استقلال قوا به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حفاظت از حقوق اساسی و حاکمیت قانون مورد توجه و تأکید قانون اساسی قرار گرفته است به‌نحوی که با ابزار قانون نیز نمی‌توان محدودیت یا تعرضی بر شیوه حاکمیت مردم - مطابق با آنچه خود تبیین کرده‌اند - ایجاد کرد و تعرض هریک از قوا به حوزه اختیارات قوه دیگر به‌منزله تضعیف حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن محسوب می‌شود. تضعیف یک‌قوه توسط قوه دیگر، به‌منزله تقابل با اصول مندرج در فصل پنجم قانون اساسی است. تنظیم و تصویب برخی اصول قانون اساسی و پیش‌بینی جزئیات و نحوه اعمال قدرت سیاسی از طریق استقلال قوا بر این فرض اجماعی استوار است که این‌روش به بهترین صورت، منافع و حاکمیت مردم را تأمین می‌کند. بنابراین تعیین اقتدار عالی برای یک‌قوه و تحلیل قوه دیگر نسبت به سایر قوا مطلقاً مورد نظر قانون اساسی نیست. مهم‌ترین کارکرد قانون اساسی، تنظیم روابط قدرت و ساختارهای ناشی از آن و همچنین تضمین حقوق مردم از جمله حاکمیت قانون است و اصول قانون اساسی وقتی به مرحله عمل در خواهد آمد که ابتدا محدودیت‌های قانونی در حوزه اختیارات قوا مشخص شود.

هیچ‌یک از قوا به دلیل انتساب به آرای مردم نمی‌تواند از روش و مجرای تعیین‌شده در راستای اعمال قدرت سیاسی عدول کند یا حوزه صلاحیت خود را توسعه دهد یا تغییری در آن ایجاد کند که مورد نظر قوه مؤسس نبوده است. بنابراین در موارد تشکیک میان اختیارات یک قوه که در قانون اساسی به آن پرداخته نشده، اصل بر فقدان هرگونه اختیار اضافی است. بدیهی است که به قطع نمی‌توان فهرستی کامل از مصادیق امر قانونگذاری و اجرایی احصا کرد اما اصول حقوقی می‌تواند راهنمای پارلمان و قوه مجریه باشد تا قوا با تبیین و احصای اعمال قانونگذاری از اجرایی، به اصل حاکمیت قانون متعهد شوند.

به نظر می‌رسد اختیارات رئیس‌جمهوری در قانون اساسی با آنچه در افکار عمومی به‌عنوان دومین مقام عالی کشور و ریاست بر نظام جمهوری مطرح می‌شود قابل انطباق نیست و به همین دلیل، اختیارات رئیس‌جمهوری در مقایسه با پارلمان یا برخی ساختارهای قدرت، مرتبه‌ای نازل‌تر دارد. لازم است قوه مقننه با همکاری قوه مجریه و با

نظارت شورای نگهبان، راهکارهای تشخیص امور تقنینی از اجرایی را تعیین کنند و به مصادیق اعمال تقنینی و اجرایی مندرج در قانون اساسی محدود نشود. نهاد مفسر قانون اساسی نیز می‌تواند از طریق تفسیر قانون اساسی به اشکالات موجود در اختلاط برخی حوزه‌های تقنینی و اجرایی پایان دهد. مجلس نیز می‌تواند از طریق بررسی و تصویب قانون نحوه اجرای اصل ۷۱ قانون اساسی به حل این مشکل اهتمام ورزد.



منابع :

- راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، چاپ اول، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴.
- _____، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، دراک، ۱۳۸۸.
- زارعی، محمدحسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۸، ۱۳۸۴.
- _____، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، نامه مفید، شماره ۲۶، ۱۳۸۰.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ یازدهم، سمت، ۱۳۸۴.
- _____، حقوق اساسی، میزان، ۱۳۸۶.
- عمیدزنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
- قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، میزان، ۱۳۸۳.
- _____، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ دوم، دادگستر، ۱۳۷۵.
- کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، میزان، ۱۳۸۳.
- مشهدی، علی، و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
- مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، چاپ اول، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه: حسن وکیلین، مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، ۱۳۸۵.
- Chris Thornhill, Niklas Luhmann & the Sociology of Constitution, Sage Press, 2010.
- Carolyn Evans, Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, New York, 2001.
- Costas Douzinas, Human Rights & Empire, Routledge Cavendish, New York, 2007.
- Hauke Brunkhorst, Democratic Solidarity Under Pressure of Global Forces: Religion, Capitalism & Public Power, Routledge Press, 2011.

-
- Jasper Raadt, Contested Constitution- Legitimacy of Constitution Making & Constitutional Conflict in Central Europe, Sage Publication, 2009.
 - Joy Moncrieffe, Accountability: Ideals and Constraints, Routledge Press, 2010.
 - Jacob Levy, Constitutions Without Social Contract, Sage Press, 2009.
 - Paul Passavant, We Should Be Liberals at least, Sage Press, 2009.
 - Rein Mullerson , International Law, Rights & Politics, London , Routledge, 1994.
 - Sofia Nasstrom, The Legitimacy of the People, Sage Publication, 2007.
 - Todd Hedrick, Coping with Constitutional Indeterminacy: Jhon Rawls & Jurgen Habermas, Sage Publication, 2010.
 - Ulrich Preuss, Constitutional Revolution, Translated by Deborah Lucas Schneider, Humanities Press, New Jersey, 1995.
 - William Mackenzi, Free Election , London, Ruskin House, 1967.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی