

## صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرائی

اکبر طلاچی طرفی<sup>۱</sup>، یحیی مزروعی ابیانه<sup>۲\*</sup>

۱- دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

پذیرش: ۱۳۹۲/۴/۰۹

دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۰۵

### چکیده

شورای عالی اداری بر اساس قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه و ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از سوی مقنن دارای صلاحیت‌هایی شد که از جمله آن‌ها اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی از طریق ادغام و انحلال بود. در این راستا، شورای مذکور مصوباتی داشته است که برخلاف اصول و موازین حقوقی، احکام مقنن، نظرهای شورای نگهبان و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وضع و تصویب شده‌اند. عدم توجه و دقت مجلس در وضع احکام گوناگون و ظاهراً متعارض و برداشت و تفسیر موسع از این احکام سبب شد که قوانین مصوب مجلس دست‌خوش اصلاح شوند که به‌منظور رفع این ایراد در سال ۱۳۸۶ مقنن به‌صراحت ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرائی را جزء صلاحیت تقنینی خود برشمرد و مرز تفکیک بین صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه را تعیین کرد. با این حال شورای مذکور مجدداً در مصوبات خود به تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های مذکور ادامه داد تا این‌که مقنن در قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۹۱ به صلاحیت تقنینی مجلس در این خصوص تصریح نمود.

**کلیدواژه‌ها:** شورای عالی اداری، قانون، مجلس شورای اسلامی، صلاحیت، ادغام و انحلال.

## مقدمه

شورای عالی اداری ابتدا به استناد بند ۴-۳ بخش ۳۱ (نظام اداری و اجرایی) پیوست قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸ به منظور ادغام دستگاه‌های دارای وظایف مشابه یا متداخل و نیز انحلال سازمان‌های اقماری که حجم عملیات آن‌ها نازل و محدود است، تشکیل شد (اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۹: ۹۷). پس از آن «با توجه به ضرورت تداوم اصلاحات در نظام اداری، ادامه فعالیت شورا به ترتیب در تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه و ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز مورد تصریح مقنن قرار گرفت» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰: ۱). نظر به اینکه جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) از جمله اختیارات و وظایف شورای عالی اداری را، اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام و انحلال مقرر داشته و از طرفی به موجب بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف شده بود پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل بیست درصد از سازمان‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیر ضرور را به منظور تصویب به مجلس تقدیم کند، از این رو این ابهام و تردید ایجاد شد که آیا با توجه به مفاد بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون یاد شده، شورای مذکور هم‌چنان اختیار انحلال و ادغام دستگاه‌های اجرایی را دارد یا خیر و به عبارت دیگر، آیا قانونگذار صلاحیت‌های خود را در خصوص ادغام و انحلال دستگاه‌های یاد شده به شورای عالی اداری تفویض کرده است؟ آیا اصولاً این موضوع قابل تفویض است یا خیر و آیا شورای یاد شده به‌عنوان یکی از نهادهای وابسته به قوه مجریه حق ورود در حوزه ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی را که ظاهراً از ماهیت تقنینی برخوردار است، دارد یا خیر؟

## ۱- طرح بحث و بیان موضوع اختلاف

با عنایت به اختیارات مندرج در جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ یک قانون برنامه سوم توسعه، شورای عالی اداری مصوباتی در خصوص ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی صادر کرد که از جمله آن‌ها ادغام سازمان صنایع دستی ایران در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و ادغام سازمان صنایع کوچک ایران در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و ادغام

صندوق‌های حمایتی در یکدیگر (از جمله صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و تشکیل صندوق مهر امام رضا<sup>(۴)</sup>) بود. این مصوبات از سوی مجلس مورد چالش و انتقاد قرار گرفت، بر این مبنا که تشکیل این نهادها و دستگاه‌ها به موجب مصوبات قانونی مجلس صورت گرفته بود و اگر قوانین مجلس به راحتی به استناد اختیارات شورای عالی اداری اصلاح شود، دیگر نیازی به قوه مقننه نیست، به همین دلیل طرح استفساریه بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه به مجلس ارائه شد. طراحان معتقد بودند احکام قانون برنامه چهارم توسعه را نمی‌توان منفک از یکدیگر تحلیل و ارزیابی و بر اساس آن اقدام به ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی کرد، زیرا همان قانون، موضوع ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی را جزء صلاحیت‌های مجلس قلمداد کرده و گفته است اگر دولت می‌خواهد اقدام به چنین کاری کند، باید صرفاً لایحه مربوط را به مجلس ارائه کند و مجلس تصمیم‌گیر نهایی در این مورد است نه مرجع دیگری مثل هیأت وزیران و شورای عالی اداری. از جمله مستندات مربوط می‌توان به بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۱۳۹ و بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون یادشده اشاره کرد،<sup>(۱)</sup> از این رو این اختلاف نظر پیش آمد که آیا در این خصوص قوه مجریه صلاحیت ادغام و انحلال دستگاه‌های مذکور را دارد یا اینکه این صلاحیت متعلق به مجلس است و در صورت ضرورت می‌تواند آن را به قوه مجریه تفویض کند یا اینکه این صلاحیت بالذات متعلق به مجلس است و حتی در صورت تمایل نیز مجلس نمی‌تواند آن را به قوه مجریه تفویض کند، زیرا جزء اختصاصات و صلاحیت‌های تقنینی مقنن است.

در این خصوص ممکن است دیدگاه‌های مختلفی وجود داشته باشد:

اول اینکه اختیار شورای عالی اداری مطلق و عام نیست. قانونگذار در جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه با قید «به استثنای وزارتخانه‌ها»، منظور خود را بیان کرده است، یعنی شورای عالی اداری در زمینه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها فاقد صلاحیت است، ولی در خصوص دیگر دستگاه‌های اجرایی و سطوح سازمانی واجد صلاحیت ادغام و انحلال است. بدیهی است اگر به دنبال دولتی کوچک، منعطف، کارا و غیرمتمرکز هستیم، به سازوکارهایی نیاز داریم تا به سرعت این هدف تأمین شود. رسیدن به این هدف و مطلوب جز با داشتن اختیارات لازم امکان‌پذیر نیست. بی‌گمان ارائه لایحه یا طرح قانونی

به مجلس و طولانی بودن فرآیند تصمیم‌گیری در آن، ما را در رسیدن به هدف مورد نظر یاری نمی‌رساند، از این رو قانونگذار با علم به این موضوع با تفکیک دستگاه‌های اجرایی، ساماندهی وزارتخانه‌ها را همچنان جزء صلاحیت‌های خاص خود قرار داده است و در مورد بقیه دستگاه‌ها مثل مؤسسات و شرکت‌های دولتی، این اختیار را به قوه مجریه داده است تا با استفاده از اهرم سرعت، هدف مورد نظر را تأمین کند. علاوه بر آن قانونگذار در ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، موضوع ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی را به دولت واگذار کرده و دولت را واجد صلاحیت دانسته است. بنابراین ماده مذکور در راستای جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) وضع شده است و مؤید یکدیگرند.

این نظر قابل خدشه است و بر اساس موازین حقوقی و مستندات قانونی به شرح زیر تأسیس و انحلال سازمان‌های عمومی ماهیت تقنینی دارد:

۱- یکی از اصول مهم حقوق عمومی، اصل حاکمیت قانون است. بر مبنای این اصل، تنظیم روابط و مناسبات میان قدرت عمومی و مردم باید بر اساس قانون و راهکارهای قانونی صورت گیرد.

قدرت عمومی برای اعمال حاکمیت به نمایندگی از ملت و تدبیر امور عمومی و اداره جامعه مجبور است سازمان‌هایی را تأسیس کند. تأسیس این سازمان‌ها که مجرای مدیریت عمومی و اعمال حاکمیت از جانب قدرت عمومی است، بنا بر اصل حاکمیت قانون باید به موجب و مستند به قانون صورت گیرد. به عبارت دیگر «اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که امور عمومی یا تأسیس مؤسسات عمومی به موجب قانون باشد، به این ترتیب، ایجاد مؤسسات عمومی و دولتی با تصویب مجلس امکان‌پذیر است» (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۱۳۵).

۲- مراجعه به قوانین و مقررات حکایت از آن دارد که تأسیس سازمان‌های عمومی جزء موضوعات تقنینی است و بر اساس اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، قابل تفویض به مرجع دیگری نیست. در این باره می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

۱-۲- بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند. از مفاد این اصل استنباط می‌شود که تأسیس هر وزارتخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن باید به موجب قانون صورت گیرد.

با توجه به اینکه در سطح‌بندی ساختار و تشکیلات نظام اداری ایران، علاوه بر

وزارتخانه‌ها، وجود سازمان‌های دیگری مثل مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی ضروری به نظر می‌رسد، از این‌رو همان‌گونه که تأسیس هر وزارتخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن به موجب قانون ساماندهی و تعیین تکلیف می‌شود، با استفاده از وحدت ملاک می‌توان نتیجه گرفت که تأسیس سازمان‌های مذکور و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن‌ها نیز باید به موجب قانون ساماندهی شود نه مصوبات مرجع قانونی دیگر. رویه دیگر کشورها نیز به همین شکل است. برای مثال بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، از جمله اموری که قانون، مقررات مربوط را تعیین می‌کند، تأسیس انواع سازمان‌های عمومی است (بوشهری، ۱۳۸۴: ۳۸-۳۷). رویه قانونگذاری قبل از انقلاب اسلامی و بعد از آن نیز مؤید این امر است. همچنین در ساختار نظام اداری کشور، علاوه بر سازمان‌های یاد شده که واجد شخصیت حقوقی‌اند، تشکیلات دیگری به نام استان نیز وجود دارد که فاقد شخصیت حقوقی مستقل است، ولی به دلیل اهمیت و نقش آن در نظام اداری و اجرایی کشور، قانونگذار تأسیس، ادغام و انحلال آن را به دولت تفویض نکرده و چه قبل از انقلاب<sup>(۲)</sup> و چه بعد از انقلاب در این زمینه خود رأساً اقدام به قانونگذاری کرده است که می‌توان به تأسیس استان‌های اردبیل، قم، قزوین، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، خراسان شمالی، گلستان و البرز اشاره کرد. همچنین بر اساس ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲، هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود، بنابراین حتی در خصوص تقسیمات کشوری نیز قانونگذار قائل به سطح‌بندی شده و بین واحدهای تقسیمات کشوری (استان با شهرستان، بخش، شهر، روستا و دهستان) تفکیک و تمایز قائل شده است. همچنین هرگونه تغییر وضعیت حقوقی استان‌ها را غیرقابل تفویض به دولت دانسته است.

۲-۲-۲- اطلاق و عموم مفاد اصل ۷۱ قانون اساسی دلالت بر آن دارد که مجلس صلاحیت قانونگذاری در همه زمینه‌ها از جمله تأسیس و انحلال و هرگونه تغییر وضعیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی را در حدود مقرر در قانون اساسی دارا می‌باشد. طرز نگارش اصل مذکور و استفاده از عبارت «عموم مسائل» حکایت از آن دارد که مقنن اساسی به طور عام و مطلق صلاحیت وضع ضابطه و قاعده در خصوص

موضوعات مرتبط با حوزه امور عمومی و خصوصی را در درجه اول به مجلس واگذار نموده است و صلاحیت هیات وزیران مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی فرع بر این صلاحیت و استثنائی بر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲-۳- اصل ۵۷ قانون اساسی موضوع تفکیک و استقلال قوا را به رسمیت شناخته و در اصل ۵۸ اعمال قوه مقننه را منحصر به مجلس نموده است، بنابراین قانونگذاری از جمله تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های دولتی به دلالت اصل ۷۱ منحصر به مجلس است.

۲-۴- براساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، لذا به قرینه و دلالت مفاد اصول ۵۸ و ۷۱، مجلس قادر به تفویض اختیار در باب تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های عمومی به شورای عالی اداری نیست و در موارد شک و تردید باید به اصل یعنی صلاحیت مجلس رجوع کرد. تنها استثنائی که وجود دارد تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی است که نمی‌توان آنرا به سایر مراجع تسری داد. همچنین به موجب ذیل اصل ۸۵ تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی جزء صلاحیت‌های ذاتی مجلس است، یعنی تصویب اصل تشکیل سازمان‌های مذکور نیز جزء اختصاصات مقنن است که در مرحله بعدی مجلس می‌تواند اساسنامه آن سازمان را نیز تصویب کند؛ لذا هرگونه تغییر وضعیت حقوقی به تبع تأسیس آن از اختیارات مجلس است.

۲-۵- به موجب تبصره ۳۲ قانون برنامه دوم توسعه، دولت مکلف است اقدامات لازم در رابطه با تعیین تشکیلات کلان دولت معمول دارد و در صورت نیاز در راستای انجام کامل وظایف مشروحه مذکور لوایح مربوط را به مجلس تقدیم کند. بدیهی است منظور از تشکیلات کلان دولت، سطوح سازمانی مانند وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی است، نه معاونت، اداره کل، دایره و غیره، زیرا این موضوعات به ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی مربوط است و خود دولت می‌تواند اقدام لازم را در چارچوب ضوابط قانونی انجام دهد.

۲-۶- بر اساس ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف است اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات کلان دولت به عمل آورد. دولت موظف است به منظور تحقق این ماده، عناوین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هر یک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی

در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمان‌بندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک ماه اقدامات قانونی لازم معمول شود.

بدیهی است وقتی عنوان سازمان‌های مستقل در کنار عنوان وزارتخانه توسط مقنن ذکر و دولت مکلف می‌شود اقدام قانونی لازم را انجام دهد، به قرینه اصل ۱۳۳ قانون اساسی متوجه می‌شویم این اقدام باید از طریق ارائه لایحه و تصویب آن در مجلس صورت گیرد. ۲-۷- مطابق بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها طراحی و لایحه ذی‌ربط را به مجلس تقدیم کند. برای یافتن معنا و مصادیق دستگاه‌های اجرایی مذکور در این بند باید به ماده ۱۶۰ همین قانون مراجعه کرد که کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی را مشمول مقررات این قانون دانسته است.

۲-۸- مطابق ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف - دولت موظف است پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل بیست درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به دیگر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند.

بنابراین ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی باید به تصویب مجلس برسد نه مرجع قانونی دیگری مثل شورای عالی اداری.

۲-۹- بر اساس ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

ب - ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه مگر در موارد استثنا با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس. در اینجا نیز مقنن، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی را در کنار سطح سازمانی وزارتخانه قرار داده و تأسیس آن را جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس ذکر کرده است. بدیهی است همان‌گونه که تأسیس (حیات) هر سازمان دولتی منوط به

مجوز مقنن است، دیگر وضعیت‌های حقوقی مثل انحلال یا ادغام (مما) نیز تابع همین اصل است و مقنن باید مجوز لازم را صادر کند نه مرجع قانونی دیگر، از این رو انحلال یا ادغام آن‌ها نیازمند مجوز مقنن است.

۲-۱۰- بر اساس تبصره ماده یک قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۶، 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 است.

در اینجا نیز مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی هم‌تراز وزارتخانه‌ها محسوب شده و تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها بعد از تأسیس، تابع شرایط قانونی و تصویب مجلس است.

ممکن است ایراد شود که در حکم مذکور عبارت «به موجب قانون» استفاده شده است و از این حکم معلوم می‌شود که ممکن است این‌گونه مؤسسات بر اساس حکمی غیر از قانون و توسط مراجع دیگری مثل دولت نیز بتوانند ایجاد شوند که این استدلال قابل پذیرش نیست، زیرا نمی‌توان پذیرفت که فرضاً یک مؤسسه دولتی به موجب حکم مقنن عادی تأسیس شود و به موجب حکم مرجع دیگری غیر از مجلس مثل شورای عالی اداری یا هیأت وزیران منحل یا در دستگاه دیگری ادغام شود. این امر موجب تداخل وظایف قانونی و نوعی هرج و مرج در نظام حقوقی کشور می‌شود که غیرقابل کنترل است، زیرا نمی‌توان پذیرفت که در این زمینه دو مرجع در عرض یکدیگر اقدام به وضع مصوبه کنند، بلکه باید به اصل رجوع کرد و صلاحیت مجلس را پذیرفت، زیرا این صلاحیت غیر قابل خدشه است و شک و تردیدی در آن نیست، از این رو اگر در خصوص صلاحیت شورای عالی اداری شک و تردید ایجاد شود، باید اصل را بر عدم صلاحیت گذاشت.

به منظور تبیین بیشتر موضوع به سوابق تاریخی نگاهی می‌اندازیم. مجلس بر اساس تبصره ۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور به دولت اجازه داد هر نوع حذف، ادغام و تبدیل شکل حقوقی و تغییر در مفاد اساسنامه دستگاه‌های اجرایی اعم از مرکزی و محلی را به عمل آورد. این حکم بعدها به موجب مقررات قانونی دیگر اصلاح شد که نمونه بارز آن قانون تعیین مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه



وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶ است که مطابق آن، تصویب یا انجام هرگونه اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها، با کسب مجوز از مجلس در هر مورد بر عهده هیأت وزیران است. این حکم به معنای آن است که دولت برای تصویب اساسنامه هر سازمان دولتی باید مجوز لازم را از مجلس اخذ کند. در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸، موضوع مرجع صالح برای تصویب اساسنامه مطرح شد و این صلاحیت به شکل ذاتی و اصلی در اختیار مجلس قرار گرفت. در عین حال به مجلس اجازه داده شد در صورت صلاحدید این صلاحیت را به دولت تفویض اختیار کند. بدیهی است این موضوع استثنایی بر صدر اصل ۸۵ قانون اساسی محسوب می‌شود و در زمینه تغییر وضعیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی (مثل انحلال و ادغام)، باید به صدر اصل ۸۵ مراجعه شود که مستند به اصول ۷۱ و ۵۸ قانون اساسی، همچنان این صلاحیت متعلق به مجلس است و قابل تفویض به مرجع دیگری نیست. تنها استثنایی که در زمینه سازمان‌های دولتی وجود دارد، موضوع اساسنامه آنهاست که تصویب آن قابل تفویض به دولت است، ولی درخصوص موضوعات دیگر مثل تأسیس، ادغام و انحلال، مقررات صدر اصل ۸۵ حاکم است.

اگر سازمان دولتی به موجب حکم قانونگذار عادی تأسیس شد، هرگونه تغییر وضعیت حقوقی دیگر در آن (ادغام و انحلال) نیز باید به موجب قانون عادی صورت گیرد. این وضعیت در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز صادق است، به این صورت که مجمع عمومی (یکی از ارکان مهم شرکت تجاری) به‌عنوان قوه مقننه شرکت، اقدام به انحلال شرکت می‌کند.

۱۱-۲- مطابق مواد ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی به موجب قانون ایجاد می‌شوند.  
۱۲-۲- به موجب مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶،<sup>(۳)</sup> وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی به موجب و اجازه قانون ایجاد و تشکیل می‌شوند.

۱۳-۲- مطابق بندهای «ت» و «ث» ماده یک قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، وزارتخانه و مؤسسه دولتی به موجب قانون ایجاد و اداره می‌شوند.

۱۴-۲- بر اساس تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی<sup>(۴)</sup> جدید بر اساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به

تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس خواهد بود.

۳- وقتی قرار است به دلایل فنی و تخصصی یک مؤسسه مستقل دولتی از درون یک وزارتخانه یا قوه‌ای جدا شود (با حفظ نظارت‌های لازم از سوی بالاترین مقام آن دستگاه) و دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی شود، این امر چون ماهیت تقنینی دارد، باید به تصویب مجلس برسد، زیرا اعطای شخصیت حقوقی (ایجاد و تأسیس) و سلب آن (انحلال یا ادغام) از اختصاصات مقنن است و هیچ مرجع دیگری چنین صلاحیتی ندارد. بعد از حکم به تأسیس این گونه سازمان‌های دولتی، وضع و تصویب اساسنامه به‌عنوان قانون آن سازمان نیز جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس است که این امر از ذیل اصل ۸۵ و واژه «می‌تواند» که مفید اختیار است، قابل برداشت است. بنابراین اگر مجلس نخواهد موضوع تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را به دولت تفویض کند، اختیار لازم را دارد، زیرا این صلاحیت بالذات متعلق به قوه مقننه است. از این رو مشاهده می‌کنیم که در تمامی مراحل مختلف حیات یک سازمان دولتی، مقنن از صلاحیت لازم و ذاتی مربوط برخوردار است که شامل تمامی وضعیت‌های حقوقی سازمان‌های مذکور (تأسیس و اعطای شخصیت حقوقی، تصویب اساسنامه و تعیین وظایف و اختیارات و انحلال و ادغام آن) می‌شود. پس مرجع دیگری مانند شورای عالی اداری حق دخل و تصرف در وضعیت‌های مذکور را ندارد و تنها استثنا این است که بر اساس ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس می‌تواند در صورت صلاحدید، اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را به دولت تفویض کند و آنچه از واژه «دولت» به ذهن متبادر می‌شود، بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (اداره کل قوانین، ۱۳۶۹؛ ۱۱۱۰، ۱۱۱۸، ۱۱۲۱، ۱۱۲۳، ۱۱۲۹، ۱۱۳۰) هیأت وزیران است نه مراجع دیگر در قوه مجریه مثل رئیس‌جمهور یا شوراهای عالی وابسته به قوه مجریه یا هر یک از وزیران. اگر شک و تردیدی در زمینه صلاحیت شورای عالی اداری یا رئیس‌جمهور در خصوص این‌گونه موضوعات رخ دهد، باید به اصل رجوع و به قدر متیقن اکتفا و از توسعه موارد استثنایی دوری کرد.

۴- نظرات شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی نیز دلالت بر آن دارد که موضوع تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های عمومی امری تقنینی و غیر قابل تفویض است. بدین لحاظ به نظرات شورای نگهبان در زمینه لایحه مصوب برنامه چهارم توسعه (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۵۶۳-۵۶۲) نگاهی می‌افکنیم.

۱-۴- متن مصوب اولیه مجلس در خصوص موضوع بند «الف» ماده ۱۳۹ به شرح زیر بود:

ماده ۱۴۲- به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است تا پایان برنامه چهارم حداقل بیست درصد از تعداد سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را از طریق حذف و یا واگذاری آن به دیگر بخش‌ها و تجدید ساختار و انحلال دستگاه‌های غیرضرور با تأیید شورای عالی اداری کشور کاهش دهد.

نظر شورای نگهبان در خصوص بند «الف» ماده ۱۴۲<sup>(۵)</sup> به شرح زیر بود: «موارد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی از این جهت که امور مذکور از شئون و وظایف قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) است و نمی‌توان این امور را به نهاد دیگری واگذار کرد:

۳۱- بندهای «الف» و «ج» ماده ۱۴۲.

مجلس متعاقب این ایراد، مصوبه خود را به شرح مندرج در بند «الف» ماده ۱۳۹ اصلاح و بر صلاحیت مجلس تصریح کرد.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، شورای نگهبان به درستی مرز حوزه تقنین از اجرا را به طور دقیق روشن کرده و بر این دیدگاه صحه گذاشته است که تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی، از جمله صلاحیت‌های تقنینی مجلس است و شورای عالی اداری حق ورود و دخالت در این حوزه را ندارد، حتی اگر متن مصوب قانون به دلیل بی‌دقتی مقنن به شکلی باشد که شائبه صلاحیت و اختیار شورای عالی اداری را متبادر کند.

۲-۴- متن مصوب اولیه مجلس در زمینه موضوع بند «ج» ماده ۱۳۹ به شرح زیر بود: «ماده ۱۴۲<sup>(۶)</sup> - به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

ج - ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوط در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آن‌ها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثنا با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد».

نظر شورای نگهبان در خصوص بند «ج» ماده مذکور به شرح زیر بود:  
 «موارد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی از این جهت که امور مذکور از شئون و وظایف قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) است و نمی‌توان این امور را به نهاد دیگری واگذار کرد:

۳۱- بندهای «الف» و «ج» ماده ۱۴۲).

مجلس متعاقب این ایراد در انتهای مصوبه خود عبارت «تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود» را اضافه کرد. از جمله این واحدهای استانی، سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها بود که به موجب ماده واحده لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استان‌ها مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب تأسیس شدند.

این ایراد شورای نگهبان نیز بیانگر آن است که شورای عالی اداری حق ورود به قلمرو صلاحیت‌های تقنینی مجلس را ندارد و اگر مجلس قبلاً در این زمینه قانونگذاری کرده است، مرجع صالح برای اصلاح قانون، خود مجلس است نه نهاد دیگری مثل شورای عالی اداری (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهر ۱۳۸۶).

۵- هیات عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای خود به ماهیت تقنینی ادغام سازمان‌های عمومی تصریح کرده است. به موجب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹، سازمان صنایع کوچک ایران تشکیل و اساسنامه آن به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. شورای عالی اداری در مصوبه شماره ۱۹۰۱/۷۴۰۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲ وظایف و فعالیت‌های اجرایی - حمایتی سازمان مذکور را به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران منتقل کرد و نام شرکت مذکور را به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی (شرکت دولتی) تغییر داد و وظایف مربوط به سیاستگذاری و تنظیم مقررات مربوط به حمایت‌های لازم از صنایع کوچک را از سازمان صنایع کوچک ایران منتزع و به وزارت صنایع و معادن منتقل ساخت. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، قانونگذار سازمانی را به صورت مؤسسه دولتی با داشتن شخصیت حقوقی مستقل تشکیل داد، سپس بر اساس مصوبه شورای عالی اداری این مؤسسه در یک شرکت دولتی دیگر ادغام شد و بخشی از وظایف آن را به وزارت صنایع و معادن منتقل کرد. این امر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی که بر اساس آن حدود وظایف و اختیارات هر وزارتخانه را قانون تعیین می‌کند، مغایرت داشت، زیرا در اینجا وظایف جدیدی به وظایف

وزارت صنایع و معادن افزوده می‌شود که موردنظر مقنن نبوده است.

در لایحه تمرکز امور صنعت و معدن که در سال ۱۳۷۹ توسط دولت به مجلس ارائه شد، پیشنهادی دال بر ضرورت ایجاد سازمان صنایع کوچک وجود نداشت و وزیران وقت صنایع و معادن و فلزات در جریان تصویب قانون تمرکز امور صنعت و معدن به‌عنوان نمایندگان دولت عدم موافقت خود را در صحن علنی مجلس اعلام داشتند. پس از تصویب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مبنی بر تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران، به دلیل اینکه این ماده موجب گسترش تشکیلات دولت و افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود، از سوی شورای نگهبان مورد ایراد واقع شد.<sup>(۷)</sup> پس از رد این بخش از مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان (مؤذنیان، ۱۳۸۰: ۱۳۲)، نمایندگان مجلس عبارت «با استفاده از امکانات موجود وزارتخانه مذکور» را به‌منظور تأمین نظر شورای نگهبان به مصوبه قبلی اضافه کردند. تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران زیرنظر وزارت صنایع و معادن به تصویب مقنن رسیده بود، با وجود این، شورای عالی اداری این سازمان را که به موجب ماده یک اساسنامه آن به‌عنوان مؤسسه دولتی تلقی شده بود، در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران ادغام کرد. این مصوبه در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گرفت و هیأت عمومی دیوان طی دادنامه شماره ۳۰۲ و ۳۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۸، آن را به شرح زیر ابطال کرد:

«صرف‌نظر از اهداف مندرج در مصوبه مورد شکایت از حیث لزوم انتزاع وظایف سیاستگذاری از سازمان صنایع کوچک ایران و انتقال آن به وزارت صنایع و معادن، همچنین انتقال وظایف و فعالیت‌های اجرایی - حمایتی سازمان مذکور به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و اداره آن به‌صورت شرکت دولتی باشد یا عنوان مشابه آن و نیز ضرورت تدوین و تصویب استراتژی کلان صنعتی کشور و نیز حمایت از توسعه صنایع در مناطق کمتر توسعه‌یافته و با توجه به ضرورت‌های مربوط به آمایش سرزمین و استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و رعایت سیاست‌های کلان اقتصادی، تولیدی، صنعتی و خدماتی در مناطق گوناگون کشور، اصولاً نظر به اینکه سازمان صنایع کوچک ایران به موجب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ و بند «ب» ماده ۵ قانون مذکور و به‌منظور حصول به اهداف خاص از جمله افزایش اشتغال صنعتی و حمایت از واحدهای کوچک بخش غیردولتی در جهت توسعه مناطق کمتر

توسعه‌یافته تشکیل گردیده و تصریحاً سیاستگذاری و تنظیم حمایت‌های لازم از صنایع کوچک بعهدہ آن سازمان محول شده است و باتوجہ بہ اینکہ قانون مذکور در جہت اصلاح ساختارهای صنعتی و اداری و اجرایی کشور و منطبق با اہداف برنامه سوم توسعہ و در عرض قانون برنامه و در جہت تحقق آن تصویب شدہ است و باتوجہ بہ اینکہ از بند «ب» مادہ یک قانون برنامه سوم توسعہ کہ وظایف دوازده گانہ شورای عالی اداری را بیان نمودہ، استفادہ و استنباط نمی‌شود کہ شورای مذکور مجاز بہ انحلال سازمان‌هایی باشد کہ اولاً قانون خاص دارند و ثانیاً قانون خاص آنها در ظرف زمانی برنامه، وضع و تقریر یافتہ و ثالثاً وظایف حکومتی و تعیین سیاست‌ها بہ آنها واگذار شدہ باشد و رابعاً عنصر مقوم سازمان مذکور سیاستگذاری و تعیین و تنظیم سیاست‌های مربوط بہ صنایع کوچک اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری می‌باشد و با حذف این وظیفہ و انتقال آن بہ وزارتخانہ عملاً در جہت انحلال سازمان یادشدہ اقدام شدہ و اضافہ کردن این عنوان بہ شرکت شہرک‌های صنعتی با ملاحظہ اینکہ صرفاً وظیفہ تصدی‌گری بہ شرکت شہرک‌ها منتقل می‌شود، خود نوعی دوگانگی در وظایف مربوط بہ حاکمیت و تصدی ایجاد می‌کند، با توجہ بہ جہات یادشدہ و جہات دیگر مصوبہ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲ مخالف قانون و مغایر اختیارات شورای مذکور تشخیص و بہ استناد قسمت اخیر مادہ ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

همان‌گونہ کہ ملاحظہ می‌شود، وقتی قوہ مجریہ نتوانست از تصویب مادہ ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مبنی بر تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران جلوگیری کند، بہ استناد اختیارات شورای عالی اداری، سازمان مذکور را در شرکت دولتی دیگری ادغام کرد و در واقع شخصیت حقوقی آن را از بین برد و برخلاف نظر و ہدف مقنن، مسیر دیگری را برای ساماندہی صنایع کوچک طراحی کرد، درحالی‌کہ اگر دولت در پی اصلاح این تصمیم مجلس بود، باید از مسیر قانونی آن یعنی ارائہ لایحہ بہ مجلس یا از طریق راهکارهای مندرج در بندہای ۷ و ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مشکل را حل می‌کرد، نہ اینکہ با تجاوز بہ قلمرو صلاحیت‌های اختصاصی مجلس، اقدام بہ قانونگذاری کند و موجب تداخل در وظایف قانونی قوای دیگر شود. بہ‌منظور رفع مشکل، روش دیگری انتخاب شد، بہ این مضمون کہ برای رفع ایراد ہیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هنگام بررسی لایحہ بودجہ سال ۱۳۸۳ کل کشور در مجلس، نام

شرکت شهرک‌های صنعتی ایران به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران تغییر یافت و ردیف بودجه آن نیز با همین عنوان در قانون مذکور ابلاغ شد. این عنوان جدید بعدها در قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی مصوب ۱۳۸۴، قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه و متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور مصوب ۱۳۸۵، قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷ و قانون اصلاح ماده واحده و ردیف‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مصوب ۱۳۸۸ نیز تکرار شد و به نوعی قانونگذار مصوبه شورای عالی اداری را تنفیذ کرد که بر این نحوه قانونگذاری نیز ایرادات جدی وارد است.

## ۲- تحلیل، نقد و ارزیابی مسئله

### ۲-۱- اعطای شخصیت حقوقی و بازپس‌گیری آن (تأسیس و انحلال)

همان‌گونه که ذکر شد، بر اساس اصول حقوقی، اعطای شخصیت حقوقی از اختصاصات مقنن است. به موجب ماده ۵۸۳ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، کلیه شرکت‌های تجاری مذکور در این قانون شخصیت حقوقی دارند. بر اساس ماده ۵۸۴ قانون مذکور تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، به دلیل کثرت و تعدد آن‌ها قانونگذار در قانون تجارت با تعیین چهارچوب‌ها، ضوابط، ترتیبات و قواعد کلی، مجوز لازم را در خصوص نحوه تأسیس و انحلال صادر کرده است و بر این اساس مؤسسان هر شرکت تجاری یا موسسه غیرتجارتی در چهارچوب این ضوابط می‌توانند اقدام به تأسیس و ثبت نمایند و تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها (ادغام و انحلال) نیز تابع تشریفات مقرر در اساسنامه (از طریق مجمع عمومی) است و نیازی به اذن موردی مقنن ندارد زیرا با توجه به تعداد بسیار زیاد اینگونه اشخاص حقوقی اذن موردی مقنن غیرممکن و از توان و ظرفیت مقنن خارج است. در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، ماده ۵۸۶ قانون تجارت مقرر می‌کند مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، شخصیت حقوقی می‌یابند. در خصوص اینگونه اشخاص به دلیل محدودیت و تعداد کم آن‌ها در مقایسه با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نحوه قانونگذاری فرق

می‌کند بدین نحو که مقنن به صورت موردی هم در خصوص تأسیس و هم در مورد تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها (ادغام و انحلال) و هم درباره تدوین اساسنامه تعیین تکلیف می‌کند و صلاحیت خود را به نهاد دیگری تفویض نمی‌کند. تنها استثنایی که در این زمینه وجود دارد مربوط به تفویض اختیار مجلس به دولت یا کمیسیون‌های داخلی خود برای تصویب اساسنامه است که این حکم استثنا محسوب می‌شود و صرفاً در مورد تصویب اساسنامه قابل اعمال است و نمی‌توان آن را به سایر موارد (تأسیس، ادغام و انحلال) تسری داد، لذا تأسیس شخص حقوقی حقوق عمومی و به تبع آن ادغام و انحلال بی‌شک نیازمند مجوز مقنن است. این امر در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تصریح شده است، یعنی سطوح تشکیلات کلان دولت (وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی) برای ایجاد، نیازمند حکم قانونگذارند و نمی‌توان بدون اذن مقنن، آنها را ایجاد کرد، زیرا داشتن شخصیت حقوقی و دارا شدن حق و تکلیف را قانون معین می‌کند. اعطای شخصیت حقوقی به این معناست که یک عدمی به اذن مقنن پا به عرصه وجود و حیات می‌گذارد و دارای حق و تکلیف می‌شود و سلب این شخصیت حقوقی نیز توسط همان مقنن صورت می‌گیرد. بنابراین همان گونه که اصل وجودی یک سازمان دولتی به حکم مقنن وابسته است و حیات حقوقی آن از حکم قانونگذار نشأت می‌گیرد، سلب این حیات نیز قاعدتاً باید به موجب حکم مقنن صورت گیرد، لذا تأسیس، ادغام و انحلال اشخاص حقوقی حقوق عمومی ماهیت تقنینی دارد.

## ۲-۲- عدم تفویض قانونگذاری و اصل عدم صلاحیت

پرسش این است که آیا این امر قابل تفویض به قوه مجریه است یا خیر؟ بر اساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند و تنها موارد استثنا نیز در صدر و ذیل اصل مذکور مشخص شده است که یکی کمیسیون‌های داخلی مجلس در خصوص تمامی قوانین و دیگری کمیسیون‌های داخلی و هیأت وزیران در زمینه اساسنامه سازمان‌های عمومی است. بنابراین حتی مجلس نیز نمی‌تواند این اختیار خود را به مرجع دیگری مثل شورای عالی اداری تفویض کند. مؤید این امر نظرهای شورای نگهبان است که در قسمت‌های قبل به آن اشاره شد. همچنین اصل عدم صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی مبین این امر است که اگر درباره صلاحیت



شورای عالی اداری نسبت به موضوع ادغام و انحلال شک و تردیدی ایجاد شود، باید به اصل رجوع کرد و قایل به عدم صلاحیت شد.

### ۲-۳- صلاحیت ارکان شخص حقوقی حقوق خصوصی در زمینه انحلال

شرکت‌های تجارتي موضوع قانون تجارت همانند شرکت‌های دولتي دارای ارکان سه‌گانه‌اند. رکن اول، قوه مقننه شرکت (مجمع عمومي) است که در شرکت‌های دولتي چون صاحب سهم دولت است، عده‌ای از وزیران به نمایندگی از دولت عهده‌دار این مسؤليت هستند و در شرکت‌های تجارتي، صاحبان سهم عضو مجمع عمومي (عادی یا فوق‌العاده) هستند که از جمله صلاحیت‌های مجمع عمومي انحلال شرکت است. رکن دوم که به‌عنوان قوه مجریه شرکت عمل می‌کند، اعضای هیأت مدیره شرکت هستند که در شرکت‌های دولتي نیز از همین عنوان و نام استفاده می‌شود. همان‌گونه که تأسیس شرکت با اراده و قصد اعضای مجمع عمومي مؤسس صورت می‌گیرد که بالاترین رکن شرکت است، انحلال آن نیز باید با اراده صاحبان سهم به‌عنوان مالکان واقعی شرکت محقق شود و نمی‌توان این امر را به رکن دیگر شرکت یعنی هیأت مدیره (قوه مجریه) واگذار کرد، از این‌رو قانونگذار در ماده ۸۳ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۹ صلاحیت انحلال شرکت را به اعضای مجمع عمومي فوق‌العاده واگذار کرده است.<sup>(۸)</sup>

۲-۴- تعارض بین جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) با بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۳۹ و بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه

حال به پرسش اصلی و کلیدی این نوشتار می‌پردازیم و آن تعارض ظاهري بین جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) با بند «الف» ماده ۱۳۷ و بند «ب» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه است که چگونه قانونگذار در قانون واحد، دو حکم ظاهراً متعارض با یکدیگر وضع کرده است و چگونه می‌توان آن را تحلیل، ارزیابی و جمع کرد.

قبل از پاسخ به این پرسش باید به پیشینه تاریخی موضوع مذکور اشاره شود.

در تیرماه ۱۳۸۵ تعدادی از نمایندگان مجلس طرح استفساریه بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه توسعه را به مجلس

ارائه دادند. در مقدمه توجیهی طرح مذکور ذکر شده بود با عنایت به اینکه قانون مصوب مجلس از طریق وضع قوانین بعدی توسط مجلس قابل اصلاح است و اخیراً شورای عالی اداری با تفسیری جدید و گسترده از اختیارات خود در عمل مصوبات مجلس را بلااثر ساخته و با توجه به اینکه قانونگذاری بر اساس قانون اساسی، خاص مجلس است و تفسیر مذکور اختلال، موازی کاری، نهادسازی جدید و عدم ثبات در قانونگذاری را به دنبال دارد و در عمل حق قانونگذاری مجلس را مخدوش می‌سازد، از این رو طرح مذکور تقدیم شده است. در تفسیر ارائه شده، بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون یادشده ناسخ جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه قلمداد شده بود.

ایراد این تفسیر این بود که در قانونی که مواد آن در یک زمان تصویب شده‌اند، پذیرفته نیست که ماده‌ای به وسیله ماده دیگر نسخ شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

درباره موضوع مذکور دو نظر وجود دارد. اول اینکه اختیار شورای عالی اداری ناظر به مطلق دستگاه‌های اجرایی نیست، بلکه محدود به مؤسسات و شرکت‌های دولتی است و اصل، عدم تعارض مواد یک قانون با یکدیگر است، از این رو با توجه به قاعده الجمع مهما ممکن اولی من الطرح باید گفت که قسمت اخیر ماده ۱۳۹ در مورد انحلال و ادغام دستگاه‌های غیرضروری، ناظر به انحلال و ادغام وزارتخانه‌ها خواهد بود که بر اساس اصل ۱۳۳ نیاز به حکم قانون دارد، ولی در مورد مؤسسات و شرکت‌های دولتی این اختیار متعلق به شورای عالی است.

دوم آنکه رجوع به اصل در مواقع تردید یا تعارض، خود یک اصل مسلم است و در این مقوله به استناد مجموع اصول قانون اساسی در خصوص صلاحیت‌های مجلس، اصل بر صلاحیت ذاتی مجلس در قانونگذاری است، از این رو حتی مجلس نیز نمی‌توانسته این اختیار را به قوه مجریه واگذار کند، زیرا بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری قابل تفویض به مرجع دیگری نیست.

«اگرچه ممکن است بند(الف) ماده ۱۳۹ قانون مذکور با مفاد ذیل بند(الف) ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه (مبنی بر اینکه مصوبات شورای عالی اداری پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود) متعارض به نظر برسد، ولی این تعارض ظاهری و غیرمستقر (غیرواقعی) است و با اندک تأملی زایل می‌شود، چه آنکه بند(الف) ماده ۱۳۹ به تعبیر

دانشمندان اصول، حاکم بر بند(الف) ماده یک و مفسر آن است، یعنی حکم بند(الف) ماده یک قانون برنامه سوم را به غیر مورد ادغام و انحلال دستگاه‌های غیر ضرور محدود و معین کرده است و بدین ترتیب تصمیمات خود را در این خصوص باید در قالب پیش‌نویس لایحه مدون نماید تا از طریق هیأت وزیران به صورت لایحه قانونی به مجلس تقدیم گردد» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

### ۳- رویه‌ها (نقد و ارزیابی)

اینک به برخی از مصوبات شورای عالی اداری که مربوط به حوزه تقنین و دخالت در امر قانونگذاری است، اشاره می‌شود:

- ۱-۳- ادغام سازمان صنایع دستی ایران و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری
  - ۱-۳-۱- به موجب قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳، سازمان مذکور به صورت مؤسسه دولتی وابسته به وزارت صنایع و معادن تشکیل می‌شود.
  - ۱-۳-۲- بر اساس ماده (۱) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲، سازمان‌های میراث فرهنگی کشور و ایرانگردی و جهانگردی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتزع و از ادغام آنها سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با کلیه اختیارات و وظایفی که سازمان‌های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند و تمامی امکانات، اموال و نیروی انسانی زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود.
  - ۱-۳-۳- شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۱۹۰۱/۷۳۹۲ مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۱ به استناد بند(۱) جزء «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان صنایع دستی ایران را از وزارت صنایع و معادن منتزع و در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ادغام کرد و نام سازمان جدید را به نام سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تغییر داد.
  - ۱-۳-۴- همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، دو مؤسسه دولتی که به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده بودند، شخصیت حقوقی خود را از دست دادند و شورای عالی اداری با ایجاد یک شخصیت حقوقی جدید، سازمان جدیدی با عنوان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تشکیل داد.

این مصوبه با اصل ۱۳۳ قانون اساسی مغایر است، زیرا به موجب این اصل تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان (و به تبع آن تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات و وظایف هر وزارتخانه) به موجب قانون تعیین می‌شود، درحالی‌که مقنن در قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳، سازمان صنایع دستی ایران را وابسته به وزارت صنایع و معادن ذکر کرده بود. این سازمان زیرمجموعه و تحت نظارت قیومتی وزارت صنایع و معادن بود، ولی شورای عالی اداری با ورود در حوزه تقنین و دخالت در قلمرو صلاحیت مجلس، موجب تحدید حدود اختیارات وزارت صنایع و معادن و خارج کردن سازمان صنایع دستی از حوزه نظارت وزارت مذکور شد. کاهش یا افزایش حدود وظایف و اختیارات هر وزارتخانه با مجلس است نه شورای عالی اداری و این شورا نمی‌بایست با تفسیر موسع و نادرست از بند (۱) جزء «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه این مصوبه را صادر می‌کرد.

### ۲-۳- مصوبات جدید شورای عالی اداری پس از تصویب قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه

قبل از ورود به این بحث، به این نکته اشاره می‌شود که ممکن است این شبهه وجود داشته باشد که بند (۱) ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه وظایف و اختیارات شورای عالی اداری (اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آن‌ها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است) ناسخ حکم مقرر در قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۶ باشد ولی این شبهه با مراجعه به زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی که ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ است<sup>(۹)</sup> و زمان تصویب قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه که ۱۳۸۶/۳/۲۲ است، برطرف می‌شود. ازاین‌رو مصوبات شورای عالی اداری باید با رعایت قانون اخیر تنظیم شود، ولی این شورا در مصوباتی که داشته است، بار دیگر به حوزه تقنین ورود پیدا کرده است که می‌توان به ادغام سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای در دانشگاه جامع علمی کاربردی و آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای وزارت آموزش و پرورش و تشکیل سازمان ملی مهارت اشاره کرد.

### نتیجه‌گیری

شورای عالی اداری توسط مقنن در سال ۱۳۶۸ تأسیس شد و در قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه احکام آن تکرار شد، با وجود این تردیدها و شبهاتی در زمینه قلمرو اختیارات و وظایف و تداخل آن با صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی در خصوص موضوع تأسیس سازمان‌های دولتی و ادغام و انحلال آن‌ها ایجاد شد که سرانجام قانونگذار به منظور رفع این شبهات در قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶ مقرر نمود 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. با این حال شورای عالی اداری در مصوبات جدید خود به استناد ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بار دیگر به حوزه و قلمرو تقنینی مجلس شورای اسلامی ورود پیدا کرده که می‌توان به تشکیل سازمان ملی مهارت و سازمان غذا و دارو اشاره کرد. صدور این مصوبات باعث شد که نمایندگان مجلس در سال ۱۳۹۰ طرح الحاق یک تبصره به ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را ارائه کنند با این استدلال که اختیار شورامنحصربه اقدام در محدوده قوانین است در حالی که به دلیل اطلاق ماده مذکور این توهم ایجاد شده که این ماده حاکم بر کلیه قوانین است و می‌توان با استناد به آن تصمیمی مغایر با قانون نیز اتخاذ کرد. در نهایت مجلس در سال ۱۳۹۱ با اصلاح ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه بر صلاحیت تقنینی مجلس در این خصوص تصریح نمود. این قانون بر اساس ماده ۲۳۵ آن تا پایان ۱۳۹۴ معتبر است، لذا پیشنهاد می‌شود مجلس در یک قانون دائمی این صلاحیت را تصویب کند.

## یادداشت‌ها

۱- ماده ۱۳۷- الف- دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد. ...

- ماده ۱۳۹- به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف- دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد 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.

ب- ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثناء با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی.

ج- ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و... در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثناء با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد.

تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۲- براساس قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶، کشور ایران به شش استان تقسیم شده بود، سپس به موجب قانون اصلاح قانون تقسیمات کشور و اصلاح قانون راجع به محصلین کلاس اختصاصی وزارت داخله مصوب ۱۳۱۶، کشور ایران به ده استان تقسیم شد که اسامی هر استان در قوانین ذکر شده احصا شده بود.

- ۳- در مواد ۲، ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ نیز وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی به موجب قانون ایجاد می‌شدند.
- ۴- دستگاه اجرایی بر اساس ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، می‌شود.
- ۵- همان بند «الف» ماده ۱۳۹ که پس از اصلاحات در مصوبه نهایی به بند «الف» ماده ۱۳۹ تغییر یافت.
- ۶- همان ماده ۱۳۹ است که پس از اصلاحات در مصوبه نهایی به ماده ۱۳۹ تغییر یافت.
- ۷- نظر به اینکه تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران در ماده ۸ در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود و این امر به افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود و طریق جبران آن نیز مشخص نشده است، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۸- البته قانونگذار در شرایطی اختیار انحلال شرکت تجارتي را به دلیل ماهیت خاص و تفاوت ماهوی آن با شرکت دولتی به دادگاه صلاحیت‌دار نیز داده است (مواد ۱۴۱ و ۲۰۱ قانون مذکور).
- ۹- رجوع کنید به نامه شماره ۳۸۵/۱۰۹۷۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ مندرج در مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۸۶ منتشر شده در روزنامه رسمی، ص ۵۰۸.

## منابع و مآخذ

- اداره کل قوانین (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد دوم.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۷۹)، مجموعه سازمان‌های دولتی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ اول، جلد سوم.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۸۹)، مجموعه مصوبات شورای عالی اداری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، جلد دوم.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷)، مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۸۶، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، جلد اول.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶)، شماره ۱۹۰۸۶، مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۸، شماره ویژه قوانین و مقررات ۲۸۶.
- مذاکرات جلسات علنی مجلس شورای اسلامی، جلسات ۲۳۳، ۲۴۸، ۲۶۱، ۲۸۳، ۳۱۴ و ۳۳۲ دوره ششم، روزنامه رسمی شماره‌های ۱۷۸۸۴، ۱۷۹۱۷، ۱۷۹۶۳، ۱۸۰۲۹، ۱۸۱۲۳، ۱۸۱۶۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، درباره مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انتزاع سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شماره مسلسل ۹۶۲۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۳، ملاحظات حقوقی تکمیلی، شماره مسلسل ۸۵۸۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی ادغام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نهاد ریاست جمهوری (مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری)، شماره مسلسل ۸۴۶۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح استفساریه بند (الف) ماده (۱۳۹) قانون برنامه 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، شماره مسلسل ۷۸۶۶ ۱۹۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شماره مسلسل ۱۹۰۸۲۴۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۱- ابعاد حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۱۴.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
- مؤذنیان، محمدرضا (۱۳۸۰)، مجموعه نظریات شورای نگهبان درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال اول، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چاپ بیستم، جلد دوم.