

پژوهشهای حقوقی

شماره ۱

هزار و سیصد و هشتاد و یک - نیمسال اول

مقالات

- قانون تجارت ایران و ضرورت بازنگری در آن
- توسعه مسئولیت بین‌المللی در پرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست
- تأملاتی در باب جایگاه قانونی شورای عالی اداری و مرتبه مصوبات آن
- شروط تحمیلی از دیدگاه قواعد عمومی قراردادها
- تعامل میان حقوق و سیاست بین‌الملل

موضوع ویژه: حقوق رسانه‌ها

- میزگرد راجع به جرایم مطبوعاتی
- حدود قانونی آزادی رسانه‌ها در زمان جنگ: ایالات متحد آمریکا
- رژیم مسئولیت مدنی و کیفری رسانه‌ها در حقوق فرانسه
- دادرسی دعاوی مطبوعاتی در حقوق انگلستان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

گزارش و معرفی

- گزارشی از اولین کنفرانس آموزش و تحقیق حقوق بین‌الملل در آسیا
- آشنایی با مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهردانش





http://jlr.sdil.ac.ir/article_44942.html

تأملاتی در باب جایگاه قانونی شورای عالی اداری و مرتبه‌ی مصوبات آن

محمد شریف

چکیده: پیرامون پیش‌بینی ضرورت ایجاد شورای عالی اداری در تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه (مصوب ۱۳۷۳) و تأیید مصوبات آن توسط رئیس جمهور، همواره دواپرسش مهم مطرح بوده و هست، و آن اینکه جایگاه قانونی شورای عالی اداری چگونه است و از چه صلابتی برخوردار است و دیگر اینکه مصوبات شورا در سلسله مراتب حقوقی چه شأن و مرتبه‌ای دارد و به ویژه آیا تاب معارضه با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را واجد است.

واژگان کلیدی: سلسله مراتب، شورای عالی اداری، قوه مجریه، قوه مقننه، استانداران، قانون اساسی.

پذیرش قانون به عنوان معیار نظم عمومی جامعه، مستلزم پذیرش مقدماتی است که نفی آنها اقتدار قانون را به عنوان معیار نظم مردّد می‌سازد. به عبارت دیگر نمی‌توان هم نظم در پناه قانون را مطلوب برشمرد و هم مقدمات آن را نپذیرفت. یکی از بدیهی‌ترین این مقدمات، استقرار نوعی سلسله مراتب بین منابع حقوق و رعایت تبعات ناشی از این سلسله مراتب است. نظریه‌ی سلسله مراتب حقوق مبتنی بر این دیدگاه است که هر قاعده‌ی حقوقی شأن خود را از قاعده‌ی مافوق خود اخذ می‌کند و ضرورت تبعیت از آن در پناه اعتباری توجیه می‌گردد که قاعده‌ی مافوق به او اعطا نموده است. این نظریه با نام «کلسن» حقوقدان اتریشی گره خورده است و به «نظریه‌ی حقوقی محض» موسوم است. بر اساس این نظریه «حاکمیت حقوقی عبارت است از:

وجود مجموعه‌ای از قوانین که به واسطه‌ی هنجاری اساسی، همچون مفهوم در هنجار فراگیر (Grundnorm) درون سلسله مراتب حقوقی انسجام یافته باشد. هنجار اساسی در هر سلسله مراتب حقوقی کل ساخت قواعد و قوانین را به هم متصل کرده و به عنوان مرجع واحد

حاکمیت عمل می‌کند.^۱

در نظامهای حقوق نوشته، هنجار بنیادین را می‌توان قانون اساسی برشمرد که اساس و پایه‌ی هر نظام حقوقی به شمار می‌آید و در سلسله‌ی مراتب قواعد حقوق در رأس جای می‌گیرد. این هنجار در اشکال غیر متکامل نظامهای حقوقی در قالب سنتها و آیینهایی آشکار می‌گردد که وجدان عمومی جامعه عدول از آنها را نمی‌پذیرد.

طرح این موضوع که آیا نظریه حقوقی محض می‌تواند قدرت نهفته در قانون را - که ضرورت تبعیت از آن را به دنبال دارد - توجیه کند یا خیر موضوع این بحث نیست. در این نوشتار طرح نظریه‌ی حقوقی محض جهت توجیه ضرورت برقراری نوعی سلسله مراتب بین منابع حقوقی مورد اشاره قرار می‌گیرد تا این نتیجه از آن حاصل آید که نادیده گرفتن آثار ناشی از تعارض بین قواعد فrazین و فرودین، چگونه می‌تواند نظم عمومی جامعه را تهدید کرده و امنیت عمومی را مخاطره‌آمیز سازد. طرح این مقوله همچنین از آن روی ضروری است که فرهنگ نامطلوب قبیح برنشردن نقض قانون که مولود تعرض وسیع به حریم قانون است، در قالب یکی از مصادیق آن تحلیل گردد.

۱. سلسله مراتب منابع حقوق در نظام حقوقی کنونی ایران

سلسله مراتب منابع حقوق را در نظام حقوقی کنونی کشور ما چگونه می‌توان ترسیم کرد؟ این پرسش در هر نظام حقوقی پاسخی به غایت روشن دارد. ما برای این پرسش بدیهی چه پاسخی داریم؟ آیا این باور که اصول قانون اساسی در رأس منابع حقوقی ما مستقر می‌گردد، در ارکان حاکمیت از اقبال عمومی برخوردار است؟ آیا اصول قانون اساسی ما به گونه‌ای تدوین شده است که استقرار قاعده‌ی مافوق خود را تاب نیاورد؟ یا اینکه خود این قانون فrazین نیز از بیماری ابهام در سلسله مراتب منابع حقوق رنج می‌برد و استقرار خود را در رأس سلسله مراتب منابع حقوق باور ندارد؟

نارساییهای موجود در ترسیم سلسله مراتب فوق در نظام حقوقی ما متعدد است. در این میان نهادهایی از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی^۲ مشهودترین و نهادهایی از قبیل

^۱ اندرو وینست، نظریه‌های دولت، ترجمه دکتر حسین بشیریه، نشر نی، ص. ۶۵.

^۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن مصوبه‌ی مورخ ۶۵/۷/۱۵ (جلسه ۸۸) خود اعلام داشته:

«... به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است و

شورای عالی اداری از ظهور چندانی برخوردار نیستند. متولیان امر قانونگذاری و قضا و مجریان آن، گاهی با ایهام و گاه آشکارا تلقی قانون اساسی را به عنوان «هنجار بنیادین» نفی می‌کنند و در عمل نیز به باور خود جامه‌ی عمل می‌پوشانند نه به رهیافتهای حقوقی ناظر بر نظم عمومی جامعه.

در این مبحث به تحلیل جایگاه قانونی شورای عالی اداری به عنوان یکی از نمودهای نافی نظم مبتنی بر سلسله مراتب منابع حقوق می‌پردازیم و آثار یکی از مصوبات آن شوری را در ایجاد اختلال در کارکرد برخی نهادهای قانونی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲. جایگاه قانونی شورای عالی اداری

پایگاه حقوقی شورای عالی اداری تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه‌ی دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳ است. در این تبصره هدف از تشکیل شورای عالی اداری؛

«... اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستمها و روشها، مدیریت امور

نیروی انسانی و مقررات...»

قلمداد شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود محدوده‌ی صلاحیتهای شورای مزبور محاط در قوه‌ی مجریه است. ترکیب این شوری نیز مؤید حصر آن در قوه‌ی مجریه است. این ترکیب ضمن بند الف تبصره‌ی ۳۱ مرقوم، تعیین شده و عبارت است از: رئیس جمهور یا معاون وی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، چهار نفر از وزرا، سه نفر متخصص امور اداری به انتخاب رئیس جمهور، وزیر ذی‌ربط و دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی.^۳ در این ترکیب دو نفر از نمایندگان مجلس نیز حضور دارند که حق دخالت در تصمیم‌گیریها را ندارند و صرفاً سمت ناظر را دارند. مصوبات شوری نیز جهت اجرا منحصرأً به تأیید رئیس جمهور خواهد رسید. وظایف این شوری نیز ضمن بند «ب» همان تبصره معین شده و محصور در وظایف مرتبط با قوه‌ی مجریه گردیده و فاقد هرگونه ارتباطی با کارکرد قوای مقننه و قضائیه است. این امر با جایگاه قوه‌ی مجریه در سیستم تفکیک قوا مناسبت دارد و این شوری را مجاز به مخدوش ساختن معاییر مرتبط

د وزارتخانه‌های مختلف لازم است در مورد تأمین بودجه و مساعدتهای مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند.»

۳ به موجب مصوبه‌ی شورای عالی اداری مورخ ۷۸/۱۲/۱۱، دو سازمان برنامه و بودجه، و امور اداری و استخدامی کشور با هم ادغام شدند و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را به وجود آوردند.

با تفکیک قوا فرض نکرده است. ارزش مصوبات شورای عالی اداری در عالی‌ترین فرض برابر با تصمیمات هیأت وزیران است. تصور اولویت تصمیمات شورای بر مصوبات هیأت وزیران یا برابر دانستن آن با قوانین عادی مصوب مجلس به معنی تعطیل کردن اصول متعدد قانون اساسی به ویژه اصول مرتبط با جایگاه قوه مقننه و شورای نگهبان قانون اساسی است. زیرا قوانین مصوب مجلس مادام که عدم مغایرت آن با موازین شرع و اصول قانون اساسی از طریق شورای نگهبان احراز نگردیده،^۴ قابلیت اجرا نخواهد یافت و بدیهی است که مصوبات شورای عالی اداری که با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا می‌گردد تاب معارضه با قوانین مصوب مجلس را ندارد و قادر به نسخ یا تخصیص قوانین مصوب مجلس نخواهد بود.

۳. تحلیل جایگاه شورای عالی اداری در رابطه با وظایف استانداران

از سوی دیگر نقش استانداران در حوزه‌ی عملکرد خود به گونه‌ای است که سازماندهی عملکرد مدیران استانی نیز در حوزه‌ی وظایف استانداران قرار می‌گیرد. به این معنی که هر یک از مدیران مزبور در عین حال که مجری فرامین صادره از مرکز و توسط وزیر ذی‌ربط خود هستند، باید چگونگی اجرای فرامین مزبور در استان تحت مأموریت خود را با استاندار نیز هماهنگ کنند. به عبارت دیگر استاندار از نوعی اقتدار نسبت به تمام مدیران اجرایی استان برخوردار است، به گونه‌ای که مدیران استانی نه تنها در برابر وزیر خود بلکه در برابر استاندار نیز مسؤول هستند. به همین لحاظ قانونگذار تلاش کرده که جایگاه استانداران را با توجه به نقش ویژه‌ی آنها در استانها تعریف کند و تعیین صلاحیتهای استانداران را از حیطه‌ی اراده‌ی انحصاری وزیر کشور خارج و در مواردی در صلاحیت خود قانونگذار مستقر سازد. این وضعیت ضمن ماده ۱۵ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۶۲/۴/۱۵ مجلس شورای اسلامی به ترتیب زیر بیان شده است:

«وزارت کشور موظف است ظرف مدت سه ماه لایحه‌ی قانونی حدود و وظایف و اختیارات

^۴ اصل ۹۴ قانون اساسی:

کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آنرا مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند، در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

تهیه‌ی این لایحه به دلایل نامعینی به تعویق افتاد تا آنکه قانون برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید و طبق تبصره‌ی ۳۱ آن وظیفه‌ی موضوع ماده ۱۵ قانون سابق‌الذکر بر عهده‌ی شورای عالی اداری قرار گرفت و در پاراگراف ۱۰ شق «ب» تبصره‌ی مرقوم، یکی از وظایف شورای عالی اداری به ترتیب زیر معین شد:

«تعیین وظایف استانداران و فرمانداران و نحوه‌ی نصب و عزل آنها و همچنین ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی.»

همچنین به موجب پاراگراف ۵ شق «ب» تبصره ۳۱ همان قانون، نظارت بر عملکرد مدیران محلی و چگونگی عزل و نصب آنها بر عهده‌ی شورای عالی اداری قرار داده شده است.

۴. تبیین جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی اداری

پرسشی که مطرح است این است که مصوبات شورای عالی اداری در سلسله مراتب منابع حقوقی کشور ما از چه جایگاهی برخوردار هستند. در این خصوص توجه به موارد زیر راهگشای ارائه‌ی پاسخ است:

اولاً: مصوبات شورای عالی اداری هم‌شأن قوانین عادی نیست زیرا وضع قانون عادی محصور در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است^۵ و صلاحیت هسته‌ای مجمع تشخیص مصلحت نظام و نه وظایف جانبی آن استثنائی بر اصل فوق ایراد می‌کند که تحقق آن منوط به تعارض در دیدگاههای مجلس و شورای نگهبان است و قبل از بروز چنین تعارضی ورود مجمع به امر قانونگذاری متصور نیست.

ثانیاً: امر تقنین توسط مجلس شورای اسلامی به شرط مباشرت است و مجلس به استناد اصل ۸۵ نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، مگر در

^۵ اصل ۵۸ قانون اساسی:

«اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه‌ی مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.»

- اصل ۷۱ قانون اساسی:

«مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

خصوص قوانین آزمایشی که می‌تواند تصویب آنها را به کمیسیونهای خود واگذار کند و یا اساسنامه‌ی سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی که می‌تواند تصویب آنها را به دولت بدهد. به هر حال این قبیل قوانین نیز مادام که به تأیید شورای نگهبان نرسند، فاقد اعتبار هستند و در خصوص اساسنامه‌ی سازمانهای فوق‌الذکر نیز یک شرط اضافی وجود دارد که عبارت از عدم مخالفت آنها با قوانین مجلس است که احراز آن با رئیس مجلس شورای اسلامی است.^۶

با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی اداری صرفاً با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا می‌گردند، منزلت و رتبه‌ی آنها در سلسله مراتب قواعد حقوقی هم‌شان یا مافوق مرتبه‌ی مصوبات هیأت وزیران نیز قرار نمی‌گیرد و نظر به اینکه صلاحیت مجلس شورای اسلامی منبعث از اصول قانون اساسی است، لذا مجلس نمی‌تواند سلسله مراتب منابع حقوق را تغییر دهد و سازمانی را بنا نهد که مصوبات آن خللی در سلسله مراتب قواعد حقوقی پیش‌بینی شده در قانون اساسی وارد آورد. حال با توجه به مطالب فوق به بررسی آثار حقوقی یکی از مصوبات شورای عالی اداری در خصوص صلاحیتهای استانداران می‌پردازیم.

۵. تفسیر مصوبه‌ی هشتادمین جلسه‌ی شورای عالی اداری به تاریخ ۷۷/۷/۲۸

شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه‌ی خود که در تاریخ ۷۷/۷/۲۸ برگزار گردیده، مواردی را تصویب کرد که متضمن اخلال در سلسله مراتب منابع حقوق است. شورای عالی مزبور ضمن مصوبه‌ی هشتادمین جلسه‌ی خود، نیروهای نظامی و انتظامی، دادگستری و سازمان صدا و سیما را مکلف کرده که قبل از نصب مدیران محلی با استانداران هماهنگی‌های لازم را معمول دارند. نظر به اینکه عزل و نصب سرپرست سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و فرماندهان عالی نیروی نظامی و

^۶ اصل ۸۵ قانون اساسی:

«سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه‌ی تصویب آنها را به دولت بدهد...»

انتظامی به موجب بند ۶ اصل ۱۱۰^۷ بر عهده رهبری است، و با توجه به اینکه تعیین مدیران استانی دادگستری با رئیس قوه قضائیه است (اصل ۱۵۵)،^۸ لذا با مکلف ساختن هر یک از آنان به اینکه نصب مدیران محلی را منوط به هماهنگی قبلی با استاندار کنند، فلسفه‌ی تفکیک قوا مخدوش می‌گردد. از سوی دیگر با توجه به اینکه موارد فوق در قوانین عادی راجع به فعالیتهای نهادهای ذی‌ربط منعکس گردیده، لذا با ملاحظه‌ی متن مصوبه‌ی سابق‌الذکر این ظن پدیدار می‌گردد که صدور چنین فرمانی از ناحیه قوه مقننه صورت پذیرفته و مجلس شورای اسلامی به وضع قانون پرداخته است و به اتکا این اعتبار، مصوبات سابق خود را نسخ کرده است. زیرا نسخ قانون یا توسط مبادی قانونگذاری هم‌شأن میسر است و یا توسط مرجع مافوق. لیکن نسخ قانون مصوب مرجع مافوق توسط مبادی مادون ممتنع عقلی است. به این لحاظ است که مصوبات مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند ناسخ اصول قانون اساسی قرار گیرد و یا تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران تاب فسخ یا الغا یا تخصیص قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را ندارد. از سوی دیگر همان‌گونه که پیش از این توضیح داده شد، مصوبات شورای عالی اداری دارای شأن برابر با تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران هم نیست و به همین لحاظ به خودی خود نمی‌تواند ناسخ مقررات ناشی از تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران قرار گیرد. بنابراین مصوبه‌ی فوق‌الذکر شورای عالی اداری، تاب الغای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را ندارد. به همین ترتیب هر بخش از مصوبه‌ی مزبور که با قوانین مصوب مجلس تعارض داشته باشد محکوم به بطلان خواهد گردید و در مراجع قضائی فاقد هرگونه اثر اجرایی است.^۹

^۷ بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی: وظایف و اختیارات رهبر:

۶. نصب و عزل و قبول استعفا:

ج) رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

و) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی

^۸ اصل ۱۵۵ قانون اساسی:

به منظور انجام مسؤلیتهای قوه قضائیه در کلیه‌ی امور قضائی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضائی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالیتین مقام قوه قضائیه است.

^۹ بنگرید به ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی که مقرر می‌دارد:

هرگونه دیدگاهی غیر از دیدگاه فوق نافعی سلسله مراتب منابع حقوقی است و به این لحاظ محل نظم عمومی جامعه قرار می‌گیرد. زیرا اعمال دقیق قواعد ناظر به الغاء، نسخ و تخصیص قوانین و تعیین رابطه‌ی عموم و خصوص آنها در گرو تنظیم این سلسله مراتب است و ورود خدشه بر این سلسله مراتب به طور مستقیم موجب ایجاد اختلال در نظم عمومی هر جامعه‌ای می‌گردد. پذیرش ترادف مصوبات شورای عالی اداری با قانون به معنی اعطای شأن قانونگذاری به شورای مزبور است. حال آنکه این شأن از باب حصر به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی به مجلس اعطا شده و به موجب نص صریح اصل ۸۵ به شرط مباشرت است و قابلیت تفویض ندارد. این حصر قابلیت خدشه از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز ندارد.^{۱۰}

۶. تطبیق اختیارات شورای عالی اداری با قانون

ضمن تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به شورای عالی اداری اختیار داده شده است که: «نسبت به اصلاح ساختار دستگاههای اجرایی کشور از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز،

د... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

و به ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی که مقرر می‌دارد:

«... تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

و به اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد:

«قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویبنامه‌ها و آییننامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

^{۱۰} اهلیت مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی جهت صدور مصوبه، مبتنی بر بروز اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بوده و مرتبط با احکام ثانوی است، نه به بروز خدشه در حصر شأن قانونگذاری در قوه مقننه. همچنین حکم مندرج در بند ۸ اصل ۱۱۰ مرتبط با وظایف و اختیارات رهبری است. اعتبار مصوبات شورای عالی امنیت ملی موضوع اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز محصور در وظایف مصرح در بندهای سه‌گانه‌ی اصل مزبور است. این امر قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی و به موجب اصل مرقوم، قبل از اعمال اصلاحات، به عهده‌ی رئیس جمهور قرار داشته است، لیکن با توجه به اصلاحات مزبور مبنی بر حذف پست نخست‌وزیری و قرار گرفتن رئیس جمهور در سمت ریاست قوه‌ی مجریه و به منظور حفظ استقلال قوا، به رهبری ارجاع شده است.

تصمیم‌گیری در مورد ادامه‌ی فعالیت، ادغام و انحلال شرکتهای دولتی، تجدید نظر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها و سازمانها» اقدام کند. انجام این امر مستلزم نسخ قوانین مجلس یا ورود تخصیص بر آنها از طریق مصوبات شورای عالی اداری است. زیرا نهادهای دولتی اعم از وزارتخانه، مؤسسه‌ی دولتی و شرکتهای دولتی بر اساس مواد ۲، ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی کشور^{۱۱} به موجب قانون تشکیل شده‌اند. به این ترتیب باید گفت که مجلس بر اساس تبصره‌ی فوق‌الذکر اختیار نسخ قوانین خود را به شورای عالی اداری داده، حال آنکه این امر مستلزم وضع قانون است، به همین دلیل به منظور رفع هرگونه تردید در مورد عدم ترادف قوانین مولود این تفویض با قوانین مصوب مجلس، در ذیل اصل ۸۵ تصریح گردیده که:

«... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

به این معنی که در مقام تعارض، اولویت کماکان با قوانین مصوب مجلس است. بنابراین روشن است که مجلس شورای اسلامی صلاحیت تفویض چنین حقی را به شورای عالی اداری نداشته و مصوبات شورای مزبور باید مادون قوانین مصوب مجلس شمرده شود.

باید توجه داشت که صلاحیت هیأت وزیران جهت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه منبعت از اصل ۱۳۸ قانون اساسی است، نه از قوانین مصوب مجلس. درج صلاحیت مزبور در قانون اساسی مفید این معناست که قانونگذار عادی یعنی مجلس نمی‌توانسته معطی چنین حقی به هیأت وزیران قرار گیرد. نکته‌ای که رعایت نهایت حزم و احتیاط

^{۱۱} قانون محاسبات عمومی کشور، وزارتخانه، مؤسسه‌ی دولتی و شرکت دولتی را به شرح زیر تعریف کرده است:

ماده ۲. وزارتخانه، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا بشود.

ماده ۳. مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظریکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

ماده ۴. شرکت دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه‌ی قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه‌ی آن متعلق به دولت باشد.

همچنین بنگرید به بندهای «ت»، «ث» و «ج» ماده ۱ قانون استخدام کشوری.

جهت ممانعت از ورود خدشه در سلسله مراتب قواعد حقوقی از سوی مجلس خبرگان قانون اساسی را می‌نماید این است که ضمن اصل مرقوم مقرر گردیده که مصوبات هیأت وزیران نه تنها نباید با متن قوانین مصوب مجلس مغایرت داشته باشد، بلکه تاب مغایرت با روح این قوانین را نیز نباید بیاورد. حال آنکه در خصوص اساسنامه‌های سازمانهای دولتی که مجلس به موجب اصل ۸۵ حق تفویض آنها را به دولت دارد، صرفاً عدم مغایرت مصوبات دولت با متن قانون عادی منظور نظر قانون اساسی قرار گرفته نه با روح آن.

باریک بینی و نکته سنجی اعمال شده در اصل ۱۳۸ مبین این معناست که در وضعی که قانون اساسی، مجلس را جهت اعطای حق وضع مصوبه‌ی مادون متن قانون عادی و روح آن به هیأت دولت، واجد صلاحیت به شمار نیاورده است، چگونه می‌توان پذیرفت که مجلس ضمن تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به شورای عالی اداری اقتداری مافوق اختیارات دولت اعطا کند؟! وقتی که معطی اقتدار دولت جهت وضع تصویبنامه، قوه‌ی مؤسس یعنی واضع قانون اساسی است نه قوه‌ی مقننه یعنی واضع قانون عادی، این نتیجه‌ی بدیهی عاید می‌گردد که مجلس نمی‌تواند نهادی را تحت عنوان شورای عالی اداری ایجاد کند که مصوبات او مافوق مصوبات دولت قرار گیرد.

۷. شورای عالی اداری و اصل ۱۲۷ قانون اساسی

جهت درک مطلب فوق توجه به اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز راهگشاست. به موجب این اصل صلاحیت هیأت وزیران به شرط مباشرت نیست، بلکه قابلیت تفویض به نمایندگان ویژه‌ی رئیس جمهور را دارد. لیکن این تفویض اختیار باید در امور خاص بوده و صلاحیت مفوض‌له باید مشخص و محدود باشد. این اصل مدلل می‌دارد که ایجاد نهادی با اختیارات و صلاحیتهای مترادف با هیأت وزیران میسر نیست مگر در مورد مسائل خاص و با ذکر اختیارات مشخص. بدیهی است که مصوبات این نهاد مانند مصوبات هیأت وزیران مشمول اصل ۱۳۸ بوده و تاب معارضه با متن و روح قوانین مصوب مجلس را نخواهد داشت.

درج اصل ۱۲۷ در قانون اساسی به این معنی است که مجلس شورای اسلامی نه تنها صلاحیت تأسیس یک نهاد که مصوبات آن مافوق مصوبات هیأت وزیران قرار گیرد را

ندارد، بلکه همچنین فاقد صلاحیت تأسیس نهادی است که مصوبات آن همتراز و مترادف با مصوبات هیأت وزیران باشد. این نتیجه‌گیری با ذات تفکیک قوا که اصل ۵۷ بر آن صحنه نهاد تطابق کامل دارد و به بیان دیگر می‌توان گفت که چنانچه چنین صلاحیتی برای قوه‌ی مقننه قائل گردیم، فلسفه‌ی تفکیک قوا را انکار کرده‌ایم. به همین لحاظ ضمن اصل ۵۷ قانون اساسی هر سه قوه در تحت نظارت ولایت مطلقه‌ی امر قرار گرفته است تا استقلال سه قوه از تعرض یکدیگر مصون بماند.

با این اوصاف آیا می‌توان به استناد قانون مصوب مجلس مدعی شد که مصوبات شورای عالی اداری می‌تواند مافوق مصوبات رئیس جمهور و هیأت وزیران باشد؟ آیا این اعتقاد نافی اصل استقلال قوا که اصل ۵۷ به نحو منصوص بر آن صحنه نهاد نخواهد بود؟

آنچه که در این زمینه قابل توجه است این است که پذیرش دیدگاه فوق مستلزم قرار دادن قوه‌ی مجریه در جایگاهی فرورتر از قوه‌ی مقننه است، زیرا قوه‌ی مقننه را در جایگاهی می‌نشانند که می‌تواند مؤسس نهادهایی باشد که فوق قوه‌ی مجریه قرار گیرند و این وضعیت نیز استقلال قوا را از همدیگر تهدید می‌کند. دیدگاه فوق مبین این است که قوه‌ی مقننه ضمن ایجاد شورای عالی اداری در عین حال به آن اقتداری اعطا کرده که مصوباتش را مافوق مصوبات هیأت وزیران قرار دهد و بدیهی است که قوه‌ی مقننه خود از چنین اقتداری برخوردار نیست تا بتواند آن را به شورای عالی اداری تفویض کند. از مطالب یاد شده می‌توان برداشت کرد که مجلس شورای اسلامی در سال ۷۳ و در جریان تصویب قانون برنامه‌ی دوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ضمن ایجاد شورای عالی اداری، اختیاراتی به آن داده است که متضمن دخالت در امر قانونگذاری است.

جایگاه قانونی این شوری به گونه‌ای است که:

اولاً: با فراهم آوردن زمینه‌ی دخالت در محدوده‌ی وظایف قوه‌ی مقننه نظام تفکیک قوا را مختل می‌کند.

ثانیاً: سلسله مراتب منابع حقوق را با ابهام و سردرگمی مواجه می‌سازد.

از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی با ایجاد این شوری و تعیین اختیارات آن که در بردارنده‌ی وضع مصوباتی است که مرتبه‌ی آن در سلسله مراتب منابع حقوق

نامشخص است، اصل ۸۵ قانون اساسی را که ناظر بر عدم تفویض حق قانونگذاری است، نقض نموده است.

۸. تحلیل دادنامه‌ی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در مورد ابطال یکی از مصوبات شورای عالی اداری؛ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در اردیبهشت ۱۳۷۸ ضمن دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۲ اقدام به ابطال موادی از یکی از مصوبات شورای عالی اداری کرده است.^{۱۲} مصوبه‌ای که بخشی از آن باطل گردیده، مرتبط با اعمال اختیارات این شورای ناشی از تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه‌ی دوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. دلایلی که شورای عالی اداری جهت توجیه مصوبه‌ی خود به هیأت عمومی ارائه کرده، نمی‌توانند حداقل درک لازم جهت احراز جایگاه مصوبات این شورای در نظام حقوقی کشور را به دست دهند. جهت تحلیل جایگاه این نهاد بخشی از دفاعیه‌ی آن را آن‌گونه که در مقدمه‌ی رأی منعکس شده، بررسی می‌کنیم:

مقدمه رأی مواضع شورای عالی اداری را آن‌گونه که در لایحه‌ی دفاعیه‌ی این شورای ذکر شده به شرح زیر تقریر کرده است:

«... مصوبات شورای عالی اداری مادون مصوبات هیأت دولت و کمیسیونهای تحت امر آن نمی‌باشد، چرا که اولاً در صورت صحت این امر نیازی به ایجاد شورای عالی اداری از طریق قانون نبود، ثانیاً: با توجه به وظایفی که در تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه‌ی دوم توسعه... برای شورای عالی اداری پیش‌بینی شده است، این شورای اختیار دارد نسبت به اصلاح ساختار دستگاههای اجرایی کشور از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز، تصمیم‌گیری در مورد ادامه‌ی فعالیت، ادغام و انحلال شرکتهای دولتی، تجدید نظر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها و سازمانها اقدام نماید. لذا بر اساس آنچه که از متن تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه‌ی دوم مستفاد می‌شود، شورای عالی اداری اختیاراتی فراتر از دولت در زمینه‌ی وظایف تعیین شده دارد و مصوبات آن مقررات قانونی تلقی می‌گردد.»

چنین نگرشی حاکی از اوج اغتشاش در نظم حقوقی کشور است. اغتشاشی که قوه‌ی مجریه، قوه‌ی مقننه و شورای نگهبان هر یک به نوعی بر آن صحنه نهاده‌اند.

^{۱۲} نقل از شماره ۱۵۸۷۵ روزنامه رسمی، مورخ ۱۳۷۸/۶/۶.

آنچه که می‌توان در باب جایگاه مصوبات شورای عالی از متن فوق تحصیل کرد این است که:

اولاً: قوه‌ی مقننه به شورای عالی اداری اختیار اصلاح و نسخ قانون را اعطا کرده است. زیرا ساختار دستگاههای اجرایی کشور اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی توسط قانون پی‌ریزی شده است و بر این اساس تجدید نظر در مورد وظایف و ساختار این دستگاهها یا از طریق وضع قانون میسر است و یا در خصوص شرکتهای دولتی به گونه‌ای که در اساسنامه‌ی آنها پیش‌بینی شده است.^{۱۳}

ثانیاً: نظر به اینکه شورای عالی اداری به موجب قانون ایجاد شده، لذا مصوبات آن مادون مصوبات هیأت دولت نیست. شورای عالی اداری دارای اختیاراتی فراتر از دولت در زمینه‌ی وظایف تعیین شده است.

ثالثاً: مصوبات شورای عالی اداری «مقررات قانونی» تلقی می‌گردد.

پرسشهایی که طرح آنها دلالت بر این اغتشاش دارد این است که: منظور شورای عالی اداری از عبارت «مقررات قانونی» چیست؟ و «مقررات قانونی» مورد نظر شورای عالی اداری در سلسله مراتب منابع حقوقی، در چه درجه‌ای قرار می‌گیرند؟ آیا «مقررات قانونی» قانون تلقی می‌گردند؟ و در این صورت آیا این مقررات قانونی بدون تأیید شورای نگهبان اعتبار دارند؟ آیا قوه‌ی مقننه می‌تواند دستگاهی را ایجاد کند که در زمینه‌ی وظایف تعیین شده دارای اختیاراتی فراتر از قوه‌ی مجریه باشد؟ آیا این وضعیت، استقلال قوا از یکدیگر را مردد نمی‌نماید؟ و نهایتاً اینکه آیا قوه‌ی مقننه می‌تواند دستگاهی را ایجاد کند که قوانین راجع به وظایف وزارتخانه‌ها را تغییر داده و ساختار آنها را دگرگون کند و بدون تأیید شورای نگهبان آنها را به اجرا نهد؟ آیا شورای نگهبان با تأیید چنین مصوبه‌ای بر نقض قانون اساسی توسط قوه‌ی مقننه صحه نگذاشته است؟

نکته دیگر اینکه اگر شورای عالی اداری مصوبات خود را «مقررات قانونی» محسوب می‌کرد علی‌الاصول می‌بایست در لایحه‌ی دفاعیه‌ی خود صلاحیت عمومی

^{۱۳} اساسنامه‌های شرکتهای دولتی گاه به تصویب مجلس می‌رسد و گاه مجلس در راستای صلاحیت حاصله از ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیار وضع آن را به قوه‌ی مجریه تفویض می‌کند. لیکن اعطای اختیار اصلاح این قبیل اساسنامه‌ها به قوه‌ی مجریه خود محل مناقشه است.

دیوان عدالت اداری را جهت ابطال این مقررات قانونی مورد تردید قرار می‌داد. زیرا صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ناشی از اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری است و این متون ناظر بر صلاحیت دیوان جهت ابطال آن بخش از تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی است که یا مخالف قانون و یا خارج از حدود اختیارات قوهی مجریه تشخیص داده می‌شود. به بیان دیگر دیوان عدالت اداری نمی‌تواند متعرض «مقررات قانونی» شده و در صدد ابطال آنها برآید. ابزار دیوان عدالت اداری و معیار سنجش آن جهت ابطال تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی «قانون» است و چنانچه شکواییه‌ای بر پایه‌ی مغایرت مصوبات قوهی مجریه با موازین شرعی و یا اصول قانون اساسی به دیوان عدالت اداری تقدیم گردد، چنین شکواییه‌ای جهت احراز ورود آن به شورای نگهبان ارجاع می‌گردد و نظریه‌ی شورای نگهبان مستند دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبه‌ی قوهی مجریه قرار می‌گیرد. مقدمات دادنامه‌ی دیوان عدالت اداری دلالت دارد که چنین ایرادی از سوی شورای عالی اداری که متعرض صلاحیت دیوان شمرده شود، طرح نگردیده است. پس می‌توان نتیجه گرفت که شورای عالی مزبور صلاحیت دیوان عدالت اداری را جهت ابطال مصوبات خود پذیرفته است. با این حال چگونه در لایحه‌ی خود اظهار داشته که مصوبات شورای عالی اداری مقررات قانونی شمرده می‌شود؟

استدراک

تعدد نهادهای قانونگذاری، نظام حقوقی کشور ما را رنجور کرده است و این تهدیدی است که حقوق فردی و آزادیهای عمومی را هدف قرار می‌دهد. فارغ از نهادهایی مثل مجمع تشخیص مصلحت نظام که گاه به استناد بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابتدائاً به وضع قانون روی می‌آورد و یا شورای عالی امنیت ملی که هر یک پایگاه قانونی مشخصی دارند، تأسیس نهادهایی مثل شورای عالی اداری و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی بر این روند دامن زده‌اند. در حالی که شورای عالی اداری صلاحیت خود جهت تصویب «مقررات قانونی» را مصوبه‌ی قوهی مقننه قرار داده است، شورای عالی انقلاب فرهنگی پاسخ امام خمینی - ره - به پرسش ریاست‌جمهور وقت^{۱۴} را مستند صلاحیت خود جهت

^{۱۴} این پرسش در اسفند ماه سال ۱۳۶۳ طرح گردیده، یعنی دوره‌ای که مقام رهبری عهده‌دار سمت ریاست

در حکم قانون قرار دادن مصوبات خود بر می‌شمرد. آیا این پرسش و پاسخ چنین دیدگاهی را بر می‌تابد؟ مفاد پرسش این است:

«محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیت الله العظمی امام خمینی مدظله العالی

شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت عالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه‌ی قضائیه در موارد لزوم منوط به آن است که مصوبات این شوری دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف در این باره ابلاغ فرمایند.»

متن پاسخ به شرح زیر است:

«ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نماید باید ترتیب آثار داده شود.»

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود اولاً: در پرسش معنونه ضرورت همکاری و دخالت قوه‌ی قضائیه جهت اعطای اعتباری در حد قانون به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی هدف قرار داشته است. ثانیاً: امام - ره - در پاسخ خود صرفاً ضرورت ترتیب اثر دادن به ضوابط و قواعد شورای عالی انقلاب فرهنگی را مقرر داشته‌اند و بدیهی است که قوه‌ی قضائیه منحصرأً به قانون ترتیب اثر نمی‌دهد، بلکه مقررات مادون قانون را نیز مؤثر برمی‌شمرد. در حالی که شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه‌ی هشتمین هشتمین جلسه‌ی خود مقرر کرده است که:

«به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده می‌شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است...»

و این در حالی است که مصوبات مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع حصری وضع قانون بدون تأیید شورای نگهبان فاقد ارزش است و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بدون اینکه نیاز به تأیید شورای نگهبان داشته باشد در حکم قانون قرار می‌گیرد.

تأمل در باب جایگاه مصوبات شورای عالی اداری و مرتبه‌ی آنها و اطلاق «مقررات قانونی» به آن مصوبات توسط شورا، و همچنین اعلام «در حکم قانون» بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از جانب این مرجع، و اینکه این اوصاف در حالتی به کار

می‌روند که اصل ۵۸ قانون اساسی مقرر داشته است:

«اعمال قوهی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود...»

نشان دهندهی نقاط ضعفی در نظام قانونگذاری کشور ماست. چگونه باید صحت و اقتدار را به این نظام اعطا کرد؟ اگر عدالت را «وضع شیء در موضع خود» تعریف کنیم، این نهادها چگونه باید بر موضع خود جلوس کنند؟



JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. 1, NO.1

2002 / 1

Articles

- The Commercial Code of Iran and Necessity of its Amendment
- Development of International Responsibility in Shadow of International Environmental Law
- Reflections on Legal Place of the Supreme Administrative Council and Hierarchy of its Regulations
- Abusive Clauses in General Rules of Contracts
- International Law and Politics

Special Issue: Press Law

- Press Crimes (Around - table)
- Legal Limits of Liberty of Press in USA during of War
- The Civil and Criminal Liability Regime of Press in French Law
- The Press Complaints Procedure in the British Law

Report

- The First Conference on Teaching and Research of International Law in Asia
- The S.D. Institute of Law, Research & Study



S. D. I. L.
The S.D. Institute of Law
Research & Study