



# طرح‌های پژوهشی

عنوان پدیدآور: تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی: ادغام شوراهای عالی، ادغام وزارتخانه‌ها، وقف دانشگاه

آزاد اسلامی، انتخاب رییس کل بانک مرکزی، ساختار سازمان تأمین اجتماعی / جمعی از

نویسندگان؛ زیر نظر حامد نیکونهاد.

تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

مشخصات نشر:

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۴۲۹۴-۳-۱

وضعیت فهرست نویسی: براساس اطلاعات فیپا

موضوع: حقوق عمومی. ایران

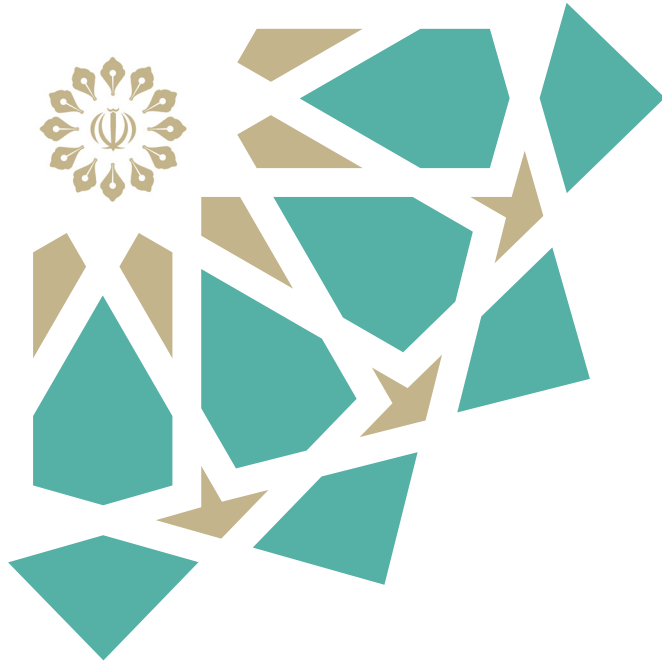
شناسه افزوده: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان

شناسه افزوده: نیکونهاد، حامد، ۱۳۶۴-، ناظر

رده بندی کنگره: ۱۳۹۳ ت ۳ / ۲۰۰۰ KMH

رده بندی دیویی: ۳۴۹/۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۳۵۷۶۲۶۹



پژوهشکده شورای انجمن

## تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی

- ادغام شوراهای عالی
- ادغام وزارتخانه ها
- وقف دانشگاه آزاد اسلامیه
- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی
- ساختار سازمان تأمین اجتماعی

جمعه از نویسندگان

## فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱۳
مقدمه.....	۱۵
<b>ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها (حسین آیینه‌نگینی).....</b>	<b>۱۹</b>
درآمد.....	۲۱
۱. بررسی ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه.....	۲۴
۲. اقدام شورای عالی اداری در ادغام ۲۶ شورا.....	۲۵
۲-۱. تحلیل اقدام شورای عالی اداری.....	۲۶
۲-۲. تحلیل مصوبه بر پایه صلاحیت شورای عالی اداری موضوع ماده (۱۵۴).....	
قانون برنامه چهارم توسعه.....	۲۷
۲-۳. بررسی اقدام شورای عالی اداری بر مبنای رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۳۰
۲-۴. بررسی مندرجات مصوبه.....	۳۱
۲-۵. بررسی سایر مستندات شورا در تصویب مصوبه مذکور.....	۳۲
<b>۳. مجلس و مصوبه ادغام شوراهای عالی.....</b>	<b>۳۴</b>
۳-۱. بررسی طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس.....	۳۴
۳-۲. تحلیل دیدگاه‌های موافق و مخالف در مجلس.....	۳۵
۳-۳. تحلیل نظر نمایندگان درباره طرح تعیین وضعیت شوراها.....	۳۶
<b>۴. شورای نگهبان و طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی.....</b>	<b>۳۸</b>
۴-۱. ایرادات شورای نگهبان.....	۳۸
۴-۲. تحلیل نظر شورا.....	۳۹
<b>۵. تعیین تکلیف ادغام شوراها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام.....</b>	<b>۴۱</b>
نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....	۴۲

منابع.....	۴۴
ضمائم.....	۴۵
<b>بررسی حقوقی صحت وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی (حسین امینی).....</b>	<b>۵۱</b>
سوابق و تاریخچه.....	۵۳
طرح مسئله و سؤال.....	۵۹
۱. قصد طرفین و رضای آنها.....	۶۰
۲. شرایط طرفین.....	۶۱
۲-۱. شرط اهلیت یا صلاحیت.....	۶۲
۲-۱-۱. اهلیت در اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و صلاحیت در	
اشخاص حقوقی حقوق عمومی.....	۶۲
۲-۱-۲. ملاک خصوصی یا عمومی بودن اشخاص.....	۶۳
۲-۱-۳. خصوصی یا عمومی بودن دانشگاه آزاد اسلامی.....	۶۵
۲-۱-۴. بررسی صلاحیت شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی و هیأت	
مؤسس آن در وقف اموال.....	۶۹
الف) بررسی صلاحیت شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۶۹
ب) صلاحیت هیأت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۷۱
۲-۲. بررسی شرط مالکیت دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۷۱
۳. شرایط مال موقوف.....	۷۲
۳-۱. نوع شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۴
۳-۲. نظام حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۶
۳-۳. بررسی شرط ملکیت اموال موقوفه دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۷
۴. جهت وقف.....	۷۹
نتیجه گیری.....	۷۹
منابع.....	۸۱

## بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی

۸۳	..... (مهدی نورایی)
۸۵	..... پیش درآمد
۸۶	..... مقدمه
۸۶	..... الف) ابعاد چالش
۸۹	..... ب) آشنایی اجمالی با دانشگاه آزاد اسلامی
۹۰	..... ج) ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی
۹۰	..... د) ماهیت حقوقی اموال دانشگاه آزاد اسلامی
۹۱	..... ۱. اقدام هیأت مؤسس در وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی
۹۲	..... ۲. ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۹۳	..... ۳. ورود قوه قضائیه به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
	..... ۴. ورود دادستان کل کشور به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی و دستور
۹۷	..... رسیدگی مجدد
۹۷	..... ۴-۱. نامه دادستان به رئیس قوه قضائیه
۹۷	..... ۴-۲. دستور رسیدگی مجدد
	..... ۵. بررسی حقوقی صلاحیت قوه قضائیه برای رسیدگی به دادخواهی از
۹۸	..... مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی
	..... ۶. صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایت از مصوبات
۱۰۱	..... شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۰۴	..... ۷. ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
	..... ۸. بررسی حقوقی صلاحیت قانونگذاری مجلس در همجواری با شورای عالی
۱۰۵	..... انقلاب فرهنگی
	..... ۹. بررسی ابعاد حقوقی موضوع با توجه به جایگاه و صلاحیت شورای عالی
۱۰۸	..... انقلاب فرهنگی
۱۰۹	..... ۹-۱. تاریخچه اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۱۱	..... ۹-۲. جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۱۵	..... ۱۰. ورود شورای نگهبان به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۱۱۶	..... ۱۱. ورود مقام معظم رهبری به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۱۱۷	..... نتیجه گیری و پیشنهاد

منابع.....	۱۲۰
ضمائم.....	۱۲۴
<b>بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها (مرتضی حاجی‌علی‌خمسه).....</b>	<b>۱۳۱</b>
مقدمه.....	۱۳۳
تاریخچه موضوع.....	۱۳۵
الف) روند تغییر تعداد وزارتخانه‌ها.....	۱۳۵
ب) تغییر و تحولات وزارتخانه‌ها در دوران معاصر.....	۱۳۶
تبیین موضوع و استدلال‌های دولت و مجلس.....	۱۳۹
فرایند ادغام در بوته نقد.....	۱۴۳
نتیجه‌گیری.....	۱۴۹
منابع.....	۱۵۰
ضمائم.....	۱۵۲

### بررسی حقوقی فرایند انتصاب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی

(محمدامین ابریشمی‌راد).....	۱۵۷
درآمد.....	۱۵۹
سیر تاریخی پرونده.....	۱۶۰
مرحله اول: عدم رعایت شرایط قانونی در انتصاب مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی.....	۱۶۳
بند ۱. نظام حقوقی حاکم بر شیوه تعیین مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی.....	۱۶۴
بند ۲. شرایط لازم جهت تصدی سمت مدیریت عامل.....	۱۶۷
بررسی حقوقی.....	۱۷۲
بند ۳. اثر معلق بودن مدیرعامل منصوب از قضاوت بر پذیرش سمت جدید توسط او.....	۱۷۷
مرحله دوم: صدور حکم به ابطال انتصاب توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۱۸۳
بند ۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این شکایت.....	۱۸۳
الف) صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیم هیأت امنای صندوق.....	۱۸۴
ب) مرجع صالح رسیدگی در دیوان عدالت اداری؛ شعب یا هیأت عمومی؟.....	۱۸۶

۱۸۸	ارزیابی اقدام دیوان
۱۹۰	بند ۲. ابلاغ رأی هیأت عمومی دیوان
۱۹۳	بند ۳. اثر مترتب بر رأی هیأت عمومی دیوان
۱۹۴	بند ۴. بررسی نحوه اعتراض به رأی هیأت عمومی دیوان
۱۹۶	مرحله سوم: اصلاح اساسنامه توسط هیأت وزیران
۱۹۷	بند ۱. مبنای صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه
۱۹۹	بند ۲. اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه
۲۰۵	بند ۳. تأثیر هدف اصلاح اساسنامه در مشروعیت آن
	مرحله چهارم: نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر اصلاحات اساسنامه
۲۰۷	صندوق تأمین اجتماعی
۲۰۸	بند ۱. نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه مصوب دولت؛ مبنا و سازوکار
۲۱۱	بند ۲. ارزیابی اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه
۲۱۱	۱. تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان»
۲۱۵	۲. تعیین هیأت امنای سازمان و صندوق‌های تأمین اجتماعی
۲۱۶	۳. اصلاح شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی
۲۱۶	۳-۱. تفکیک شرط سابقه کار و مدرک تحصیلی
۲۱۹	۳-۲. تبدیل واژه «رشته‌ها» به «امور»
۲۲۰	۳-۳. حذف واژه «بیمه» در اساسنامه اصلاحی
۲۲۱	۳-۴. غیرقانونی بودن تفکیک شروط مدرک تحصیلی و سابقه کار
۲۲۱	۴. تقنینی بودن تعریف امور مدیریتی
۲۲۳	۵. تغییر در نحوه احراز شرایط مدیرعامل
۲۲۷	بند ۳. اثر حقوقی مترتب بر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی
۲۳۱	۱. معنای لغوی و اصطلاحی عبارت «ملغی‌الاثر»
۲۳۲	۲. برداشت از عبارت «ملغی‌الاثر» در مشروع مذاکرات مجلس شورای اسلامی
۲۳۳	۳. معنای عبارت «ملغی‌الاثر» در قوانین کشور
۲۳۵	۴. بررسی ابطال مصوبات ملغی‌الاثرشده توسط دیوان عدالت اداری
	مرحله پنجم: شکایت از اساسنامه اصلاحی و حکم انتصاب جدید مدیرعامل
۲۴۰	سازمان به دیوان عدالت اداری
۲۴۰	بند ۱. مبنای صلاحیت رئیس دیوان در طرح شکایت



- بند ۲. مستندات و استدلال‌های رئیس دیوان عدالت اداری ..... ۲۴۲
- بند ۳. بررسی دفاعیات معاون امور حقوقی دولت ..... ۲۴۳
۱. ایرادات شکلی بر درخواست رئیس دیوان ..... ۲۴۳
۲. ایرادات ماهوی بر درخواست رئیس دیوان ..... ۲۴۶
- بند ۴. بررسی رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ..... ۲۴۹
- مرحله ششم: تفویض صلاحیت‌های وزیر تعاون به معاون اول رئیس‌جمهور ..... ۲۵۲
- بند ۱. تفویض صلاحیت نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به معاون اول رئیس‌جمهور ..... ۲۵۳
۱. بررسی حقوقی موضوع ..... ۲۵۶
۲. نقد ادله مطروحه ..... ۲۵۷
- بند ۲. اعلام مغایرت مصوبه با قانون توسط رئیس مجلس ..... ۲۵۹
- سرانجام این پرونده ..... ۲۶۱
- جمع‌بندی ..... ۲۶۱
- منابع ..... ۲۶۴
- تأمین اجتماعی؛ صندوق یا سازمان (محمد مهاجری) ..... ۲۷۱**
- طرح مسئله و تبیین موضوع ..... ۲۷۳
۱. پیشینه نهاد تأمین اجتماعی؛ چرخش مکرر میان سازمان و صندوق ..... ۲۷۵
۲. مفهوم و اوصاف سازمان و صندوق در ادبیات حقوقی ..... ۲۷۹
- ۲-۱. مفهوم «سازمان» در لغت و اصطلاح ..... ۲۷۹
- ۲-۲. ویژگیهای «سازمان» ..... ۲۸۰
- ۲-۲-۱. شخصیت حقوقی و استقلال مالی ..... ۲۸۰
- ۲-۲-۲. وابستگی به وزارتخانه ..... ۲۸۲
- ۲-۲-۳. شکل اداره سازمان ..... ۲۸۳
- ۲-۲-۴. ارکان سازمانها ..... ۲۸۵
- ۲-۳. مفهوم صندوق در لغت و اصطلاح ..... ۲۸۵
- ۲-۴. اوصاف صندوق ..... ۲۸۶
- ۲-۴-۱. ماهیت پولی و مالی ..... ۲۸۶
- ۲-۴-۲. استقلال مالی و شخصیت حقوقی ..... ۲۸۸

۲۸۹.....	۲-۴-۳. وابستگی صندوق.....
۲۹۰.....	۲-۴-۴. شکل اداره صندوق.....
۲۹۱.....	۲-۴-۵. تابعیت.....
۲۹۲.....	۲-۴-۶. ارکان صندوق.....
۲۹۳.....	۲-۵. مقایسه سازمان با صندوق.....
۲۹۵.....	۳. اهمیت و آثار سازمان بودن یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی.....
۲۹۶.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۲۹۸.....	منابع.....

### معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران

۳۰۱.....	(حامد نیکونهاد و حسین آینه‌نگینی).....
۳۰۳.....	مقدمه.....
۳۰۶.....	گفتار اول: پیشینه انتخاب رئیس کل در نظام حقوقی.....
۳۰۶.....	الف) سیر تاریخی.....
۳۱۱.....	ب) اعتبار قوانین برنامه توسعه.....
۳۱۷.....	گفتار دوم: انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و قانون برنامه پنجم توسعه.....
۳۱۷.....	الف) انتخاب رئیس کل در لایحه برنامه پنجم توسعه.....
۳۱۸.....	ب) انتخاب رئیس کل در مصوبه مجلس و دیدگاه شورای نگهبان.....
۳۱۸.....	۱. مرحله اول تصویب مجلس و نظر شورای نگهبان.....
۳۲۴.....	۲. مرحله دوم اصلاح مصوبه توسط مجلس و نظر شورا درباره آن.....
۳۲۵.....	ج) مجمع تشخیص مصلحت نظام و انتخاب رئیس کل بانک مرکزی.....
۳۲۶.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۳۲۸.....	منابع.....
۳۳۱.....	نمایه واژگان.....
۳۴۹.....	نمایه اصول قانون اساسی.....



## پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری در خصوص اهمیت و جایگاه این مقام در این مجال اندک نمی‌گنجد.

«پژوهشکده شورای نگهبان» به عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، اقدام به انجام مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌نماید. این پژوهشکده که از سال ۱۳۷۶ تا اواسط سال ۱۳۹۲ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» فعالیت می‌کرد، در سال ۱۳۹۲ با هدف ارائه خدمات پژوهشی بیشتر به شورای نگهبان و جامعه حقوقی کشور، تغییر عنوان و ساختار داد و با عنوان «پژوهشکده شورای نگهبان» فعالیت‌های جدیدی را آغاز نمود. در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی که مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان است و نیز نیازهای پژوهشی شورای نگهبان، شناسایی شده و به ترتیب اولویت در دستور کار قرار گرفت که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و شورای نگهبان تقدیم می‌شود.

کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات مطالعاتی است که در گروه «مطالعات قانون و قانونگذاری» پژوهشکده انجام شده و اکنون در منظر جامعه علمی قرار می‌گیرد. شایسته است که در اینجا از زحمات مؤلفان، ناظر پروژه و تمامی اساتیدی که دوری این اثر را برعهده گرفتند صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منان برای آنها توفیق روزافزون طلب نماییم. به یقین اگر همکاری نام‌برندگان و همچنین کوششی که عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همه عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهیم

بودند وجود نداشت، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم. از همه ایشان سپاسگزاریم و امیدواریم قرین صحت و توفیق باشند. با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همه صاحب نظران و اندیشمندان تقاضامندیم از ارائه نظرات صائب خویش در جهت ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

تابستان ۱۳۹۳

## مقدمه

توجه به حقوق عمومی به مثابه یک «فن» و رویکردی کارکردی به نهادهای اساسی، وجه متمایز پژوهش پیش‌رو و بیانگر جنبه ابتکاری آن است. این کتاب، در حقیقت، حاصل نگاهی کاربردی و رویه‌ای به دانش حقوق عمومی در ایران است. نقطه عزیمت تدوین این اثر، عبور از مباحث صرفاً نظری در حوزه حقوق عمومی و قدم نهادن در وادی چالش‌های فراروی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی در عرصه عمل است. لذا هدف اساسی این پژوهش، شناسایی و بیان راه حل حقوقی برای معضلات پرتکرار نظام حقوق اساسی کشور بر اساس مبانی نظری متقن است. در این راستا به نکاتی اشاره می‌شود:

۱. به نظر می‌رسد عبور از مباحث صرفاً نظری در مورد مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی و ورود به عرصه‌های عملیاتی و کاربردی این گرایش از حقوق، که مبنای این طرح پژوهشی است، از ضروریات مطالعات حوزه حقوق عمومی در مقطع کنونی است. در پاسخ به این ضرورت، بررسی تحلیلی معضلات نظام حقوق عمومی، به‌ویژه در حوزه حقوق اساسی و مرتبط با شورای نگهبان، در قالب گزارش‌های پژوهشی پرونده محور و ارائه راه‌حل‌های حقوقی با توجه به عناصر نظام حقوق اساسی کنونی در دستور کار قرار گرفت.

۲. مواجهه عملی با پدیده‌های سیاسی نظام حقوقی به صورت یک پرونده، گامی مهم و ضروری برای شناسایی رویه‌های حاکم بر نظام سیاسی است. رویه‌های اساسی که می‌توانند به تدریج به عرف‌های اساسی و لازم‌الاجرا در منظومه نظام حقوقی تبدیل شوند، از رهگذر اعمال صلاحیت نهادها و مراجع و مقامات مختلف حکومتی پدید می‌آیند. توضیح آنکه هنگامی که هر مقام و مرجعی در صدد ایفای وظایف قانونی خویش برمی‌آید، ناگزیر تلقی خود را از اسناد قانونی، و از جمله قانون اساسی، ملاک عمل قرار می‌دهد و به اعمال صلاحیت می‌پردازد. تداوم این عملکردها به تدریج رویه‌هایی را پدید می‌آورد. از سوی دیگر، بسیاری از رویه‌های سیاسی در

بستر زمان و پس از طی فرایند توجیه‌پذیری، مجال ورود به متون بنیادین نظام حقوق اساسی مانند قانون اساسی را می‌یابند. از این رو، رویه‌ها را می‌توان به‌نوعی مقدمات و پیش‌نویس‌های عملی اصول قانون اساسی به‌شمار آورد. بر این اساس، در مطالعه و بررسی فرایند تحول نظام حقوقی، باید به این رویه‌ها که خود نتیجه اعمال صلاحیت نهادها و مقامات دولتی است توجه شود. شناسایی رویه‌های اساسی به‌عنوان بخشی از دانش حقوق اساسی، مؤلفه مغفول مطالعات حقوق عمومی است که در این پژوهش تلاش شده با بررسی مستند و تحلیلی برخی از این رویه‌ها، این بُعد از دانش حقوق عمومی تقویت شود.

۳. نقش شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی، چه در بُعد تفسیر قانون اساسی و چه در بُعد تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین شرع، و افزون بر آن، تأثیر تصمیم‌ها و اقدامات این نهاد بر شکل‌گیری این رویه‌ها، از جمله عواملی است که در فرایند شکل‌گیری رویه‌ها و تحول نظام حقوق اساسی باید به‌طور جدی در نظر گرفته شود. از این رو در پرونده‌های بررسی‌شده در این نوشتار، دیدگاه‌های شورای نگهبان حسب مورد، تحلیل و نقد علمی شده و مورد استناد قرار گرفته است.

۴. شایان ذکر است که منابع مورد استفاده و استناد در این طرح، با منابع مألوف پژوهش‌های نظری متفاوت است. نظر به کاربردی بودن طرح، بیشتر منابع به‌کاررفته در این پژوهش، علاوه بر منابع کتابخانه‌ای مانند کتاب‌ها و مقالات، مآخذ دیگری همچون اسناد حقوقی مانند متن و پیش‌نویس قوانین و طرح‌ها و لوایح، دیدگاه‌های شورای نگهبان، آرای محاکم قضایی و صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و مانند اینها، گزارش‌ها، نامه‌های رسمی و دولتی، خبرها و تحلیل‌های مطبوعاتی است.

۵. شیوه خاص و منحصر به فرد این طرح، پرونده‌محور بودن<sup>(۱)</sup> آن است. از این رو، هر یک از اجزای طرح با تبیین معضل و مسئله، بررسی پیشینه تاریخی، ارزیابی تحلیلی دیدگاه موافقان و مخالفان اقدام یا تصمیم مورد نظر، سرانجام موضوع و در نهایت بیان پیشنهاد اصلاحی همراه است.

۶. بر این اساس، دفتر مطالعاتی (گروه پژوهشی) قانون و قانونگذاری پژوهشکده

شورای نگهبان در پاییز ۱۳۹۲ اقدام به شناسایی برخی معضلات پیشروی نظام حقوق اساسی کنونی به شرح زیر نمود:

۱- ادغام ۲۶ شورای عالی توسط شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۶ در قالب پرونده‌ای با عنوان «ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها» ارزیابی شده است. ایفای نقش مراجع گوناگون نظام حقوق اساسی در فرایند این اقدام، ویژگی بارز این پرونده است. به علاوه این اقدام سرآغاز مباحث جدی پیرامون امر اجرایی و تفکیک آن از امر تقنینی شد.

۲- اقدام هیأت مؤسس دانشگاه آزاد در وقف اموال این دانشگاه در سال ۱۳۸۸ و در پی آن ورود مجلس و شورای انقلاب فرهنگی به این مسئله، سؤالات متنوعی را فراروی اندیشمندان علم حقوق قرار داد. دو مسئله اساسی در این مورد وجود داشت: ۱. آیا به لحاظ قانونی و موازین حقوقی، دانشگاه آزاد اسلامی قابلیت وقف شدن دارد؟ پرونده «بررسی حقوقی صحت وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی» برای پاسخ به این پرسش طراحی شد؛ ۲. مرجع صالح برای این اقدام، در فرض امکان وقف، کدام نهاد است؟ به این پرسش در قالب پرونده «بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی» پاسخ داده شد، چراکه محور چالش در این مورد، مرجع صالح برای ورود تقنینی به این مسئله بود.

۳- اقدام دولت در ادغام برخی وزارتخانه‌ها در راستای اجرای تکلیف مقرر در ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۰، موجی از اعتراضات به این اقدام و حتی پرسش‌هایی پیرامون قانونی بودن تداوم کار هیأت وزیران را برانگیخت. محور این چالش، اختلاف برداشت دولت و مجلس از ماده یادشده و البته اصل (۱۳۳) قانون اساسی بود. ابعاد مختلف این مسئله در پرونده «بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها» برکاویده شده است.

۴- انتصاب آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۰ و اعتراض نمایندگان مجلس به این اقدام و ورود دیوان عدالت اداری به این مسئله، علاوه بر جنجال سیاسی گسترده، سرمنشأ پرسش‌های گوناگون در حوزه حقوق عمومی شد. تغییرات مکرر اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و چرخش لفظی «صندوق» و «سازمان» برای اطلاق به این نهاد، و نظارت رئیس مجلس و



دیوان عدالت اداری بر این اقدام، بخشی از جوانب پرشمار این پرونده است. پرونده «تأمین اجتماعی؛ صندوق یا سازمان» با اشاره به پیشینه تاریخی این نهاد، ماهیت این نهاد و تفاوت این دو ساختار را بررسی کرده است. پرونده مبسوط «بررسی حقوقی فرایند انتصاب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی»، با تفکیک مراحل مختلف این فرایند، از جمله به بررسی تحلیلی شرایط قانونی انتصاب مدیرعامل و کیفیت انتصاب، ابطال انتصاب در دیوان عدالت اداری و ارزیابی حقوقی تغییرات متنوع صورت گرفته در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی پرداخته است.

۵- ماده (۸۰) لایحه برنامه پنجم توسعه ناظر به شرایط و کیفیت انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و اختلاف نظر جدی دولت و مجلس درباره آن در سال ۱۳۸۹، یکی از پرمناقشه‌ترین مسائل حوزه حقوق اساسی را رقم زد. اجرایی و غیرتقنینی بودن ماهیت انتخاب رئیس کل و لزوم استقلال بانک مرکزی از امهات موضوعات محل نزاع بود. نهایتاً تعیین تکلیف در خصوص کیفیت مدیریت بانک مرکزی در راستای بند «۸» اصل (۱۱۰) از سوی مقام رهبری، به‌عنوان معضل نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. این موضوع در پرونده «معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران» بررسی شده است. شایان ذکر است که تا زمان نگارش این پرونده، این معضل همچنان لاینحل باقی مانده است.

علاوه بر نهادهای حاکمیتی ذی‌ربط و درگیر در هر پرونده که می‌تواند حسب مورد، مخاطب اصلی هر پرونده باشند، یافته‌های این طرح برای استفاده دانشجویان رشته حقوق به‌ویژه دانشجویان و استادان مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری حقوق عمومی و پژوهشگران حوزه حقوق اساسی مفید است.

امید که این نوع رویکرد پرونده‌محور و کاربردی، موجب رونق گفتمان کاربردی حقوق عمومی شود و به‌ویژه سهمی در توسعه نظام حقوق عمومی کشور داشته باشد. پژوهشگران و مجریان طرح، صمیمانه از انتقادهای سازنده و دیدگاه‌های اصلاحی اندیشمندان حوزه حقوق عمومی استقبال می‌کنند.

**حامد نیکونهاد**

**پژوهشکده شورای نگهبان**

**بهار ۱۳۹۳**

۱

## ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها

حسین آینه‌نگینی



## درآمد

به منظور ورود به بررسی مصوبه ادغام شوراهای عالی، مصوب شورای عالی اداری، طریق صواب آن است که نخست و به اختصار شورای عالی اداری را معرفی کنیم تا هرگونه اظهارنظر در مورد حدود اختیارات و وظایف شورای مذکور، با توجه به متون قانونی و مستند باشد.

با توجه به تاریخچه تقنینی کشورمان، رد پای تشکیل شورای عالی اداری را در قوانین برنامه پنج ساله توسعه از جمله بندهای «۳» و «۴» پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می توان یافت؛ امری که در ماده اول قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ به صورت کامل، چه از نظر ترکیب اعضا و چه از نظر وظایف مقرر، تصویب و به دایره قوانین اجرایی کشور وارد شد. در نهایت ماده یادشده در ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ تنفیذ و به عبارتی مدت اجرای آن تمدید شد. در بند «ب» ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه، مقنن حدود وظایف و صلاحیت های این شورا را این چنین تشریح می کند:

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان ها به خارج از مرکز؛
۲. تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان ها، شرکت های دولتی و شرکت های اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری؛
۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه های ستادی وزارتخانه ها و محدود نمودن فعالیت حوزه های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی؛
۴. تصمیم گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه ها در یک واحد سازمانی؛
۵. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری دستگاه های

اجرائی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر؛

۶. اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرائی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها؛

۷. تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرائی؛

۸. تصویب ضوابط و معیارهای لازم در راستای بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی؛

۹. تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی اداری ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود؛

۱۰. تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاهای اداری و جابه‌جایی و تأمین ساختمان‌های اداری؛

۱۱. تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد؛

۱۲. تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرائی.

البته نگارنده توجه دارد که در قوانین لازم‌الاجرای کنونی، ماده (۱۱۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) اصلی‌ترین مقررۀ قانونی در زمینه تشکیل و ترکیب اعضای این شورا، و ماده (۱۱۵) قانون مذکور راجع به شرح وظایف شورای عالی اداری است که در این قانون حدود صلاحیت‌های این شورا بیان شده است. اما از آنجا که این قانون بعد از مصوبۀ شورای عالی اداری به تصویب رسیده، در این نوشتار قابلیت استناد ندارد.

در راستای اجرای ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ طرحی را تصویب کرد که براساس آن ۲۶ شورای عالی که تشکیل برخی از آنها ریشه در قوانین مصوب قوه مقننه داشت، در چهار شورا و کمیسیون ادغام می‌شد؛ امری که سؤالات، مباحث و چالش‌های حقوقی فراوانی را پیش روی نهادها و دستگاه‌های مرتبط و مسئول در نظام تقنینی کشور، از مجلس به‌عنوان مهد تقنینی کشور گرفته تا شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام از یک سو و پژوهشگران و صاحب‌نظران حقوقی از سوی دیگر قرار داد.

اولین واکنش به این مصوبه را مجلس نشان داد؛ در واقع، مجلس چنین اقدامی از سوی قوه اجرایی کشور (شورای عالی اداری) را ورود ناصواب به حیطة اختیارات و وظایف خود می‌دانست. واکنش مجلس در قبال این مصوبه با ارائه طرحی از جانب نمایندگان مجلس با عنوان «طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی» صورت گرفت که مفاد و محتوای آن از احیای مجدد شوراهای عالی حکایت می‌کرد. این طرح با وجود موافقت‌ها و مخالفت‌های متعدد، سرانجام در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ با کسب آرای لازم از تصویب مجلس گذشت و در اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی، به‌منظور اظهارنظر شورای نگهبان به آن شورا ارسال شد، اما شورای نگهبان با ذکر ایراداتی مصوبه مذکور را برای اصلاح به مجلس عودت داد.

وکلاى ملت در مقام رفع ایرادات شورای نگهبان و تأمین نظر شورا دست به اصلاحاتی در مصوبه مذکور زدند، اما نتوانستند تأیید شورای نگهبان را برای معتبر ساختن آن کسب کنند. از این‌رو، در نهایت بعد از رفت و آمدهای مکرر مصوبه یادشده میان مجلس و شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه خویش، این مصوبه براساس اصل (۱۱۲) قانون اساسی، برای تصمیم‌گیری نهایی در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در نهایت، در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۶ مصوبه مذکور با تغییراتی به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و با عنوان «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» وارد دایره قوانین لازم‌الاجرا در کشور شد. این نوشتار مجالی است تا مسئله ادغام شوراهای عالی را با نگاهی حقوقی (حقوق عمومی) بررسی کنیم.

### ۱. بررسی ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه

در بند «ب» ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه که در ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ و اجرای آن تمدید شد، یکی از وظایف و اختیارات این شورا چنین مقرر شده است:

«۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز»

نکته‌ای که قبل از ورود به بحث باید یادآور شد ماهیت شوراهای عالی اداری است. اگر ماهیت این شوراها را براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، کمیسیونی متشکل از چند وزیر بدانیم، ایجاد این شوراها با این اصل مغایرت خواهد داشت، زیرا کمیسیون‌های موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی صرفاً باید مرکب از وزرای دولت باشند. لذا در این کمیسیون‌ها افرادی غیر از وزرا نمی‌توانند عضویت داشته باشند. این در حالی است که در شوراهای موضوع بحث، نه تنها افراد غیروزیر حضور دارند، بلکه ریاست برخی از این شوراها همچون شورای عالی بیمه، با افرادی خارج از هیأت وزیران است. این موضوع در نظرهای شورای نگهبان از جمله نظریه شماره ۵۶۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۶ نیز آمده است که عضویت افرادی غیر از وزیران در کمیسیون‌های موضوع اصل (۱۳۸) مغایر این اصل است.

به نظر می‌رسد اساساً این شوراها را باید ماهیتاً نهاد و واحدی غیر از کمیسیون‌های موضوع اصل (۱۳۸) بدانیم.

سؤالی که در مورد تصویب این ماده قانونی مطرح می‌شود این است که آیا اساساً بر مبنای اصل (۸۵) قانون اساسی که تفویض قانونگذاری به غیر را ممنوع کرده است، اقدام مجلس به تصویب این ماده قانونی توجیه‌پذیر است؟ به عبارت دیگر، آیا مجلس می‌تواند چنین اقدامی را در حدود صلاحیت و اختیار نهادی از قوه مجریه قرار دهد؟ برای پاسخ به این پرسش باید توجه داشت که بر مبنای اصل (۸۵) قانون اساسی که مقرر می‌دارد «... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخصی یا هیأتی واگذار کند...»، تقنین از صلاحیت‌های اختصاصی مجلس به شمار می‌رود. از این رو مجلس حق ندارد اعمال قوه مقننه را به شخص یا نهاد دیگری واگذار کند.

نکته دیگر این است که ایجاد و شکل‌گیری برخی از نهادهایی که مجلس براساس این ماده قانونی، تحول در ساختار آنها را در صلاحیت شورای عالی اداری قرار داده است، اساساً ناشی از قانون است و این گروه از نهادها بر مبنای قوانین مصوب مجلس (قبل یا بعد از انقلاب) ایجاد شده‌اند.

دیگر آنکه اصول حقوقی، خصوصاً اصل حاکمیت قانون، ایجاب می‌کند که درباره مسائل و موضوعاتی که منشأ ایجادشان، قانون مصوب مجلس است، صرفاً با مصوبه مجلس و با وضع قانون بتوان تجدیدنظر کرد.

بر این اساس، تصویب این ماده قانونی با این شمول وسیع و صرفاً استثنا کردن وزارتخانه‌ها از شمول آن، با اصول حقوقی سازگار به نظر نمی‌رسد، چرا که در میان مؤسسات و واحدهایی که مجلس اذن تحول در ساختار آنها را به شورای عالی اداری به‌عنوان نهادی در درون قوه مجریه داده است، واحدهایی وجود دارد که مبنای ایجاد آنها قوانین مصوب مجلس است.

براساس مطالب ذکر شده، تحول در ساختار چنین نهادهایی باید از طریق وضع قانون و توسط قوه مقننه انجام گیرد. این در حالی است که مجلس تحول در ساختار این دست مؤسسات را نیز در صلاحیت شورای عالی اداری قرار داده که خلاف قانون اساسی و اصول حقوقی است.

در نتیجه از آنجا که براساس اصل (۸۵) قانون اساسی، قانونگذاری از شئون انحصاری مجلس و غیرقابل واگذاری به نهاد دیگر دانسته شده است و از سوی دیگر براساس اصول حقوقی، اصلاح ساختار مؤسساتی که تشکیل آنها ریشه در قوانین مصوب مجلس دارد صرفاً با وضع قانون ممکن است، مجلس نمی‌تواند تحول در ساختار آن گروه از واحدهای اداری را که منشأ تقنینی دارند به نهادی دیگر واگذار کند. از این رو تصویب این ماده قانونی از سوی مجلس، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد. البته تأیید این مصوبه توسط شورای نگهبان نیز قابل انتقاد است.

## ۲. اقدام شورای عالی اداری در ادغام ۲۶ شورا

شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ به منظور اصلاح نظام اداری و ایجاد نظام اداری صحیح، مستنداً به بند «ب» ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه و اصول (۶۰)،



(۱۱۳) و (۱۲۶) قانون اساسی طی مصوبه‌ای، ۲۶ شورای عالی را در قالب دو شورا و دو کمیسیون به شرح زیر ادغام کرد:

با ادغام دبیرخانه شورای اقتصاد، شورای عالی اشتغال، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، شورای عالی صادرات، شورای عالی هماهنگی صادرات خدمات فنی و مهندسی، شورای عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی، هیأت امنای صندوق ذخیره ارزی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای پول و اعتبار، شورای عالی بیمه، شورای عالی الگوی مصرف، «دبیرخانه شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی» پدید آمد؛ و با ادغام دبیرخانه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی فضایی، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات کشور، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی علمی - کاربردی، شورای عالی زیست‌فناوری و شورای عالی استاندارد، «شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری» ایجاد شد. به‌علاوه دبیرخانه شورای عالی آب، شورای عالی انرژی و شورای عالی حفاظت محیط زیست در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست دولت، و دبیرخانه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در دبیرخانه کمیسیون فرهنگی دولت ادغام شد.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۱. تحلیل اقدام شورای عالی اداری

مستمسک اصلی شورای عالی اداری برای این اقدام، قسمت اول از بند «ب» ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه است که اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به‌استثنای وزارتخانه‌ها را از طریق ادغام، انحلال، و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز، در شمار وظایف و اختیارات شورای عالی اداری قرار داده است. به‌عنوان مقدمه شایان ذکر است که شوراهای عالی از لحاظ منشأ پیدایش به دو دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول، شوراهایی که ایجادشان ریشه در مصوبات قوه مقننه (مجلس شورای ملی سابق و مجلس شورای اسلامی) دارد و دسته دیگر، شوراهایی که منشأ پیدایش آنها، تصمیمات و مصوبات قوه مجریه است.

۱. متن کامل مصوبه در ضمیمه پرونده آورده شده است.

نیز باید توجه داشت که از یک سو مستند به اصل (۵۸) قانون اساسی، اعمال قوه مقننه را مجلس شورای اسلامی انجام می‌دهد که مصوبات آن بعد از گذر از مراحل قانونی به‌عنوان قانون لازم‌الرعایه، به سایر قوا ابلاغ می‌شود. افزون‌بر این به استناد اصل (۸۵) قانون اساسی باید گفت قانونگذاری از شئون خاص مجلس و از صلاحیت‌های ویژه این نهاد محسوب می‌شود.

بر این اساس شایان ذکر است که «اصل حاکمیت قانون» ایجاب می‌کند که تغییر یا نسخ یک عمل تقنینی صرفاً از طریق عمل تقنینی دیگری امکان‌پذیر باشد که طبعاً این اقدام تنها در صلاحیت قوه مقننه است. از این‌رو، نهادهایی که منشأ ایجادشان مصوبات قوه مقننه است، صرفاً با مصوبات بعدی خود این نهاد قابلیت تغییر دارند و حتی خود مجلس نیز نمی‌تواند این امر را به نهادی دیگر واگذار کند، مگر موارد ضروری در حدود اصل (۸۵) قانون اساسی (مزروعی، ۱۳۸۶: ۷).

دیگر نکته شایان توجه این است که هرگونه برداشت و تفسیر از قوانین و مقررات باید منطبق بر اصول حاکم بر یک نظام حقوقی از جمله «اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی» و «اصل حاکمیت قانون» صورت گیرد. بنابراین اگرچه شورای عالی اداری اقدام خود را بر پایه قسمت اول بند «ب» ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توجیه کرده است، این اقدام نمی‌تواند بدون توجه به اصول حقوقی صورت گیرد. بر این اساس از آنجا که ایجاد برخی از شوراهای عالی، ریشه در قوانین و مصوبات قوه مقننه دارد، نمی‌توان برای شورای عالی اداری، صلاحیت نقض این قوانین از طریق تصویب مصوبه‌ای برخلاف مفاد آن قوانین را در نظر گرفت، چراکه این امر به معنای نقض اصل سلسله مراتب قوانین است.

## ۲-۲. تحلیل مصوبه بر پایه صلاحیت شورای عالی اداری موضوع ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه

تحلیل مصوبه را در دو مرحله، یکی اصل اقدام شورای عالی اداری و دیگری مفاد مصوبه، به بحث می‌گذاریم.

در خصوص نفس اقدام شورا فارغ از مندرجات مصوبه و به‌بیان دیگر صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای عالی اداری در ادغام یا انحلال مؤسسات و سازمان‌ها، شایان ذکر است

که بند «ب» ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه، یکی از اختیارات شورای عالی اداری را «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز» بیان داشته است.

مطابق برداشت اول، منظور از ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه این است که شورای عالی اداری مستقلاً و صرفاً از طریق مصوبه خود می‌تواند در اجرای این ماده گام بردارد و رأساً به اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و حتی حذف و ادغام واحدهای آنها بپردازد.

براساس برداشت دوم، شورای عالی اداری این اختیار خود را باید از طریق سازوکار خاص مثلاً از طریق پیشنهاد به هیأت دولت یا طرح لایحه در مجلس اعمال کند. پذیرش برداشت اول، به تالی فاسدهای عدیده‌ای در نظام تقنینی کشور منجر خواهد شد که مهم‌ترین آنها، مخدوش شدن اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی است که اصلی اساسی در جهت تنظیم و نظم‌دهی امور جامعه به صورت عام و امور اداری به صورت خاص است، چراکه این اصل بر انطباق تصمیمات قانونی بر تصمیمات بالاتر و تطبیق مصوبات فرودین با مصوبات دست بالا تأکید دارد (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۱۱؛ هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۲).

برای تطبیق این اصل بر موضوع مورد بحث باید گفت همه تصمیمات قوه مجریه، اعم از تصمیمات هیأت دولت و سایر نهادهای صالح برای تصمیم‌گیری در قوه اجرایی باید با قوانین مصوب قوه مقننه هماهنگ باشند که در حقیقت، به معنای آن است که مفاد و محتوای مصوبات مراجع ذیصلاح در قوه اجرایی با مفاد قوانین مصوب مجلس مغایرت نداشته باشد.

با توجه به این توضیحات، چگونه پذیرفتنی است که به وسیله یک مصوبه از نهادی در دل قوه مجریه (شورای عالی اداری) چندین مصوبه و قانون مصوب قوه مقننه اصلاح شود. اگرچه مجلس در این ماده قانونی، صلاحیت تحول در ساختار واحدهای اجرایی را در صلاحیت شورای عالی اداری قرار داده است، کاملاً واضح است که این ماده نحوه اعمال این صلاحیت را مشخص نکرده است. از این رو شورای عالی اداری نمی‌تواند در اعمال این صلاحیت خود چنان گام بردارد که اصل حاکمیت قانون و اصل (۸۵) قانون اساسی را نقض کند.

نتیجه دیگر پذیرش این برداشت آن است که، مصوبات مجلس ویژگی قطعیت خود را از دست خواهند داد و تضمینی برای عدول نکردن سایر سازمانها از مصوبات مجلس نمی‌توان یافت؛ امری که در حقیقت به معنای نادیده گرفتن قوانین مصوب نمایندگان مردم است.

به دیگر سخن، اقدام شورای عالی اداری، به عنوان نهادی در قوه مجریه، یکی از اصول بنیادین حقوق اساسی، یعنی اصل تفکیک قوا را مخدوش می‌کند. توضیح آنکه یکی از آثار اصل تفکیک قوا این است که هیچ‌گاه اعمال قوه مجریه به عنوان یکی از مجریان قوانین نباید خلاف آنچه قوه مقننه وضع کرده است باشد یا این قوه حق ندارد به وضع مقرراتی مغایر قوانین مصوب مجلس اقدام کند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۷۷). این امر به معنای نقض اصل (۵۷)<sup>(۱)</sup> قانون اساسی است که قوای حاکم در جمهوری اسلامی را مستقل از یکدیگر می‌داند.

اگرچه ممکن است گفته شود ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه در محول کردن صلاحیت اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی به شورای عالی اداری صراحت دارد، نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که اولاً در مورد آن دست از شوراهایی که منشأ ایجادشان مصوبات قوه مقننه است، اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که صرفاً از طریق خود مجلس و با تصویب متن قانونی دیگری در ساختار و تشکیلات آنها دخل و تصرف صورت گیرد. از سوی دیگر براساس اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند چنین امری را به نهادی دیگر واگذار کند. هر چند که ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه همان‌طور که خواهد آمد، متضمن واگذاری صلاحیت این امر به شورای عالی اداری نیست.

نکته دیگر این است که صراحت ماده (۱۵۴)، دال بر اعطای «اصل صلاحیت» به شورای عالی اداری است، و نه نحوه اعمال این صلاحیت؛ به عبارت دیگر، مجلس در این قانون صرفاً حدود اختیارات و صلاحیت شورای عالی اداری را ترسیم کرده است. بنابراین شورا در نحوه اعمال این صلاحیت خود نمی‌تواند خلاف قواعد و اصول مسلم

۱. قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

و بنیادین حقوقی گام بردارد. بر این اساس شورای عالی اداری باید در مقام اعمال صلاحیت مذکور بین دو گروه از نهادها قائل به تفکیک می‌شد:

۱. نهادها و واحدهایی که منشأ ایجادشان به قوانین مصوب مجلس برمی‌گردد؛
۲. نهادها و واحدهایی که در نتیجه تصمیمات قوه مجریه ایجاد شده‌اند.

بر این اساس نمی‌توان برای شورای عالی اداری صلاحیت اعمال اختیار مندرج در قسمت ۱ بند «ب» ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه را در مورد واحدهای گروه اول علی‌الرأس و به‌صرف تصویب شورا و بدون تصویب مجلس دانست. در حقیقت در حوزه حقوق عمومی نه‌تنها داشتن صلاحیت اشخاص حقوق عمومی (مؤسسات و واحدهای اجرایی و...) باید مستند به قانون باشد، بلکه اشخاص مذکور در اعمال این صلاحیت نیز باید منطبق بر قوانین و اصول حقوقی عمل کنند. به‌عبارت دیگر اعطای صلاحیت قانونی به یک نهاد به این معنا نیست که آن نهاد در نحوه اعمال این صلاحیت اختیار تام دارد تا به هر صورت که می‌خواهد صلاحیت خود را اعمال کند. بلکه قوانین و اصول حقوقی در نحوه اعمال این صلاحیت نیز حاکم بر اشخاص مذکورند.

### ۲-۳. بررسی اقدام شورای عالی اداری بر مبنای رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۰۲-۳۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۸ موضوع ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۳/۲۴ شورای عالی اداری مبنی بر انحلال سازمان صنایع کوچک، با این استدلال که منشأ پیدایش این صنایع قانون مصوب مجلس است و لذا چنین اقدامی در حدود صلاحیت شورای عالی اداری نیست، نظر به این دارد که شورای عالی اداری مجاز به انحلال سازمان‌هایی که به‌موجب قانون ایجاد شده‌اند نیست (آرای هیأت عمومی دیوان، ۱۳۸۶: ۳۴۷؛ استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۸: ۹۸).

با دقت در موضوع رای و علت ابطال مصوبه موضوع دادنامه، از سوی دیوان عدالت اداری می‌توان مفاد این رأی را چنین خلاصه کرد که تصمیمات شورای عالی اداری در راستای ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه نمی‌تواند خلاف قوانین مصوب مجلس باشد، حال چه این تصمیم در باب انحلال واحدهای اجرایی باشد یا ادغام آنها؛ به‌عبارت موجز این رأی لزوم تضمین اصل سلسله مراتب قوانین را بازگو می‌کند.

در حقیقت مصوبه راجع به ادغام شوراهای عالی در اساس همانند مصوبه باطل شده

این شورا توسط دیوان عدالت اداری است. اگرچه موضوع مصوبه باطل شده، انحلال سازمان صنایع کوچک، و موضوع مصوبه مورد بحث ادغام شوراهای عالی است؛ اما در اساس و اصل اقدام یکسان هستند. به عبارت دیگر در این دو عمل مستند اقدام شورا همان ماده (۱۵۴) قانون برنامه بوده است. لذا براساس استدلال هیأت عمومی دیوان در ابطال مصوبه شورا راجع به انحلال سازمان صنایع کوچک باید گفت عمل شورا در ادغام شوراهای عالی نیز خلاف قانون و اصول حقوقی است.

از این رو با توجه به موارد یادشده باید گفت اعمال اختیار شورای عالی اداری بنابر ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه باید براساس سازوکارهای منطبق بر قانون و اصول حقوقی باشد. به عبارت دیگر برداشت دوم از ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم برداشت موافق با اصول حقوقی به نظر می‌رسد که شورای عالی اداری براساس این برداشت عمل نکرده است.

#### ۲-۴. بررسی مندرجات مصوبه

اساسی‌ترین مسئله‌ای که در این مصوبه به چشم می‌خورد عدم سنخیت میان اهداف و وظایف شوراهایی است که در قالب یک شورا یا کمیسیون ادغام شده‌اند. برای نمونه قرار گرفتن شورای عالی آموزش و پرورش، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات، شورای عالی زیست‌فناوری و شورای عالی استاندارد در قالب یک شورا<sup>(۱)</sup> این سؤال را ایجاد می‌کند که چگونه می‌توان اموری بدین اندازه متمایز و اهدافی چنین متفاوت را در قالب یک شورا ساماندهی کرد.

از لحاظ فنی نیز افرادی که در هر یک از این شوراها عضویت دارند، متخصص حوزه خاص خود هستند؛ از این رو به منظور پیشبرد اهداف متعدد ذیل هر شورا نیاز

۱. بند «ب» از مصوبه شورای عالی اداری: دبیرخانه شورای عالی آموزش، پژوهش و فناوری با ادغام دبیرخانه شوراهای زیر تشکیل می‌شود:

شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی فناوری اطلاعات، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی قضایی، شورای انرژی اتمی، شورای عالی امنیت فضا تبادل اطلاعات کشور، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی پشتیبانی نهضت سوادآموزی، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی علمی کاربردی، شورای عالی زیست‌فناوری، شورای عالی استاندارد.

است کارگروه‌هایی تخصصی یا به عبارتی شوراهای فرعی ایجاد شود؛ امری که در حقیقت چیزی جدا و متفاوت با وضعیت سابق و تعدد شوراها نیست.

### ۲-۵. بررسی سایر مستندات شورا در تصویب مصوبه مذکور

راجع به استناد شورای عالی اداری به اصول (۶۰)<sup>(۱)</sup>، (۱۱۳)<sup>(۲)</sup> و (۱۲۶)<sup>(۳)</sup> قانون اساسی باید گفت نکته اساسی در تفسیر اصول قانون اساسی جهت مستند کردن اقدامی به آنها این است که: یکصد و هفتاد و هفت اصل و یک مقدمه در ظرف واحد قانون اساسی وجود دارد، یعنی نمی‌توان در اجرای یک اصل یا تفسیر آن به سایر اصول و بخش‌های قانون اساسی بی‌توجه بود؛ به عبارت دیگر یکی از نکاتی که در تفسیر قانون اساسی باید در نظر داشت جامع‌نگری در تفسیر این قانون است. برداشت همه‌جانبه و صحیح از اصول مندرج در متن قانون اساسی زمانی حاصل می‌شود که نگاهی جامع به همه اصول قانون اساسی داشته باشیم. از این رو وقتی می‌خواهیم به اصل (۶۰) قانون اساسی برای توجیه عملی از سوی قوه مجریه استناد کنیم، این استناد و برداشت زمانی صحیح و موجه خواهد بود که به سایر اصول قانون اساسی از جمله مفاد اصل (۵۸)<sup>(۴)</sup> نیز توجه داشته باشیم.

از این رو اعمال صلاحیت از سوی هر نهاد و مقامی نباید با نگاهی بخشی و جزئی‌نگر به قانون اساسی باشد، چراکه چنین نگاهی موجب برداشت‌های ناروا می‌شود و چه بسا به اقدامی برخلاف قانون اساسی بینجامد.

علاوه بر این، اصل (۶۰) قانون اساسی که مستند مصوبه شورای عالی اداری قرار گرفته است چنین مقرر می‌کند که «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون

۱. اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است.

۲. پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجراء قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.

۳. رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

۴. اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است... و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.

مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده است از طریق رئیس جمهور و وزرا است.».

این اصل نیز هرچند به صراحت «اعمال قوه مجریه» را بر عهده رهبری و رئیس جمهور و وزرا قرار می‌دهد، راجع به بررسی این مصوبه بحث قدری ریشه‌ای‌تر است و اساساً سؤال این است که آیا چنین اعمالی در حدود صلاحیت قوه مجریه قرار می‌گیرد؟

در حقیقت اول باید امور مربوط به قوه مجریه را مشخص و احصا کرد و در مرحله بعد مستنداً به اصل (۶۰) قانون اساسی مقامات مندرج در این اصل را مسئول اجرای آنها دانست. این در حالی است که در زمینه موضوع مورد بحث، سؤال و چالش اصلی در همان مرحله اول است که آیا چنین اعمالی می‌تواند در صلاحیت قوه مجریه باشد تا به استناد اصل (۶۰) قانون اساسی بخواهیم مسئول اجرای آنها را مشخص کنیم. در حقیقت استناد به اصل (۶۰) قانون اساسی در این مورد نوعی مصادره به مطلوب است، به این معنا که شورا به عنوان مقدمه اول، چنین اعمالی را در شمار اعمال اداری اجرایی قرار می‌دهد و به عنوان مقدمه دوم، هر عمل قوه اجرایی را در ید اجرایی رئیس جمهور و وزرا می‌داند، مگر آن دست اعمالی که مقنن اساسی آن را در شمار وظایف رهبری قرار داده باشد و لذا به عنوان نتیجه، موضوع مصوبه را در قلمرو صلاحیتی قوه مجریه می‌داند. در حقیقت چالش همان مقدمه اول قیاس منطقی شورای عالی اداری است که اساساً آیا این امر، در حدود صلاحیت قوه مجریه است تا با استفاده از مقدمه دوم آن را به قوه مجریه بسپاریم؟ به عبارت موجز شورا محل اختلاف را مقدمه اثبات شده خود قرار داده است.

راجع به اصول (۱۱۳) و (۱۲۶) که مورد استناد شورای عالی اداری قرار گرفته است، نیز همین مطلب صادق است، چراکه اصل (۱۱۳) رئیس جمهور را رئیس قوه مجریه می‌داند و اصل (۱۲۶) نیز مسئولیت امور اداری را مستقیماً به رئیس جمهور واگذار می‌کند. همه این موارد در صورتی می‌تواند مورد استناد قرار گیرد که امری در شمار امور اجرایی باشد تا بتوان با استناد به این اصول آن را در شمار صلاحیت‌های رئیس جمهور و سایر ارکان قوه مجریه دانست. در صورتی که در مسئله مورد بحث این امر در شمار امور اجرایی نیست تا بتوان با مستندات فوق آن را در شمار صلاحیت‌های ارکان قوه مجریه دانست.