

Investigating the Position of Iran's Supreme Administrative Councils in the Light of the Rule of Law and the Requirements of Social Development

Mehrab Heidari Zadeh

Department of Public Law, Rafsanjan Branch, Islamic Azad University, Kerman, Iran

Vali Rostami*

Professor, Department of Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran

Mohammad Hossein Ramazani Ghavam Abadi

Associate Professor, Department of Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract:

The present research aimed at investigating the position of Iran's supreme administrative councils in the light of the rule of law and the requirements of social development. As part of governance mechanisms in many countries, councils play an important role in achieving transparency, accountability, and social participation. However, in the Iranian legal system, supreme administrative councils still face fundamental challenges. The present study's main question is that, to what extent these councils have been able to comply with the criteria of the rule of law and respond to the requirements of social development. The research methods were descriptive-analytical and it was carried out by collecting library and documentary information. The findings showed that the supreme administrative councils do not have independent legal personality and continue to operate as part of the government structure. This limits their transparency, accountability, and institutional efficiency, and prevents them from playing an active role in social development. The present study suggests that reforming the legal position of councils, strengthening their financial and administrative independence, promoting transparency and public oversight, redefining the relationship with civil society and academia, and empowering human resources should be on the agenda. Also, aligning council decisions with social development indicators, including justice, equal opportunities, and the promotion of social capital, can help promote good governance in Iran. In summary, institutional reforms and attention to the link between the rule of law and social development are essential conditions for the supreme administrative councils to become more efficient in the Iranian governance system.

Keywords: *Iran's Supreme Administrative Councils, Rule of Law, Social Development Requirements, Good Governance.*

* Email: vali.rostami@yahoo.com (Corresponding Author)

بررسی جایگاه شوراهای عالی اداری ایران در پرتو حاکمیت قانون و الزامات توسعه اجتماعی

محراب حیدری زاده^۱، ولی رستمی^{۲*}، محمدحسین رمضانی قوام آبادی^۳

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۴/۰۶/۲۹

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۰۵/۱۵

چکیده

هدف این پژوهش بررسی جایگاه شوراهای عالی اداری ایران در پرتو حاکمیت قانون و الزامات توسعه اجتماعی است. شوراهای به عنوان بخشی از سازوکارهای حکمرانی در بسیاری از کشورها، نقش مهمی در تحقق شفافیت، پاسخگویی و مشارکت اجتماعی ایفا می‌کنند. با این حال، در نظام حقوقی ایران، شوراهای عالی اداری هنوز با چالش‌های اساسی مواجه‌اند. پرسش اصلی مقاله آن است که این شوراهای تا چه حد توانسته‌اند معیارهای حاکمیت قانون را رعایت کرده و به الزامات توسعه اجتماعی پاسخ دهند. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و اسنادی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که شوراهای عالی اداری از شخصیت حقوقی مستقل برخوردار نیستند و همچنان به عنوان بخشی از ساختار دولت عمل می‌کنند. این وضعیت موجب محدود شدن شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی نهادی می‌شود و مانع ایفای نقش فعال آن‌ها در توسعه اجتماعی است. پژوهش حاضر پیشنهاد می‌کند که اصلاح جایگاه حقوقی شوراهای تقویت استقلال مالی و اداری، ارتقای شفافیت و نظارت عمومی، بازتعریف ارتباط با جامعه مدنی و دانشگاهی، و توانمندسازی منابع انسانی در دستور کار قرار گیرد. همچنین هم‌راستا کردن تصمیمات شوراهای با شاخص‌های توسعه اجتماعی از جمله عدالت، فرصت‌های برابر و ارتقای سرمایه اجتماعی، می‌تواند به ارتقای حکمرانی مطلوب در ایران یاری رساند. در مجموع، اصلاحات نهادی و توجه به پیوند میان حاکمیت قانون و توسعه اجتماعی، شرط اساسی برای کارآمدتر شدن شوراهای عالی اداری در نظام حکمرانی ایران است.

واژگان کلیدی: شوراهای عالی اداری ایران، حاکمیت قانون، الزامات توسعه اجتماعی، حکمرانی مطلوب.

مقدمه

نهاد شورا در نظام حقوقی ایران جایگاهی ویژه دارد و قانون اساسی در اصول متعددی به آن پرداخته است. برخی از حقوقدانان شوراهای مندرج در قانون اساسی را به دو دسته تقسیم کرده‌اند: شوراهای تصمیم‌گیرنده و شوراهای مشورتی یا نظارتی. در این دیدگاه شوراهای تصمیم‌گیرنده نهادهایی هستند که در جایگاه مدیریت جمعی، وظایف و مسئولیت‌های سازمانی را بر عهده دارند و نقش اصلی در قانون‌گذاری یا اداره امور ایفا می‌کنند. شوراهای مشورتی یا نظارتی نهادهایی هستند که به مثابه عضو مشورتی مدیریت عمل کرده و جنبه راهنمایی، ارشاد و کنترل را دارند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴-۷۵). در منابع فقهی، شورا عمدتاً به عنوان نهادی مشورتی و نظارتی مورد توجه قرار گرفته است، در حالی که در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورا علاوه بر کارکرد مشورتی و نظارتی، واجد کارکرد تقنینی و تصمیم‌گیری نیز هست.

^۱ گروه حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران. mehrab.heidari@gmail.com

^۲ استاد گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول): vali.rostami@yahoo.com

^۳ دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. ramazanighavam@yahoo.com

شوراهای مختلفی همچون مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شوراهای محلی و شورای عالی استان‌ها در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند. حتی یک فصل کامل از قانون اساسی به شوراهای محلی اختصاص یافته و این امر بیانگر اهمیت این نهاد در ساختار حکمرانی کشور است. در قوانین عادی نیز شوراهای متعددی ایجاد و صلاحیت‌های متنوعی برای آنها مقرر شده است. بر خلاف دیدگاه رایج که شوراهای را صرفاً واجد کارکرد مشورتی یا نظارتی می‌داند، بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که نهاد شورا در ایران برخوردار از ماهیتی چندوجهی است و نمی‌توان آن را محدود به یک کارکرد خاص دانست (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴). یکی از شوراهای مهم کشور شوراهای عالی اداری هستند که ماهیت و کارکرد آنها در راستای حکمرانی مطلوب قابل تامل هستند.

شوراهای عالی اداری که مطابق قوانین و مقررات پیش و پس از انقلاب اسلامی ایجاد شده‌اند، دامنه گسترده‌ای از شوراهای موجود در نظام حقوقی کشور را تشکیل می‌دهند و تأثیر بسزایی در نظام تصمیم‌گیری سازمان‌های اداری دارند. در تعریف این شوراهای می‌توان گفت: شوراهای عالی اداری، نهادهایی هستند که در درون قوه مجریه و در کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به آن و زیر نظر دولت تشکیل می‌شوند (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۶).

حکمرانی مطلوب بر اساس شاخص‌هایی چون؛ مسئولیت و پاسخگویی و بار مالی مقررات و ... دارد؛ با این حال با مقایسه معیارهای حکمرانی مطلوب با مسائل شوراهای اداری کاستی‌هایی در این زمینه قابل رؤیت است. برای نمونه در زمینه هزینه می‌توان گفت وجود شوراهای اداری متعدد در بدنه دولت صرفه اقتصادی ندارد، زیرا اصولاً تصمیم‌گیری جمعی و تأسیس شورای اداری نیازمند تشکیلات و نیروی انسانی است. اگر این ساختارها را در بدنه اجرایی کشور بر اساس تحلیل اقتصادی (هزینه و منفعت) ارزیابی نماییم گسترش بی‌رویه و موازی این الگو به معنای تحمیل هزینه‌های اضافی بر بودجه عمومی دولت است. این مسأله یکی از دلایل اصلی مهندسی مجدد شوراهای اداری کشور است و این معیار، ادغام هر چه بیشتر شوراهای اداری را جهت صرفه جویی در هزینه‌های دولت که هر سال در حال افزایش است؛ ضروری می‌سازد.

همچنین در زمینه مسئولیت و پاسخگویی به عنوان یکی از اصول حکمرانی مطلوب و مقایسه آن با آنچه در شوراهای عالی اداری در جریان است باید بیان داشت: تشکیل برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی بر اساس پیش‌بینی خردمندانه مقام‌های عمومی در زمینه مسئولیت پاسخگویی در برابر تصمیمات اتخاذی است. همواره در امور اجرایی و دولتی تصمیماتی وجود دارند که طیف مختلفی از مسایل را تحت تأثیر قرار می‌دهند و اصولاً در تصمیم‌گیری‌های شورایی مسئولیت اتخاذ تصمیم میان اعضای که اقدام به اتخاذ تصمیم می‌نمایند توزیع می‌گردد.

گسترش بی‌ضابطه شوراهای عالی اداری در کشور نه تنها با معیارهای حکمرانی مطلوب همخوانی ندارد، بلکه به تضعیف سطح پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات اداری انجامیده است. این روند به دلیل شکل‌گیری نهادهای تصمیم‌گیر جمعی بدون در نظر گرفتن هم‌پوشانی‌های فرابخشی و میان‌بخشی، موجب بروز تداخل قابل توجه در وظایف و اختیارات این شوراهای شده است. پیامد چنین پراکندگی نهادی را می‌توان به‌روشنی در بخش فرهنگ مشاهده کرد؛ جایی که شوراهایی همچون شورای عالی میراث فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی، هم‌زمان با نهادهایی چون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم در حوزه‌های مشابه فعالیت می‌کنند و این امر به هم‌پوشانی مأموریت‌ها و کاهش کارآمدی منجر شده است (تامانها^۱، ۲۰۱۲: والدرون^۲، ۲۰۱۱).

این وضعیت به نوبه خود منجر به اتخاذ سیاست‌های متشتت، ارجاع وظایف به نهادهای موازی، رفع مسئولیت و یا مداخله در وظایف و صلاحیت‌های اجرایی یکدیگر می‌شود. این تداخل وظایف و موازی کاری ممکن است در مرحله اجرای تصمیم، ابعاد پیچیده و متنوعی به خود گیرد.

مهمترین اصول حکمرانی مطلوب در هر نظامی عبارتند از: مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت به معنای دسترسی آزاد به اطلاعات و حق آگاهی از مسائل حکومتی، پاسخگویی در برابر جامعه، شکل‌گیری وفاق عمومی، مسئولیت‌پذیری، اثر بخشی و کارایی فعالیت‌های مسئولین حکومتی و حقوق مساوی از جمله بنیادی‌ترین این اصول می‌باشند که لازمه حکمرانی مطلوب و مناسب برای هر مسئول و حاکمی در جوامع به شمار می‌آید.

درباره شوراهای عالی اداری چند پژوهش محدود انجام یافته است. از جمله پژوهش رستم‌لو، و همکاران (۱۳۹۷) با عنوان «شناسایی عوامل بازدارنده خط‌مشی‌گذاری شورایی در ایران؛ مورد مطالعه: شورای عالی اداری» است که بر اساس رویکرد مدیریتی انجام یافته است. همچنین پژوهش دیگری توسط دبیرنیا (۱۳۹۳) انجام یافته است که به بررسی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی

^۱ Tamanaha

^۲ Waldron

اجرایی «استقلال قوا یا تحدید صلاحیت های قوه مجریه» پرداخته است. پژوهش طلابکی و مزروعی ایبانه (۱۳۹۲) نیز به صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه های اجرایی و در نهایت پژوهش محبی انجدانی (۱۳۸۹) به بررسی ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران پرداخته است. اما این پژوهش با موضوعی متفاوت به ارزیابی نظام حقوقی شوراهای عالی اداری ایران در پرتو حاکمیت قانون اختصاص یافته است و قصد دارد به این پرسش کلیدی بپردازد که با مقایسه معیارهای حاکمیت قانون با مسائل شوراهای عالی اداری؛ فعالیت شوراهای عالی اداری تا چه میزان معیارهای حکمرانی مطلوب را برآورده می سازند؟ بدین منظور در این پژوهش علاوه بر بررسی ماهیت حقوقی شوراهای عالی اداری، اصل حاکمیت قانون، حاکمیت قانون و تاثیر آن بر شورای عالی اداری و در نهایت به شوراهای عالی اداری پرداخته شده است.

روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت و روش، توصیفی - تحلیلی است. رویکرد اصلی آن، مطالعه کتابخانه ای و اسنادی بوده که بر پایه منابع معتبر حقوقی، قوانین و مقررات جاری کشور، رویه های قانونی و آرای حقوقدانان انجام شده است. برای دستیابی به چارچوب مفهومی و استخراج مؤلفه های مرتبط با جایگاه و اختیارات شوراهای عالی اداری، از تحلیل محتوای کیفی بهره گرفته شده است. این مؤلفه ها سپس با شاخص های حکمرانی مطلوب و اصول حاکمیت قانون تطبیق داده شده اند.

جامعه پژوهش شامل قوانین و مقررات موضوعه جمهوری اسلامی ایران (به ویژه قانون اساسی، قوانین برنامه های توسعه، مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیأت وزیران)، آرای تفسیری شورای نگهبان، نظریات مشورتی و آثار علمی حقوق دانان برجسته است. داده ها از طریق مطالعه کتب تخصصی، مقالات علمی - پژوهشی، پایان نامه ها، گزارش های رسمی و پایگاه های اطلاعاتی حقوقی گردآوری شده اند. روش تحلیل داده ها به صورت توصیفی - استنباطی بوده است؛ بدین معنا که در مرحله نخست، مفاهیم بنیادین همچون «حاکمیت قانون»، «صلاحیت تقنینی و اجرایی شوراها» و «اصول حکمرانی مطلوب» واکاوی شد و سپس جایگاه حقوقی و نهادی شوراهای عالی اداری در پرتو اصول قانون اساسی، قوانین عادی و معیارهای توسعه اجتماعی مورد ارزیابی و تبیین قرار گرفت. یافته های پژوهش

در ادامه، یافته ها در پرتو اصول حکمرانی مطلوب و توسعه حاکمیت قانون تحلیل و جمع بندی شده اند.

ماهیت حقوقی شوراهای عالی اداری

در ادامه به بررسی ماهیت حقوقی شوراهای عالی اداری از طریق معیارهای سه گانه استقلال مالی و بودجه ای، استقلال اداری و طرف دعوی واقع شدن می پردازیم که در نهایت به این نتیجه خواهیم رسید شوراهای عالی اداری به دلایلی که ذکر شد، دارای شخصیت حقوقی مستقل نمی باشند و تنها جزئی از یک شخصیت حقوقی دولت محسوب می شوند. شوراهای موجود در ساختار حاکمیت جمهوری اسلامی ایران به طور کلی بر اساس موارد مختلف به وجود آمده اند. بعضی از شوراها بر اساس قانون اساسی، بعضی دیگر توسط قوانین عادی و بعضی توسط مصوبات هیأت وزیران تأسیس شده اند. در ذیل به تشریح این موارد مذکور خواهیم پرداخت.

- قانون اساسی:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان سند بنیادین نظام سیاسی کشور، چارچوب نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را با اتکا به مبانی و ارزش های اسلامی ترسیم کرده و بازتاب دهنده اراده پیشینی جامعه مسلمان ایران در پی ریزی چنین ساختاری است (قربانی، ۱۳۹۷). سند مؤسس برخی از شوراها به ویژه شوراهای عالی، قانون اساسی است. قانون اساسی ممکن است به گونه ای غیر مستقیم به منشأ تأسیس شورا اشاره نموده و اساسنامه و نحوه فعالیت آنها را منوط به تصویب قانون عادی نماید و یا این که مستقیماً در قانون اساسی ذکر شود. برای مثال قانون اساسی ایران منشأ تأسیس برخی از شوراها است، که از آن میان می توان به شورای عالی استان ها (اصل ۱۰۱)، شورای نظارت بر صدا و سیما (اصل ۱۷۵)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)، شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱) و شوراهای موضوع اصل ۱۰۴ قانون اساسی و کمیسیون های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی اشاره نمود. در آن دسته از شوراهایی که منشأ قانون اساسی دارند، فرآیند انحلال، تغییر و ادغام نیز کاملاً متمایز از آن دسته از شوراهایی است که به موجب قانون مصوب مجلس یا هیأت دولت تشکیل می گردند.

برخی شوراهای نیز دارای منشأ قانون اساسی هستند؛ اما سند مؤسس آنها قانون اساسی نیست. این قبیل شوراهای به لحاظ اهمیت آنها در قوانین اساسی مورد اشاره قرار گرفته اند. لیکن در غالب موارد تفصیل موارد مربوط به سازمان و تشکیلات و وظایف آنها منوط به تصویب قانون عادی یا مصوبات هیأت دولت می باشد.

- قانون عادی:

در حقوق اساسی برخی از کشورها به رئیس کشور یا نهادهای خاص نظیر قوه مقننه اجازه داده می شود که اقدام به تأسیس شوراهای اداری نمایند. معمولاً مجلس با مد نظر قرار دادن مصلحت ها و اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی رأی به تأسیس شوراهای اداری می دهد. از جمله این شوراهای عالی می توان به شورای عالی حفاظت محیط زیست (تأسیس به موجب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۲) و شورای عالی استاندارد (تأسیس به موجب قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۱) اشاره کرد.

ضروری است تا در جریان هرگونه تغییر و انحلال شوراهای به شأن قانونی و جایگاه آن در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی توجه گردد. اهمیت این مسئله به اندازه ای است که یکی از ایرادات عمده ای که منتقدین ادغام شوراهای بر مصوبه شورای عالی وارد نمودند این بود که مصوبه شورای عالی اداری نمی تواند به انحلال یا تغییر آن دسته از شوراهایی که بر اساس قانون مصوب مجلس تشکیل شده اند، اقدام نماید. این نظریه به گونه ای تلویحی در ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان « قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» پذیرفته شد. براساس این مصوبه آن دسته از شوراهایی که براساس قانون مصوب مجلس تشکیل شده بودند به وضعیت قبل برگشتند.

- آیین نامه ها و بخشنامه ها:

دسته سوم اسناد مؤسس شوراهای اداری کشوری، آیین نامه ها و مصوبات هیأت وزیران و یک یا چند وزیر است. این دسته از اسناد، از فراوانی بیشتری نسبت به قوانین عادی و اساسی برخوردارند. علاوه بر این تأسیس برخی از شوراهای اداری از ضرورت ها و لوازم امر اجرا در قوه مجریه و ضرورت های اصل ۶۰ قانون اساسی است. ابتکار تأسیس شوراهای اداری کشوری معمولاً در دست هیأت وزیران است با این حال در برخی از موارد نیز هیأت وزیران براساس تکلیف مقرر در آیین نامه های اجرایی برخی از قوانین، شوراهایی را تأسیس می نماید. علاوه بر این ها برخی از شوراهای اداری کشور نیز بر اساس تصمیمات مقامات اجرایی خارج از قوه مجریه ولی مرتبط با آن تأسیس می گردند. از جمله شاخص ترین آن ها می توان به آن دسته از شوراهای اداری اشاره نمود که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی یا بخشنامه های رئیس قوه قضائیه تشکیل شده اند (مشهدی، ۱۳۹۱؛ ۱۱۹-۱۲۵).

از منظر حقوقی، تنها اشخاص می توانند دارنده حق و تکلیف باشند و در جایگاه طرف حقوقی قرار گیرند. بر این مبنا، همه اشخاص دارای شخصیت حقوقی محسوب می شوند. در علم حقوق، اشخاص به دو گروه کلی تقسیم می شوند: اشخاص حقیقی که شامل تمامی انسان ها بوده و شخصیت آن ها از لحظه شکل گیری جنین، آغاز و با مرگ، پایان می پذیرد، و در این بازه زمانی موضوع حقوق و تکالیف قرار می گیرند؛ و اشخاص حقوقی که به صورت گروهی از افراد با منافع مشترک یا مجموعه ای از اموال با اهداف خاص شناخته می شوند و قانون برای آنان هویتی مستقل و قابلیت طرفیت حقوقی قائل می گردد؛ همچون دولت، شهرداری ها و دانشگاه ها (صفایی، ۱۳۸۳؛ ۵؛ هالیدی و کاروترز^۱، ۲۰۱۰: ۸۷).

در نظام حقوقی معاصر، اشخاص حقوقی به دو دسته حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقسیم می شوند. ویژگی های اشخاص حقوقی، حقوق خصوصی شامل حاکمیت قواعد حقوق خصوصی، نقش پررنگ اراده مؤسسين (که غالباً اشخاص حقیقی هستند)، و اهداف عمدتاً انتفاعی است؛ هرچند ممکن است دولت نیز چنین اشخاصی را تأسیس کند. در مقابل، اشخاص حقوقی عمومی معمولاً توسط نهادهای عالی دولتی ایجاد می شوند، با هدف ارائه خدمات عمومی و غیرانتفاعی شکل می گیرند، عضویت در آن ها غالباً الزامی است و فعالیتشان تحت قواعد حقوق عمومی انجام می شود (موسی زاده، ۱۳۷۷: ۷۱؛ پیترز^۲، ۲۰۱۵: ۵۶).

برای بررسی امکان برخورداری شوراهای عالی اداری از شخصیت حقوقی مستقل، باید به چند مؤلفه کلیدی توجه کرد:

(۱) استقلال مالی و بودجه ای:

¹ Halliday & Carruthers

² Peters

استقلال مالی به معنای برخورداری نهاد از اموال اختصاصی و ردیف بودجه مستقل است. با توجه به اینکه شوراهای عالی اداری عموماً در چارچوب سازمان‌های اداری مرکزی یا دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌شوند و از نظر حقوقی وابسته به هیأت وزیران، وزارتخانه‌ها و یا شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی هستند، و نیز بر اساس آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ کلیه اموال این نهادها جزء اموال دولتی محسوب شده و در تملک دولت باقی می‌ماند (قربانی، ۱۳۹۷: ۷۲)، نمی‌توان برای این شوراهای مالکیت مستقل قائل شد. همچنین بررسی قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که این شوراهای فاقد ردیف بودجه‌ای خاص بوده و اعتباراتشان از محل بودجه دستگاه اجرایی متبوع تأمین می‌شود (پهلوان، ۱۴۰۰: ۱۲۸). بنابراین، استقلال مالی و بودجه‌ای برای این شوراهای قابل شناسایی نیست.

۲) استقلال اداری:

استقلال اداری به معنای عدم تبعیت نهاد از نظر امور تشکیلاتی، اداری و استخدامی از مرجع بالاتر است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۴۵). اما با مرور مقررات مربوط به شوراهای عالی اداری روشن می‌شود که این نهادها عملاً از لحاظ تشکیلاتی و اداری تابع هیأت وزیران، وزارتخانه‌ها و معاونت‌های ریاست جمهوری هستند. دبیرخانه این شوراهای در دستگاه‌های اجرایی مستقر بوده و ریاست آن‌ها بر عهده مقامات عالی‌رتبه مانند رئیس‌جمهور، معاونان وی یا وزرا است. بنابراین، شوراهای عالی اداری فاقد استقلال اداری محسوب می‌شوند.

۳) قابلیت طرف دعوی قرار گرفتن:

از نظر دادرسی، شوراهای اداری به دلیل وابستگی سازمانی به دستگاه‌های اجرایی، خود به‌تنهایی امکان طرح دعوی علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی را ندارند و تنها می‌توان علیه آن‌ها نزد دیوان عدالت اداری شکایت طرح کرد؛ آن هم به اعتبار شخصیت حقوقی دستگاه متبوع و در نهایت دولت (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۷۱). بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که شوراهای عالی اداری از مؤلفه‌های لازم برای شناسایی به‌عنوان اشخاص حقوقی مستقل برخوردار نیستند و صرفاً به‌عنوان بخشی از شخصیت حقوقی دولت عمل می‌کنند. با این حال باید توجه نمود که این امر به این سادگی نیست و نسبت به برخی از شوراهای عالی اداری قابل تأمل است؛ برای مثال برخی از شوراهای اداری فرابخشی و فراقوه‌ای مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند؛ زیرا هم از استقلال اداری - استقلال از سه قوه - برخوردارند و هم دارای ردیف بودجه مستقل در بودجه سالانه کشور هستند. برخی دیگر از شوراهای عالی اداری وابسته به مؤسسات عمومی دولتی بوده و شخصیت حقوقی آنها مستقل از دولت است؛ مانند شوراهای دانشگاهی و شوراهای مربوط به بانک‌ها. وضعیت شخصیت حقوقی برخی از شوراهای اداری نیز مبهم است مانند آن دسته از شوراهای اداری که زیر نظر رهبری و سایر مقامات خارج از قوه مجریه تأسیس و اداره می‌شوند که نیازمند توجه بیشتر در این زمینه است (انجذانی، ۱۳۸۹: ۶۸-۷۲).

اصل حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی از اصول بنیادین حکمرانی در جوامع انسانی است که هدف اصلی آن تضمین عدالت اجتماعی و پیشگیری از خودکامگی قدرت است (راعی و عطاریان، ۱۳۹۱: ۱۲۴). با وجود اجماع نسبی بر ضرورت این اصل، در خصوص ابعاد و مؤلفه‌های آن دیدگاه‌های متنوعی وجود دارد؛ تا جایی که برخی صاحب‌نظران آن را مفهومی بسیار مهم، اما به‌سختی قابل تعریف، توصیف کرده‌اند (تامانها، ۲۰۱۲: ۲۳۲). ابهام ناشی از تکرر مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده این مفهوم و برداشت‌های متفاوت اندیشه‌ورزان از آن است. از این‌رو نخستین گام در فهم این اصل، دستیابی به تعریفی حداقلی و مورد توافق است که مسیر را برای تحلیل‌های عمیق‌تر فلسفی، حقوقی و سیاسی هموار می‌سازد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۹-۲۱).

دبیرکل سازمان ملل متحد در گزارش سال ۲۰۰۴ خود به شورای امنیت، حاکمیت قانون را چنین تعریف کرده است: «اصل حاکمیت قانون اقتضا دارد که تمامی افراد، نهادها و مقامات عمومی و خصوصی، از جمله دولت، خود را در برابر قوانین عمومی که به‌صورت شفاف وضع و اجرا شده‌اند پاسخگو بدانند و نظارت بر اجرای آن نیز باید مستقل و مطابق با هنجارهای بین‌المللی حقوق بشر باشد» (آنونیموس^۱، ۲۰۱۱: ۷). این تعریف نشان می‌دهد که حاکمیت قانون نه‌تنها محدودکننده قدرت دولت است بلکه ابزار تضمین آزادی‌های اساسی شهروندان نیز محسوب می‌شود.

^۱ Anonymous

در سنت‌های حقوقی غربی، حاکمیت قانون غالباً در تقابل با حکومت شخصی قرار گرفته است؛ مفهومی که از فیلسوفان کلاسیک چون افلاطون و ارسطو تا نظریه‌پردازان معاصر بر آن تأکید شده است (دیس، ۲۰۱۳: ۱۱۸-۱۲۰). هسته اصلی این اصل را در شعار «حکومت قوانین نه حکومت اشخاص» متبلور می‌داند که بر نفی تصمیمات خودسرانه و لزوم اتخاذ تصمیمات بر مبنای دلایل قانونی تأکید دارد. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز قانون اساسی بر لزوم حاکمیت قانون و پاسخگویی زمامداران در برابر آن تأکید جدی دارد. برای نمونه، بند ۶ اصل سوم قانون اساسی به حذف استبداد و خودکامگی و بند «ج» اصل دوم بر قسط و عدل و نفی ستمگری تأکید می‌کند. همچنین بند ۱۴ اصل سوم بر «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه و تساوی عموم در برابر قانون» تصریح دارد و ذیل اصل ۱۰۷ نیز مقام رهبری را در برابر قانون هم‌پای سایر شهروندان می‌داند (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۱؛ غفاری، ۱۳۹۱: ۱۱۵-۱۱۶). افزون بر این، اختیارات و وظایف قوای سه‌گانه و نهادهای حکومتی به‌روشنی در قانون اساسی مشخص شده و اصل ۱۵۹ نیز دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات می‌داند که صلاحیت آن صرفاً از رهگذر قانون تعریف می‌شود (قربانی، ۱۳۹۷: ۷۵).

حاکمیت قانون و تاثیر آن بر شورای عالی اداری

به عنوان طرح بحث باید گفت که نظر به حاکمیت قانون از جهات مختلفی با اندیشه محدودسازی قدرت ارتباط دارد، «منتسکیو» با طرح تفکیک قوا در «روح القوانين» این مسأله را مطرح ساخت که باید از خودکامگی جلوگیری کرد تا حقوق افراد تضمین گردد.

گفتار اول: صلاحیت مجلس نسبت به شوراهای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی

بر اساس اختیارات مندرج در جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه، شورای عالی اداری اقدام به تصویب مصوباتی در زمینه ادغام و انحلال برخی دستگاه‌های اجرایی نمود؛ از جمله این مصوبات می‌توان به الحاق سازمان صنایع دستی به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، ادغام سازمان صنایع کوچک در شرکت شهرک‌های صنعتی و نیز تجمیع صندوق‌های حمایتی نظیر صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و تشکیل صندوق مهر امام رضا(ع) اشاره کرد. این اقدامات با اعتراض و انتقاد مجلس مواجه شد؛ استدلال نمایندگان این بود که ایجاد این نهادها با مصوبات قانونی مجلس انجام شده و اگر شورا بتواند به استناد اختیارات خود این قوانین را تغییر دهد، نقش قوه مقننه بی‌معنا خواهد شد. به همین علت طرح استفساریه بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه به مجلس ارائه شد. حامیان این طرح تأکید داشتند که احکام قانون برنامه چهارم باید به‌صورت یکپارچه دیده شود و نمی‌توان بخش‌هایی از آن را جداگانه مبنای ادغام یا انحلال قرار داد؛ زیرا همین قانون، این امور را در زمره اختیارات مجلس دانسته و مقرر کرده است که اگر دولت قصد چنین اقدامی را دارد، باید صرفاً لایحه‌ای به مجلس ارائه دهد و مرجع تصمیم‌گیر نهایی مجلس است، نه هیأت وزیران یا شورای عالی اداری. مستندات این نظر را می‌توان در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۱۳۹ و بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون مذکور یافت. در نتیجه، این اختلاف شکل گرفت که آیا قوه مجریه اختیار چنین ادغام و انحلالی را دارد یا این صلاحیت منحصرأ از آن مجلس است و در صورت ضرورت می‌تواند آن را به دولت تفویض کند، یا این صلاحیت ماهیتاً غیرقابل‌واگذاری است و حتی مجلس نیز حق تفویض آن را ندارد، چراکه جزو صلاحیت‌های تقنینی ذاتی مقنن محسوب می‌شود.

در این زمینه دیدگاه‌های متنوعی مطرح شده است:

نخست آنکه اختیار شورای عالی اداری مطلق نیست. قانونگذار در جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم با ذکر قید «به استثنای وزارتخانه‌ها» تصریح کرده که شورا در ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها صلاحیتی ندارد، اما در خصوص سایر دستگاه‌های اجرایی و سطوح سازمانی این اختیار وجود دارد. بدیهی است که دستیابی به دولتی کوچک، منقطع و کارآمد نیازمند ابزارهایی است که امکان اصلاح سریع ساختارها را فراهم کند و طی کردن فرآیند طولانی ارائه لایحه و تصویب در مجلس، مانعی برای این هدف است. بنابراین قانونگذار با آگاهی از این مسئله، ساماندهی وزارتخانه‌ها را همچنان در صلاحیت خاص خود نگاه داشته و اختیارات مربوط به سایر مؤسسات و شرکت‌های دولتی را به قوه مجریه سپرده است تا با سرعت بیشتری اقدام کند. همچنین قانونگذار در ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی را به دولت محول کرده است. این حکم در راستای جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم (منتقل شده به ماده ۱۵۴ برنامه چهارم) بوده و مکمل آن محسوب می‌شود. با این حال، این نظر محل ایراد است؛ زیرا بر اساس اصول و مستندات حقوقی، تأسیس و انحلال سازمان‌های عمومی ذاتاً امری تقنینی است.

۱- یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی، اصل حاکمیت قانون است؛ به‌موجب این اصل، روابط میان قدرت عمومی و مردم باید صرفاً بر پایه قانون شکل گیرد. از آنجا که اعمال حاکمیت و مدیریت امور عمومی مستلزم ایجاد نهادهایی است که این وظایف را بر عهده بگیرند،

تأسیس چنین سازمان‌هایی باید به موجب قانون انجام شود. به بیان دیگر، «اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند که ایجاد مؤسسات عمومی فقط با تصویب مجلس امکان‌پذیر باشد» (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۱۳۵).

۲- بررسی قوانین نشان می‌دهد که تأسیس سازمان‌های عمومی موضوعی تقنینی بوده و طبق اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، این اختیار قابل تفویض به مراجع دیگر نیست. برای نمونه:

طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعداد وزیران و حدود اختیارات آن‌ها توسط قانون تعیین می‌شود. از این اصل برداشت می‌شود که ایجاد وزارتخانه و تعیین وظایف آن صرفاً با قانون ممکن است. با همین استدلال می‌توان گفت که تأسیس مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز باید به موجب قانون انجام شود. این رویه در سایر کشورها نیز وجود دارد؛ به عنوان مثال، اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه ایجاد سازمان‌های عمومی را در صلاحیت قانون می‌داند (بوشهری، ۱۳۸۴: ۳۷-۳۸).

براساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس حق واگذاری اختیار قانون‌گذاری به اشخاص یا نهادهای دیگر را ندارد؛ بنابراین با توجه به اصول ۵۸ و ۷۱، مجلس نمی‌تواند تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های عمومی را به شورای عالی اداری بسپارد. تنها استثنا، تفویض به کمیسیون‌های داخلی مجلس است. همچنین بر اساس ذیل همین اصل، تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی از صلاحیت‌های ذاتی مجلس بوده و بدیهی است که ایجاد یا تغییر وضعیت حقوقی این سازمان‌ها نیز در همین چارچوب قرار دارد.

طبق ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، ایجاد وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی تنها در موارد استثنایی و با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس ممکن است. این حکم مؤکداً نشان می‌دهد که حتی ادغام و انحلال این نهادها نیز باید با مجوز مقنن انجام شود.

همچنین تبصره ماده ۱ قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۶) تصریح دارد که هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند، صرفاً با تصویب مجلس امکان‌پذیر است.

بنابراین، نمی‌توان پذیرفت که نهادی بر اساس قانون مجلس ایجاد شود و انحلال یا ادغام آن به تصمیم مرجعی غیر از مجلس مانند شورای عالی اداری یا هیأت وزیران سپرده شود. چنین امری موجب تداخل صلاحیت‌ها و بی‌نظمی در نظام حقوقی کشور خواهد شد. در نتیجه، در موارد شک، باید به اصل صلاحیت مجلس رجوع کرد و صلاحیت شورا را منتفی دانست.

ظواهر اصول قانون اساسی، به گونه‌ای شکل گرفته است که اصول آن باید همواره بی طرفانه و برای همیشه، روابط میان دستگاه حاکم و مردم نظارت داشته باشد و این امر زمانی قابل اجراء است که قدرت نیروها و گروه‌های زمان تنظیم قانون اساسی، در آینده نیز به همان شکل باقی بماند. بهره‌مند شدن از یک قانون اساسی خوب و مترقی صرفاً نمی‌تواند به عنوان ملاک و معیار کاری قرار گیرد. بلکه آگاهی و درک مردم و چگونگی فضای سیاسی و نیز نحوه اجرای این قانون نقش عمده‌ای را در این میان ایفاء می‌کند. از آنجا که اصول پیش‌بینی شده در قانون اساسی، از نظر ماهیت نیز جنبه اجباری دارد، لذا لازم است از طریق سازوکار خاصی، ضمانت اجرای این قانون تعیین گردد؛ در غیر این صورت تدوین و تصویب قانون اساسی منتهای داشتن ضمانت اجرا کاری مهم‌بل بوده و هیچ‌آثاری را در پی نخواهد داشت. این تضمینات در بعضی کشورها، در خود قانون اساسی مشخص گردیده که در واقع با این کار، خصلت قانون اساسی به آن داده شده و در بعضی دیگر این امر بر عهده قوه مقننه گذاشته شده است.

از آنجا که قانون اساسی هر کشور، نمادی از آرزوها و تمایلات یک ملت و معرف پایه‌های اعتقادی و پیوندهای عمیق معنوی و اخلاقی آن‌ها به شمار می‌رود و با توجه به اینکه این قانونی است که از یک سو مقررات دراز مدت سیاسی را تدارک دیده و از سوی دیگر، به وضع کردن قواعدی اقدام می‌ورزد که به عنوان پایه و اساس سایر قواعد حقوقی در جامعه محسوب می‌شود، یقیناً دارای جایگاهی رفیع و نمود قوه مؤسس است.

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

در تعارض میان مصوبات پارلمان با قانون اساسی اصلی به نام رجحان و برتری احکام قانون اساسی بر قوانین عادی وجود دارد که طبق این اصل سایر مصوبات باید با احکام قانون اساسی مطابقت داشته باشد و اگر مغایرتی بین قانون اساسی با مصوبات دیگر وجود داشته باشد، تقدم با اصول قانون اساسی است. سازمان‌دهی ساختار اداری کشور از طریق ایجاد نهادها و مؤسسات دارای مبنای قانونی و تعیین حدود وظایف و اختیارات آنها، از جمله وظایف تقنینی مجلس به شمار می‌آید. بر همین اساس، بسیاری از مؤسسات عمومی با تصویب قوانین تأسیس شده‌اند. بنابراین مجلس اختیار دارد مستقیماً نسبت به ایجاد شوراهای اداری اقدام کند. اما این تأسیس نباید منجر به تجاوز این قوه به حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مجریه شود؛ زیرا قانون اساسی به استقلال قوا از یکدیگر تصریح کرده است و هرگونه عبور از مرز صلاحیت‌ها و ورود به صلاحیت قوه دیگر نقض قانون اساسی به شمار می‌آید (پروین، ۱۳۸۷؛ ۳۳-۳۶).

چالش‌های اصل حاکمیت قانون در شوراهای عالی اداری

بر اساس اصل تفکیک مطلق قوا هیچ یک از قوا حق دخالت در امور همدیگر را ندارد و فقط در قوای نسبی امکان دخالت‌های جزئی وجود دارد. در مورد قوه مقننه هم این اصل صادق است، جز دخالت‌های حداقلی در کار این قوا دیگر قوا حق دخالت در کار اصلی این قوه که قانونگذاری است، ندارند. زیرا اولاً نوعی خروج دیگر قوا و نهادها از اختیاراتشان است ثانیاً دخالت دیگر قوا و نهادها در امر حساس قانونگذاری این خطر را ایجاد میکند که با ورود به این عرصه قدرتشان افزون شده و موجب تمرکز آن گردد که بسیار خطرناک می‌باشد ثالثاً به دلیل تخصصی بودن امر قانونگذاری واکزاری این امر به دیگر نهادها و قوا موجب قانونگذاری‌های نامطلوب و غیر تخصصی می‌گردد و رابعاً اینکه قوه قانونگذار یا باید خود مردم باشد یا منتخب مردم برای این امر باشد زیرا مردم این گونه صلاح دیدند که مصلحت امور کشور را به دست نمایندگان خویش سپرده اند خامساً ورود دیگر نهادها به عرصه ی قانون گذاری به علت تعدد قانونگذاری موجب اختلاط در قانون گذاری میشود و نمی توان مراتب اهمیت قوانین آنها را فهمید و همچنین موجب تعارض در عمل به قانون میگردد بر این اساس میتوان گفت بر اساس اصل حاکمیت قانون، هیچ یک از قوا و نهادها حق دخالت در قانونگذاری ندارند؛ زیرا قانونگذاری از وظایف اختصاصی قوه مقننه است و ورود سایر قوا یا نهادها به این حوزه، تجاوز از حدود صلاحیت تلقی می‌شود. به همین دلیل، در چارچوب اصل حاکمیت قانون، وجود مراجع متعدد قانونگذاری پذیرفتنی نیست و در کشوری که قانون بر آن حاکم است، باید مرجع قانونگذاری به‌طور شفاف مشخص بوده و از پراکندگی و تعدد مراجع تصمیم‌گیر جلوگیری شود.

با این حال، هرچند اصل بر یگانگی مرجع قانونگذاری است (راسخ، ۱۳۸۰؛ ۱۳۰)، در جمهوری اسلامی ایران برخی مراجع نیز در حوزه‌های خاص اختیار وضع قانون دارند که صلاحیتشان محدود و موضوع‌محور است. حتی در مواردی، مصوبات این مراجع جایگاهی بالاتر از قوانین عادی می‌یابند. یکی از این مراجع، همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای عمومی است که بسته به موضوع، می‌تواند هم‌سطح یا حتی برتر از پارلمان قرار گیرد (نورایی، ۱۳۹۲؛ ۴-۵).

علاوه بر این موارد که در قانون اساسی تصریح شده‌اند، شوراهای متعددی با عنوان «شورای عالی» و عمدتاً به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شده و اقدام به وضع مقررات می‌کنند؛ مقرراتی که انتظار می‌رود همانند قوانین عادی لازم‌الاجرا باشد. اما در این خصوص می‌توان ایراداتی وارد دانست: نخست آنکه تعدد این مراجع به آشفتگی در نظام قانونگذاری منجر می‌شود؛ دوم، نبود سازوکار نظارتی کارآمد بر مصوبات آنها؛ و سوم، احتمال تصویب مقرراتی مغایر یا فراتر از اراده قانون‌گذار. البته وضعیت شورای عالی انقلاب فرهنگی به دلیل ماهیت خاص آن، اندکی متفاوت است. (ملک افضلی، بی تا؛ ۷۳)

نکته شایان ذکر اینکه این شوراها که اصولاً در دست زمامداران است و گرچه حتی قانون اساسی آنها را به رسمیت شناخته باشد، اما باید یاد آور شد که گرفتن قسمتی از قدرت قانونگذاری از دست منتخبین مردم در مجلس و دادن آن به زمامداران دیگر علاوه بر آنکه خلاف اصل تفکیک قواست، تمرکز قدرت در دست عده ای گاهاً ممکن است موجب شود قوانینی وضع کنند که خلاف منافع عمومی و به نفع خودشان باشد. در این صورت است که باید گفت این شوراها اصولاً خلاف فلسفه ی اصل حاکمیت قانون هستند، گرچه از منظر حاکمیت شکلی قانون تا حدودی قابل اعتنا هستند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، افزون بر مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع اصلی قانونگذاری، نهادهای خاصی نیز دارای اختیارات تقنینی هستند. از جمله این مراجع می‌توان به مجلس خبرگان رهبری، دستورات و فرامین رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اشاره کرد. شکل‌گیری این مراجع عمدتاً بر پایه احکام حکومتی بوده است و این امر ناشی از جایگاه ویژه دین در ساختار جمهوری اسلامی است که منجر به تعدد مراکز تصمیم‌گیری تقنینی شده است. بر این اساس، دو چالش اصلی پیش‌روی نظام قانونگذاری را می‌توان چنین برشمرد: نخست، کثرت و هم‌پوشانی مراجع قانونگذار و دوم، امکان بروز تعارض میان مصوبات این نهادها با قوانین عادی.

نتیجه گیری

بررسی جایگاه شوراهای عالی اداری ایران نشان می‌دهد که این شوراهای علی‌رغم نقش برجسته‌ای که در هماهنگی و سیاست‌گذاری کلان اجرایی کشور دارند، از منظر حقوقی فاقد شخصیت مستقل هستند و در چارچوب ساختار دولت فعالیت می‌کنند. این امر موجب شده است که هرگونه تصمیم‌گیری، مصوبه یا اقدام این شوراهای تحت تأثیر نهادها و مقامات بالادستی مانند رئیس‌جمهور، وزرا و معاونان رئیس‌جمهور باشد و استقلال واقعی در تصمیم‌گیری‌های اساسی و تخصیص منابع وجود نداشته باشد. به همین دلیل، شوراهای عالی اداری هرچند می‌توانند در حوزه سیاست‌گذاری نقش مهمی ایفا کنند، اما در مقام عمل و از منظر حقوقی، بخشی از ساختار اجرایی دولت محسوب می‌شوند و قابلیت عمل مستقل حقوقی و مالی برای آن‌ها محدود است.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد محدود کردن شوراهای عالی اداری به نقش مشورتی یا نظارتی، تصویر کاملی از ظرفیت‌ها و کارکردهای قانونی این نهاد ارائه نمی‌دهد. مطالعه جایگاه این شوراهای در پرتو اصل حاکمیت قانون نشان می‌دهد که شوراهای عالی اداری، با وجود نقش مدیریتی و هماهنگی که دارند، گاهی در قلمروهایی وارد می‌شوند که از لحاظ قانون اساسی و مقررات جاری در حوزه صلاحیت قوه مقننه یا سایر نهادهای قانونی تعریف شده است. این مسئله به ویژه در مواردی که شوراهای اقدام به تصویب مقررات یا ادغام و انحلال سازمان‌ها و مؤسسات دولتی می‌کنند، نمود پیدا می‌کند. چنین اقداماتی بدون نظارت کافی و با تکیه بر مصوبات غیرشفاف می‌تواند منجر به تداخل اختیارات، تضاد میان قوانین و مقررات و ایجاد ابهام در نظام قانونگذاری کشور شود. بنابراین، وجود شوراهای متعدد با عنوان «شورای عالی» و اختیارات گسترده‌ای که برخی از آن‌ها به موجب قوانین عادی یا مصوبات هیأت وزیران به آن‌ها تفویض شده است، همواره چالشی جدی برای تحقق حاکمیت قانون و جلوگیری از تمرکز قدرت در دست عده‌ای محدود به شمار می‌آید.

از منظر الزامات توسعه اجتماعی، اهمیت شفافیت و پاسخگویی شوراهای عالی اداری بیش از پیش آشکار می‌شود. این شوراهای به دلیل نقش کلیدی در سیاست‌گذاری و اداره امور اجرایی، می‌بایست تحت نظارت مؤثر و دقیق باشند تا منافع عمومی تضمین شود و امکان سوءاستفاده یا تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای به حداقل برسد. نبود سازوکارهای شفاف نظارتی و عدم تعیین دقیق حدود اختیارات می‌تواند موجب کاهش اعتماد عمومی به نظام اداری و دولت شود، مسئله‌ای که به ویژه در نظامی مانند جمهوری اسلامی ایران با الزامات توسعه اجتماعی اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند. تحقق عدالت اجتماعی، پاسخگویی به شهروندان و تأمین حقوق اساسی مردم، تنها زمانی امکان‌پذیر است که شوراهای عالی اداری در چارچوب مقررات شفاف و با نظارت کافی عمل کنند.

تحلیل تاریخی نشان می‌دهد که شوراهای عالی اداری از آغاز انقلاب اسلامی نقش مهمی در برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایفا کرده‌اند. این شوراهای غالباً با هدف هماهنگی میان نهادهای مختلف، اجرای سیاست‌های کلان دولت و پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور تأسیس شده‌اند. با این حال، فقدان تعریف روشن از جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های این شوراهای موجب شده است که در عمل، تصمیمات آن‌ها گاهی با قوانین عادی، اصول قانون اساسی و سایر مقررات اجرایی تعارض پیدا کند. این وضعیت نه تنها کارآمدی شوراهای را کاهش می‌دهد، بلکه امکان تحقق عدالت اجتماعی و پاسخگویی قانونی را نیز محدود می‌سازد.

اصل حاکمیت قانون در ایران، علی‌رغم پیشینه تاریخی نسبتاً کوتاه، به عنوان ستون فقرات نظام حقوقی و اداری کشور مطرح است. شوراهای عالی اداری، با توجه به اینکه بخشی از قدرت اجرایی را در اختیار دارند، باید در راستای تحقق این اصل فعالیت کنند. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی از شوراهای با ورود به قلمروهایی که طبق قانون و اصل تفکیک قوا صرفاً در اختیار قوه مقننه یا سایر نهادهای قانونی است، اصول حاکمیت قانون را نقض می‌کنند. این مسئله، هم به دلیل نبود شفافیت در مصوبات و هم به دلیل تعدد نهادها و مراجع با عنوان مشابه، پیچیدگی و ابهام در نظام قانونگذاری ایجاد می‌کند و خطر تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری خارج از چارچوب قانونی را افزایش می‌دهد.

از منظر توسعه اجتماعی، شوراهای عالی اداری باید تضمین‌کننده حقوق شهروندان باشند و زمینه را برای مشارکت مردم، نظارت عمومی و پاسخگویی قانونی فراهم آورند. نبود مکانیزم‌های مؤثر نظارتی و شفافیت اداری، زمینه سوءاستفاده، تصمیم‌گیری‌های نابرابر و کاهش اعتماد عمومی را فراهم می‌کند. بنابراین، تحقق عدالت اجتماعی و پاسخگویی به مردم تنها با ایجاد چارچوب قانونی روشن، نظارت مؤثر و شفافیت مالی و اداری امکان‌پذیر است. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که شوراهای اداری مستقل و شفاف، با تعیین دقیق حدود صلاحیت‌ها و سازوکارهای نظارتی، نه تنها کارآمدی دولت را افزایش می‌دهند بلکه به ارتقای اعتماد عمومی و تحقق عدالت اجتماعی کمک می‌کنند.

پیشنهادهای

بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، به منظور ارتقای کارآمدی شوراهای عالی اداری و انطباق فعالیت‌های آن‌ها با اصول حاکمیت قانون و الزامات توسعه اجتماعی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

تقویت جایگاه حقوقی شوراهای بازنگاری در قوانین و مقررات مرتبط با شوراهای عالی اداری ضروری است تا شخصیت حقوقی مستقل برای آن‌ها تعریف شود. این اقدام می‌تواند موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی در تصمیم‌گیری‌ها گردد.

استقلال مالی و اداری: تخصیص منابع مالی مشخص و بودجه مستقل، همراه با اصلاح سازوکارهای اداری، باعث می‌شود شوراهای از وابستگی بیش‌ازحد به دستگاه‌های اجرایی رها شده و در چارچوب حاکمیت قانون نقش مؤثرتری ایفا کنند.

تقویت شفافیت و نظارت: ایجاد نظام‌های نظارتی کارآمد و شفاف، همراه با انتشار عمومی مصوبات شوراهای، می‌تواند اعتماد عمومی را افزایش داده و الزامات توسعه اجتماعی را بهتر تأمین نماید.

بازآفرینی ارتباط شوراهای با جامعه مدنی: شوراهای عالی اداری باید سازوکارهای مشارکت نهادهای مدنی، دانشگاهی و کارشناسی را در تصمیم‌سازی‌ها تقویت کنند تا تصمیمات اتخاذشده منعکس‌کننده نیازهای واقعی جامعه باشد.

هم‌راستاسازی با اهداف توسعه اجتماعی: شوراهای باید در تدوین برنامه‌ها و مصوبات خود، شاخص‌های توسعه اجتماعی نظیر عدالت، فرصت‌های برابر، و ارتقای سرمایه اجتماعی را مدنظر قرار دهند.

توانمندسازی نیروی انسانی شوراهای: برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی در حوزه حقوق اداری، حکمرانی مطلوب و توسعه اجتماعی برای اعضا و کارشناسان شوراهای، به ارتقای سطح کیفی تصمیمات منجر خواهد شد.

در مجموع، اجرای این پیشنهادها می‌تواند جایگاه شوراهای عالی اداری را در نظام حکمرانی ایران ارتقا دهد و مسیر هم‌افزایی میان حاکمیت قانون و الزامات توسعه اجتماعی را هموار سازد.

منابع

۱. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). مسائل حقوق اساسی، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۲. پروین، خیرالله (۱۳۸۷). اختیارات و صلاحیات و محدودیتهای قوه مقننه در قانون گذاری، نشریه حقوق اساسی، پیاپی ۱۰.
۳. پهلوان، سمانه (۱۴۰۰). جایگاه شوراهای عالی در نظام تصمیم‌گیری ایران. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۷(۱)، ۱۲۸.
۴. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۳). صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی «استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه»، حقوقی دادگستری زمستان ۱۳۹۳، شماره ۸۸، ۱۱۵ - ۱۴۴.
۵. راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. راعی، مسعود و عطاریان، فرامرز (۱۳۹۱). حاکمیت قانون و احکام حکومتی. نشریه حکومت اسلامی، ۱۷(۱)، ۱۲۴-۱۲۵.
۷. راعی، مسعود و عطاریان، فرامرز (۱۳۹۱). حاکمیت قانون واحکام حکومتی، نشریه حکومت اسلامی، سال هفدهم، ش ۱، پیاپی ۶۳.
۸. رستم‌لو، رضا؛ نرگسیان، عباس؛ منوریان، عباس (۱۳۹۷). شناسایی عوامل بازدارنده خط‌مشی گذاری شورایی در ایران؛ مورد مطالعه: شورای عالی اداری، سیاستگذاری عمومی زمستان ۱۳۹۷، دوره چهارم - شماره ۴، ۷۵ - ۹۰.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶). پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون. مدیریت دولتی، ۳۸، ۳۱.
۱۰. صفایی، سید حسین (۱۳۸۳). حقوق مدنی: اشخاص و محجورین. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۱. طلابکی، اکبر؛ مزروعی‌ایبانه، یحیی (۱۳۹۲). صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی، دانش حقوق عمومی تابستان ۱۳۹۲، سال دوم - شماره ۴: ۴۷ - ۷۲.
۱۲. غفاری، هدی (۱۳۹۱). نسبت میان حاکمیت شرع و حاکمیت قانون در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۱۴(۳۶)، ۱۱۵-۱۱۶.
۱۳. قربانی، عباس (۱۳۹۷). تحلیل کارکرد شوراهای عالی در نظام اداری ایران. فصلنامه پژوهش‌های مدیریت دولتی، ۱۱(۲)، ۷۵-۷۲.
۱۴. قربانی، عباس (۱۳۹۷). تحلیل مبانی فکری و ارزشی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۹(۲)، ۲۵-۴۶.
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰). حقوق مدنی: اشخاص و محجورین. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۶. محبی‌انجذانی، داود (۱۳۸۹). ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران، کانون مهر ۱۳۸۹ - شماره ۱۰۹: ۶۷ - ۹۲.
۱۷. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۸. مشهدی، علی (۱۳۹۱). اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوئیس، فصلنامه‌ی حقوق، دوره ۴۲، ش ۳، صص ۲۹۱-۳۰۱.
۱۹. ملک‌افضلی، محسن، (بی تا) جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانونگذاری «نشریه حکومت اسلامی سال دوازدهم، ش ۲،
۲۰. موسی‌زاده، جلیل (۱۳۷۷). حقوق عمومی. تهران: سمت.
۲۱. نورایی، مهدی (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانونگذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری، تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۱۲
۲۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران: نشر میزان، چاپ ششم.

منابع خارجی

1. Anonymous. (2011). The United Nations Rule of Law Indicators. UN Publication.
2. Bobonis, G. J., Gertler, P. J., Gonzalez-Navarro, M., & Nichter, S. (2019). Government transparency and political clientelism: Evidence from randomized anti-corruption audits in Brazil.
3. Dicey, A. V. (2013). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Fund, pp. 118-120.
4. Halliday, T. C., & Carruthers, B. G. (2010). Bankrupt: Global lawmaking and systemic financial crisis. Stanford University Press, p. 87. Dicey, A. V. (2013). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Fund, pp. 118-120. Peters, B. G. (2015). Advanced introduction to public policy. Edward Elgar Publishing.
5. Jiménez González, J. L., & Albalade, D. (2018). Transparency and local government corruption: what does lack of transparency hide?. European Journal of Government and Economics, 7(2), 106-122.
6. Peters, B. G. (2015). Advanced introduction to public policy. Edward Elgar Publishing.
7. Tamanaha, B. Z. (2012). The history and elements of the rule of law. Singapore Journal of Legal Studies, 232-247.
8. Tamanaha, B. Z. (2012). The history and elements of the rule of law. Singapore Journal of Legal Studies, 232-247.
9. Waldron, J. (2011). The rule of law and the importance of procedure. Nomos, 50, 3-31.