

نظام حقوقی حاکم بر شوراهای اداری درون قوه مجریه، آسیب‌شناسی و ارائه الگوی مطلوب



یحیی مزروعی ایبانه^{۱*}، علی عبدالاحد^۲

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۰۸

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2022.1585.1471](https://doi.org/10.22034/qjplk.2022.1585.1471)

چکیده

یکی از ارکان نظام حکمرانی در قوه مجریه شوراهای اداری هستند. ایجاد و توسعه روزافزون و بدون قاعده این شوراهای چالش‌ها و آسیب‌هایی را در منظومه حقوق عمومی ایجاد کرده است. با توجه به آنکه مقنن از سال ۱۳۰۰ تاکنون اقدام به تأسیس این شوراهای در نظام حقوقی ایران کرده است، این پرسش مطرح می‌شود که آیا این اقدام منطبق با موازین حقوق عمومی و اصول قانون اساسی است. نتایج این پژوهش با بهره‌گیری از اسناد قانونی و اتخاذ رویکردی تحلیلی-توصیفی نشان داد تجویز تأسیس شورا درون قوه مجریه خلاف موازین یادشده و اصول ۶۰ و ۱۳۸ و ۵۷ قانون اساسی است؛ یعنی تنها نهاد شورایی درون قوه مجریه که مقنن اساسی آن را به رسمیت شناخته هیئت وزیران است و هرچند در اصل ۱۳۸ تشکیل کمیسیون متشکل از چند وزیر پیش‌بینی شده است، این امر منوط به اراده هیئت وزیران است نه مجلس. بنابراین، در این نوشتار به بررسی این موضوع و ارائه سازوکاری جهت رفع اشکالات و ایرادات موضوع یادشده پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی: اصل تفکیک قوا، شوراهای اداری، صلاحیت، قانون اساسی، هیئت وزیران.





Examining the Legal System Governing Administrative Councils within the Executive Branch, Pathology and Providing a Favorable Model

Yahia Mazroei^{1*},  Ali Abdolabad² 

1- ph.d of public law, allameh tabatabaei university

2- ph.d student of public law, allameh tabatabaei university

DOI: [10.22034/qjplk.2022.1585.1471](https://doi.org/10.22034/qjplk.2022.1585.1471)

Abstract

One of the pillars of the governing system in the executive branch are the administrative councils. These councils have been developed and increased in a way that has created challenges and problems for the system of public law. Given the fact that the legislature established these councils in the Iranian legal system in [the Persian year of] 1300, the question arises whether this action was in accordance with the standards of public law and the principles of the constitution. Therefore, this paper will examine this issue and a mechanism will be suggested to resolve the problems related thereto. The findings of this study, using legal documents and adopting an analytical-descriptive approach, suggest that the establishment of a council within the executive branch is against the principles of the [Iranian] constitution regarding the structure of the executive, namely articles 60, 57 and 138, and that the only council body within the executive branch recognized by the constitution is the cabinet. However, under article 138 of the constitution, the formation of a commission composed of several ministers is foreseen. This is subject to the will of the cabinet, not the parliament.

Keywords:

Administrative Councils, Jurisdiction, Principle of Separation of Powers, Constitution, The Council of Ministers.

* Email: yahiamazroei@gmail.com (Corresponding Author)



مقدمه

شوراهای اداری یکی از ارکان نظام تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات شناخته می‌شوند. «شوراهای عالی اداری شوراهایی هستند که در درون قوه مجریه و در کنار سازمان‌های اداری مرکزی و دستگاه‌های اجرایی مرکزی زیر نظر قوه مجریه تشکیل می‌شوند.» (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۷۶). در خصوص نظریات موجه تأسیس شورای اداری می‌توان به مواردی همچون «رویکرد هماهنگی و همکاری شامل صلاحیت‌های مشترک، نفی مدیریت جزیره‌ای، هماهنگی تشکیلاتی و هماهنگی موضوعی، رویکرد مقررات‌گذاری بهتر، رویکرد مشورت و مشارکت، رویکرد نظارت و کنترل، و رویکرد حل‌وفصل اختلافات» (مشهدی و فریادی، ۱۴۰۰: ۲۰ - ۲۸) اشاره کرد. با عنایت به گسترش نقش و کارکردهای دولت در امور اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، و فرهنگی از سال ۱۳۰۰ مقنن عادی در حوزه‌های یادشده اقدام به تأسیس این شوراها داخل قوه مجریه کرده است؛ با این فرض که در مورد موضوعی خاص مشکلات و چالش‌هایی پدید می‌آید و برای حل آن‌ها مقنن راه‌حل را در تشکیل شورایی متشکل از نمایندگان قوه مجریه یا ترکیبی از نمایندگان قوه مجریه و سایر قوا و حتی در مواردی بخش غیردولتی می‌داند. در واقع، موازی و هم‌عرض نهاد هیئت وزیران منبث از اصل ۱۳۸ قانون اساسی، قانون‌گذار شوراهایی را مثل ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز تأسیس می‌کند و به آن‌ها، علاوه بر صلاحیت وضع مقررات مادون قانون، صلاحیت‌های دیگری از قبیل نظارت بر نحوه اجرای قوانین، هماهنگی بین دستگاه‌ها، و اجرای برخی از تصمیمات را می‌دهد.

«عدم ذکر جایگاه و صلاحیت‌های این شوراها در قانون اساسی ابهامات بسیاری را در مورد جایگاه، ماهیت، و صلاحیت‌های این شوراها به وجود آورده است» (محبی انجدانی، ۱۳۸۹: ۹۱). همچنین، در خصوص فلسفه و محدوده صلاحیت مجلس، مبانی حقوقی، حدود و ثغور فعالیت، قلمرو وظایف و اختیارات، چگونگی ارتباطات و تعاملات شوراها با سایر اجزای قوه مجریه، مثل نهاد هیئت وزیران، و نحوه نظارت بر مصوبات آن‌ها به‌رغم چالش‌های ایجادشده بحث انتقادی صورت نگرفته است.

بررسی نحوه عملکرد این شوراها و ایرادات و چالش‌های موجود، ضرورت تحول در طراحی جدید آن‌ها را آشکار می‌کند. به دلیل نابسامانی در نحوه عملکرد این نهادها، شورای

عالی اداری در سال ۱۳۸۶ اقدام به ساماندهی این شوراها کرد. اما، مجلس در مقابل این اقدام مقاومت و ۱۸ شورای عالی را در قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی (۱۳۸۶) تثبیت و ابقا کرد و به دولت اختیار داده شد که لایحه ساماندهی شوراها را به مجلس ارائه کند که تاکنون اتفاقی رخ نداده است.

دلایل متعددی بر ضرورت بازمهندسی شوراهای اداری قابل شمارش است که از آن‌ها می‌توان به «تکثیر نهادهای تصمیم‌گیر جمعی و رشد بیمارگونه آن‌ها به عنوان یک روش مرسوم و راه‌حل برخی از مشکلات، وجود شوراهای اداری متروک، اطاله در تصمیم‌گیری، موازی‌کاری و تداخل وظایف، تحمیل هزینه‌های عمومی، ضعف مسئولیت و پاسخگویی و فرایندهای دیوانسالارانه» (مشهدی، ۱۳۹۲: ۲۵۹ - ۲۶۱) اشاره کرد.

سؤال اصلی این پژوهش این است که آیا مجلس به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی می‌تواند درون قوه مجریه اقدام به تأسیس شورای اداری کند و این امر منطبق با موازین حقوق عمومی و اصول قانون اساسی است. در این نوشتار می‌کوشیم با هدف بازشناسی و ارائه رویکردی جدید از این شوراها، ضمن بیان پیشینه تاریخی موضوع و بررسی و ارزیابی حقوقی عملکرد نهادهای تقنینی و نظارتی در انطباق با بایسته‌های حقوق عمومی و تبیین آسیب‌های ناشی از تأسیس این شوراها در نظام حقوقی و اداری ایران، راهکاری برای حل ریشه‌ای این موضوع ارائه دهیم. در جهت تحقق این هدف، در آغاز، به پیشینه تاریخی و سوابق قانونی اشاره می‌کنیم و در گام بعد به جایگاه و ماهیت این شوراها در نظام حقوقی و تحلیل حقوقی عملکرد مجلس در خصوص تأسیس شوراها می‌پردازیم. مرحله سوم به آسیب‌شناسی شوراها اختصاص دارد. و در انتها، ضمن ارائه الگوی مطلوب، راه‌حل و سازوکاری مبتنی بر موازین حقوق عمومی برای اصلاح وضع نابسامان موجود ارائه می‌کنیم.

۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی

قانون‌گذار اساسی، در اصول ۳۹ و ۴۱ قانون اساسی مشروطه، نهاد شورایی هیئت وزیران را به رسمیت شناخت بدون آنکه به صلاحیت‌های آن اشاره کند. مقنن عادی در سال ۱۳۰۰، تحت عنوان قانون شورای عالی معارف، اقدام به تأسیس اولین شورای اداری در قوه مجریه کرد و این روند بعد از صد سال همچنان ادامه دارد. در سال ۱۳۵۸، مقنن اساسی، ضمن به رسمیت شناختن مجدد هیئت وزیران در اصل ۱۳۸، در این اصل و سایر اصول، صلاحیت‌هایی

را برای آن نهاد تعیین کرد. در بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) عبارت «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است.» به انتهای اصل یادشده اضافه شد.

شورای عالی اداری (۱۳۸۶) با هدف اصلاح نظام اداری، افزایش تحرک و کارایی و بهره‌وری، بهبود خدمت‌رسانی به مردم با حفظ کرامت آنان، ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت و دقت، کارآمدی، جلوگیری از بوروکراسی زاید و اتلاف وقت، پرهیز از تصمیمات پراکنده و متنوع و متراکم و مشابه یا متعارض در موضوع واحد، پرهیز از شرکت در جلسات متعدد و مشابه و زاید که مانع کار و تلاش است و بیشتر وقت مدیران ارشد را نیز به خود اختصاص داده است، صرفه‌جویی، ارتقای سطح کیفی تصمیمات، و تمرکز بر موضوعات با محتوای واحد ۲۸ شورا را در یک‌دیگر یا کمیسیون‌های دولت ادغام کرد.

مجلس در قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی (۱۳۸۷)، ضمن مخالفت با این اقدام، ۱۸ شورا را تثبیت و ابقا و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در انتهای مصوبه مجلس مقرر کرد دولت می‌تواند پیشنهادهای لازم را برای بازنگری در وضعیت شوراهای از حیث اصلاح وظایف و اختیارات و تعداد اعضا و حذف یا ادغام آن‌ها در یک‌دیگر برای افزایش کارایی و تشکیل مستمر آن‌ها به مجلس تقدیم کند.

بعد از گذشت چهارده سال از تصویب این قانون، هیچ اقدامی از سوی دولت و مجلس صورت نگرفته است و روزبه‌روز با مصوبات مجلس و تأیید شورای نگهبان به تعداد شوراهای بدون داشتن یک نقشه راه اصولی اضافه می‌شود. رویه شورای نگهبان در مورد تأسیس شوراهای دچار تشتت و ناهمگونی بوده است؛ اگرچه در حال حاضر ایجاد این شوراهای پذیرفته است. طبق نظر مشورتی ۱۹۴۹، مورخ ۱۳۶۳/۰۷/۲۵، تشکیل شوراهای تصمیم‌گیرنده در رابطه با امور اجرایی با عضویت افراد خارج از هیئت وزرا با قانون اساسی مغایرت دارد. در واقع، از دیدگاه شورا می‌توان شورایی در رابطه با امور اجرایی با عضویت اعضای هیئت وزیران (رئیس‌جمهور و وزرا) تشکیل داد. رویه شورا تاکنون نیز مؤید این رویکرد است. مجلس در مصوبه مربوط به عضویت وزیر راه و ترابری در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۲) مقرر کرد وزیر راه و ترابری به اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اضافه می‌شود. شورا

اعلام کرد: «نظر به اینکه این‌گونه شوراها که متکفل قانون‌گذاری یا امور اجرایی می‌شوند و قانون اساسی این مسئولیت‌ها را به مراجع قانونی یا اجرایی مذکور در اصول ۶۰ و ۱۳۷ و ۱۳۸ واگذار کرده مصوبه خلاف اصول مذکور شناخته شد». این رویکرد شورا منطبق با موازین حقوق عمومی بود. ولی برخی حقوقدانان بر آن‌اند که «استناد به اصل ۶۰ قانون اساسی نمی‌تواند مورد قبول باشد؛ چراکه این شوراها خود در بطن قوه مجریه تشکیل می‌شوند و جزئی از قوه مزبور محسوب می‌شوند. بنابراین ممنوعیتی برای عهده‌دار شدن کارکردهای اجرایی توسط آن وجود نخواهد داشت.» (سهراب‌لو و اصلانی، ۱۳۹۶: ۲۵۵). مجلس در قانون الحاق یک بند به ماده ۳ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۶) تصویب کرد وزیر راه و ترابری به اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری افزوده می‌شود و این حکم به تأیید شورا رسید. یعنی شورا از نظر قبلی خود عدول کرد. شورا در سال ۱۳۷۶ و تقریباً چهار ماه بعد از تصویب قانون اخیرالذکر در خصوص لایحه اصلاح آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا (۱۳۷۵) از نظر قبلی خود عدول کرد. مجلس در ماده ۲ وظایف و اختیارات شورا را بدین شرح تعیین کرد:

(الف) تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور؛

(ب) تصویب ضوابط پیشنهادی وزارت راه و ترابری در مورد روابط بین مؤسسات ترابری و کامیون‌داران و اتوبوس‌داران؛

(ج) تصویب آیین‌نامه مربوط به صدور اجازه تأسیس مؤسسات، دفاتر، شعبه‌ها، و نمایندگی‌های ترابری خارجی؛

(و) تعیین ضابطه و معیارهای لازم با همکاری دستگاه‌های مربوط برای ایجاد و اداره و توسعه مؤسسات ترابری؛

(ز) تصویب ضوابط و معیارهای پیشنهادی در مورد امور مربوط به ترابری سازمان‌های دولتی؛

(ح) اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری؛

(ک) ایجاد هماهنگی در امور ترانزیت داخلی و خارجی کشور.»

شورا اعلام کرد: «نظر به اینکه شورای مذکور مرکب از تعدادی از وزیران و تعدادی از مسئولان سازمان‌های دولتی و تعداد دیگری از مسئولان تعاونی و بخش خصوصی است و نظر

به اینکه بندهای الف، ب، ج، و، ز جزء وظایف وزارت راه و ترابری است و بندهای ح و ک از وظایف هیئت دولت است و نظر به اینکه این وظایف و اختیارات چنانچه متعلق به هر یک از وزرا است باید تصمیم به تصویب وزیر مربوط برسد و در مواردی که متعلق به هیئت وزیران باشد تصمیم مذکور باید به تصویب هیئت وزیران برسد و یا جمعی از وزرا با تصویب هیئت وزیران مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی آن را به تصویب برسانند، بنابراین، ماده ۲ مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.»

با توجه به اینکه رهبر معظم انقلاب، به موجب بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی، بازنگری در قوانین موجود این نهادها، پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی را به عنوان نقشه راه قوای یادشده معین کرد و نه دولت نه مجلس هیچ‌گونه اقدامی جهت ساماندهی شوراهای مذکور نکردند، ضرورت تدوین قانون نحوه اجرای بند ۱۴ سیاست‌های یادشده بیش از پیش احساس می‌شود. دولت در سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰) با توجه به اینکه تعدد ساختارهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی درون دولت موجب چالش ظرفیت محدود و نامناسب نظام اداری برای تحقق مأموریت‌ها و انتظارات شده است لذا اقدام به تقویت ساختاری، کارکردی، و کارشناسی کمیسیون‌های دولت و دبیرخانه آن‌ها با حذف یا تجمیع وظایف و اختیارات شوراهای موازی در سطح نهاد ریاست‌جمهوری، وزارتخانه‌ها، و سایر دستگاه‌های دولتی را به عنوان راهبرد بازمهندسی شوراهای اداری تعیین کرده است.

۲. ارزیابی عملکرد نهادهای تقنینی و نظارتی در خصوص تأسیس شوراهای اداری از لحاظ انطباق با موازین حقوق عمومی

عملکرد نهادهای یادشده از چند منظر قابل بررسی است.

الف) ترکیب اعضای شوراهای در قوانین بدین شرح است:

۱. اعضای قوه مجریه، متشکل از وزیر یا غیر وزیر مثل شورای اقتصاد؛ که در این حالت دخالت افراد غیر وزیر مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی است.
۲. اعضای قوه مجریه همراه اعضای قوای مقننه و قضاییه؛ که البته در اکثر موارد عضو قوه مقننه به صورت ناظر و بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند، اما، عضو قوه قضاییه دارای

حق رأی است و معلوم نیست علت این تفاوت چیست، مثل کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب. در این حالت دخالت افراد غیر وزیر مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

۳. اعضای قوای سه‌گانه همراه اشخاص بخش غیردولتی؛ که در برخی موارد این اشخاص دارای حق رأی نیز هستند، مثل شورای عالی بیمه، که دخالت افراد غیر وزیر مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

عضویت نمایندگان مجلس در شوراها حتی به عنوان عضو ناظر مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است. صلاحیت نظارتی مجلس از طریق روش‌های مقرر در قانون اساسی، یعنی اصول ۷۶ و ۸۸ و ۸۹ و ۹۰، صورت می‌گیرد، نه عضویت در شوراهای یادشده. بنابراین، اگر این موضوع را بپذیریم، باید نمایندگان قوه قضاییه مثل سازمان بازرسی کل کشور نیز در این شوراها به عنوان ناظر عضو باشند. به موجب ماده ۳ قانون تأسیس وزارت اطلاعات (۱۳۶۱) مقرر شد، به منظور نظارت بر حسن اجرای قوانین در امر اطلاعات، شورای عالی قضایی نماینده‌ای در وزارت اطلاعات تعیین کند. شورای نگهبان اعلام کرد این حکم مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است و اگر مقصود از ماده یادشده نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین طبق بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی باشد، ترتیب اجرای نظارت یادشده طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و بعضی اصول دیگر مربوط به قوه قضاییه تعیین شده است و باید به نحو تعیین شده اعمال شود.

ب) همه ارکان سه‌گانه قوه مجریه بر اساس اصول قانون اساسی در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارند. بر اساس اصل ۱۳۷ هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست. با توجه به اینکه قانون‌گذار اساسی از عبارت «به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» استفاده کرده است و این امر اماره‌ای بر حصر است، نمی‌توان در سایر موارد، یعنی تصمیماتی که به تصویب اعضای شورای اداری می‌رسد، اعضای یادشده را در قبال مجلس مسئول دانست. به عبارت دیگر، نمی‌توان دامنه شمول اصل ۱۳۷ را توسعه داد. زیرا عبارت هیئت وزیران با توجه به سایر اصول قانون اساسی، مثل ۸۵ و ۱۲۷ و ۱۳۴ و ۱۳۸ و ۱۳۹، ناظر بر نهاد هیئت وزیران است و نمی‌توان قلمرو شمول اصل ۱۳۷ را به شوراهای اداری تسری داد. زیرا اعضای شوراها هیئت وزیران محسوب نمی‌شوند و این دو یکی نیستند و هر یک

شخصیت حقوقی خاص خود را دارند و نمی‌توان گفت وزیران عضو شوراها همان نهاد هیئت وزیران هستند. به موجب ماده ۳ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، اعضای صاحب رأی دولت عبارت‌اند از رئیس‌جمهور و وزرا. بر این اساس، نهاد هیئت وزیران متشکل از رئیس‌جمهور (بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی) و وزیران (فعالاً نوزده نفر) است. بر این مبنا، هیئت وزیران مرکب از بیست نفر است و این ترکیب و ساختار قابل اصلاح نیست. به عبارت دیگر، هر شورایی که در آن همه این بیست نفر عضو نباشند نهاد هیئت وزیران محسوب نمی‌شود و مرجعی غیر از هیئت وزیران است. بنابراین، ترکیب و ساختار هیئت وزیران بر اساس قوانین معلوم است و نمی‌توان این ترکیب را از طریق ایجاد شوراها اصلاح کرد. پس تأسیس شوراها توسط قوه مقننه مغایر اصل ۱۳۷ است.

پ) نحوه تصویب موضوعات در شوراها در قوانین بدین شرح است:

۱. در برخی موارد مصوبات پس از تأیید وزیر لازم‌الاجرا می‌شوند؛ مثل شورای عالی بورس و اوراق بهادار. بر اساس اصل ۱۳۸، وزیر صلاحیت وضع تصویب‌نامه را دارد. مقنن اساسی این صلاحیت را مقید و مشروط به موضوعات پیشینی، مثل تشکیل شورای اداری و تصمیم‌گیری این شورا، نکرده است؛ درحالی‌که مقنن عادی برخلاف نظر مقنن اساسی اجرای صلاحیت وزیر، که بدون قید و شرط و به صورت مطلق است، را مقید به تشریفات کرده است که در قانون اساسی تصریحی به آن نشده است. همین ایراد در مورد تشریفات پیشینی وضع تصویب‌نامه توسط هیئت وزیران نیز وجود دارد. مثلاً قانون‌گذار در موارد متعددی، مثل ماده ۶ قانون برنامه سوم توسعه، تصویب اساسنامه را منوط به پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط و تأیید سازمان اداری و استخدامی کرده است. در واقع، هیئت وزیران بدون رعایت این تشریفات قادر نیست صلاحیت خود را اعمال کند. این ایراد در خصوص اعمال صلاحیت هیئت وزیران مندرج در اصول ۷۴ و ۵۲ قانون اساسی نیز وجود دارد؛ یعنی مقنن عادی تنظیم و ارائه لایحه بودجه سالیانه را مقید و مشروط به رعایت احکام مصوب خود کرده است. بنابراین، اگر دولت بخواهد لایحه بودجه را تنظیم و به مجلس ارائه کند، باید احکامی را که مجلس در این زمینه تصویب کرده است رعایت کند و به آن‌ها ترتیب اثر بدهد؛ درحالی‌که در اصل ۵۲ قانون اساسی صلاحیت هیئت وزیران در تنظیم و ارائه لایحه بودجه به مجلس مطلق و بدون قید و شرط است و بر این اساس مجلس حق ندارد صلاحیت دولت را مضیق و محدود کند.

همین استدلال در خصوص اصل ۷۴ نیز حاکم است؛ یعنی صلاحیت هیئت وزیران در تصویب لایحه و ارائه آن به مجلس مطلق است و مجلس حق ندارد دولت را ملزم به ارائه لایحه کند و شورای نگهبان بارها از این امر ایراد گرفته است با این توجیه که صلاحیت مندرج در اصل ۷۴ متعلق به دولت است و دولت در صورت صلاح دید و به شکل اختیاری می‌تواند از این ظرفیت قانونی استفاده کند، وگرنه مجلس حق ندارد دولت را ملزم به ارائه لایحه کند. بنابراین اگر در قانون اساسی صلاحیتی به هیئت وزیران یا وزیری داده شده است و هیچ‌گونه قید و شرطی در اعمال آن منظور نشده است، باید آن را طوری تفسیر کنیم که این صلاحیت مضیق و محدود نشود. پس، مجلس نباید در قوانین عادی صلاحیت هیئت وزیران یا وزیر را به نحوی محدود کند که موجب اختلال در اجرای وظایف قانونی قوه مجریه شود. زیرا این امر بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی نوعی دخالت در محدوده صلاحیت‌های قوه مجریه و موجب اختلال در اعمال صلاحیت‌های قانونی آن می‌شود و اصل تفکیک قوا را خدشه‌دار می‌سازد.

۲. در برخی موارد، برای رفع ایرادات شورای نگهبان، مقنن صلاحیت وضع مقررات توسط شورای اداری را منوط به تأیید رئیس‌جمهور می‌کند. در واقع، به رئیس‌جمهور صلاحیت وضع مقررات داده می‌شود. ولی این امر مغایر قانون اساسی است. زیرا در هیچ بخشی از قانون اساسی اختیار وضع مقررات به رئیس‌جمهور داده نشده است، جز مورد مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و آن هم با طی تشریفات قانونی مربوط به آن؛ یعنی تفویض صلاحیت وضع مقررات از سوی هیئت وزیران به کمیسیونی متشکل از چند وزیر و تصویب مقررات توسط وزیران یادشده و تأیید نهایی آن توسط رئیس‌جمهور.

۳. گاهی نیز تصمیمات شورای اداری، در صورت تأیید وزیران عضو شورا، لازم‌الاجرا می‌شوند. در مورد ماهیت حقوقی این شوراها ممکن است گفته شود «اگر ماهیت این شوراها را بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی کمیسیونی متشکل از چند وزیر بدانیم، ایجاد این شوراها با این اصل مغایرت خواهد داشت. زیرا کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ 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 شوراها، نه تنها افراد غیر وزیر حضور دارند، بلکه ریاست برخی از این شوراها با افرادی خارج از هیئت وزیران است.» (آیین‌نگینی، ۱۳۹۳: ۲۴). همچنین، از دیدگاه این حقوقدانان «این شوراها را باید ماهیتاً نهاد و واحدی غیر از کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸

بدانیم.» (آیین‌نگینی، ۱۳۹۳: ۲۴). با این وصف، حتی اگر این شورا متشکل از چند وزیر باشد محل ایراد است. زیرا بر اساس اصل ۱۳۸ فقط می‌توان صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی قانون را آن هم تنها به یک وزیر داد. بنابراین دو شرط در اصل ۱۳۸ پیش‌بینی شده است. اول آنکه فقط به یک وزیر می‌توان صلاحیت داد نه چند وزیر و دوم اینکه فقط می‌توان صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی قانون را به وزیر محول کرد نه صلاحیت‌هایی مثل نظارت، هماهنگ‌سازی، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، و اخذ تصمیمات اجرایی.

۴. در بعضی از شوراها تصمیمات پس از تصویب اکثریت اعضا اعم از دولتی و غیردولتی یا وزیر و غیر وزیر لازم‌الاجرا می‌شوند که این امر به دلیل عدم صلاحیت افراد غیر وزیر مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

ت) با توجه به اصول ۶۰، ۱۳۴، ۱۳۷، و ۱۳۸ قانون اساسی واگذاری امور مربوط به اعمال قوه مجریه نظیر نظارت، هماهنگ ساختن تصمیمات وزیران و هیئت وزیران، تعیین برنامه‌ها و خط‌مشی دولت، وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه، و وظایف اداری و اتخاذ تصمیمات اجرایی از قبیل صدور مجوز یا تأیید صلاحیت افراد توسط مجلس به شوراهای اداری امکان‌پذیر نیست. زیرا مرجع مسئول در این زمینه بر مبنای اصول قانون اساسی بر حسب مورد شخص رئیس‌جمهور، هیئت وزیران، و هر وزیر است. مؤید این استدلال نظر شورا در مورد ماده ۲ لایحه اصلاح قانون آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا (۱۳۷۶) است.

ممکن است بگوییم، به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین «نظام‌مند کردن سازمان اداری کشور از طریق تأسیس نهادها و مؤسسات قانونی و تعیین وظایف و صلاحیت‌های آن‌ها در حوزه صلاحیت تقنینی مجلس است که در این راستا مؤسسات عمومی بسیاری در کشور به موجب قانون تأسیس شده‌اند. بنابراین مجلس رأساً می‌تواند به تأسیس شوراهای اداری اقدام کند.» (فریادی، ۱۳۸۷: ۴۲). عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» صلاحیت مجلس را مضیق و محدود می‌کند. یکی از مصادیق این حدود رعایت قاعده تفکیک قوا و عدم مداخله در کار قوا و احترام به صلاحیت‌های ذاتی هر قوه موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی است. بنابراین، قلمرو و دامنه عام و مطلق قانون‌گذاری مجلس توسط این اصل محدود

و از اطلاق خارج می‌شود. قانون‌گذار اساسی اختیارات قوه مجریه را در برخی از اصول قانون اساسی تعیین کرده است. لازمه اجرا و عملی شدن اصول ۶۰ و ۱۳۴ و ۱۳۸ آن است که هر امر و موضوع دارای ماهیت اجرایی و مربوط به قوه مجریه تحت سیطره و هدایت و مدیریت مطلق و بدون قید و شرط رئیس‌جمهور یا یکی از وزیران باشد. مجلس با ایجاد شوراهای در قوه مجریه، موازی با سازوکار پیش‌بینی‌شده در اصول یادشده، تصمیم‌گیری در امور اجرایی و وضع مقررات مادون قانون و هدایت و هماهنگی بین ارکان قوه مجریه را بر عهده آن‌ها قرار می‌دهد. تأیید تصمیمات این شوراهای به وسیله چند وزیر یا یک وزیر یا رئیس‌جمهور به نحو مقرر در قانون مصوب مجلس برطرف‌کننده ایراد نیست. زیرا اگر رئیس‌جمهور یا چند وزیر یا یک وزیر موظف به امضا و تأیید تصمیمات آن‌ها باشد، در این صورت، فلسفه و هدف اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی در خصوص مسئولیت اشخاص یادشده زیر سؤال می‌رود. زیرا مسئولیت در مقابل اختیار است و اگر اختیاری نباشد مسئولیت نیز بی‌معناست و اگر بگوییم تصمیمات شوراهای الزامی برای این اشخاص ایجاد نمی‌کند، باز هم اشکال باقی است؛ یعنی این پرسش مطرح می‌شود که چرا باید این فرایند طولانی تصمیم‌سازی را که هزینه‌بر و وقت‌گیر است ایجاد کرد که در نهایت منجر به اتلاف و هدررفت منابع و امکانات کشور شود!

ممکن است بگوییم این شوراهای موضوعیت ندارند و صرفاً طریقت و جنبه مشورتی دارند که در این صورت باز هم دارای ایراد است. زیرا باعث طولانی شدن زمان تصمیم‌گیری می‌شوند. درحالی‌که بر اساس مقدمه قانون اساسی «قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید.» علاوه بر آن، از جهت انطباق با اصول ۶۰ و ۱۳۴ نیز واجد اشکال است. زیرا مفاد و محتوای این اصول مطلق هستند و شوراهای تأسیس‌شده توسط مقنن عادی اعمال قوه مجریه توسط رئیس‌جمهور و وزیران را مقید و محدود می‌کند. بر اساس اصول ۶۰ و ۱۳۴

رئیس‌جمهور و وزیران به طور مطلق و بدون قید مشارکت دیگران یا مشورت با آنها تصمیم‌گیرنده هستند. ولی این شوراها آنان را با شرط مشورت یا مشارکت موظف به اعمال قوه مجریه می‌کند. البته مجلس می‌تواند مقرر کند که رئیس‌جمهور و وزیران موظف‌اند در اجرای اصول ۶۰ و ۱۳۴ و ۱۳۸ از ظرفیت و توان کارشناسی و علمی اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی استفاده کنند، اما نمی‌تواند اعمال قوه مجریه را محدود و مقید و مضیق به یک شیوه خاص، یعنی از طریق فرایند شوراهای اداری، کند.

ث) بر اساس اصل ۷ قانون اساسی شوراهای (مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا) و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد و طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند. با مذاقه در اصول قانون اساسی، مصادیق شوراهای یادشده عبارت‌اند از شوراهای محلی (اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶)، مجلس شورای اسلامی (اصل ۵۸)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)، شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)، شورای نظارت بر سازمان صداوسیما (اصل ۱۷۵)، هیئت وزیران (اصول ۸۵، ۱۲۷، ۱۳۴، ۱۳۸، ۱۳۹)، شورای موضوع اصل ۱۳۱، مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲)، شورای موضوع اصل ۱۱۱، مجلس خبرگان رهبری (اصول ۱۰۷ و ۱۰۸)، و شورای نگهبان (اصول ۹۱ تا ۹۹). با توجه به اینکه طبق قانون اساسی در قوه مجریه، غیر از نهاد هیئت وزیران، هیچ شورایی پیش‌بینی نشده است و با عنایت به عبارت «این قانون»، مندرج در اصل ۷ قانون اساسی، تأسیس این‌گونه شوراهای درون قوه مجریه توسط مجلس محمل و توجیه قانونی ندارد و مغایر اصل ۷ است و تنها استثنایی که در این زمینه در قوه مجریه توسط مقنن اساسی پیش‌بینی شده است موضوع فراز سوم اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که در سال ۱۳۶۸ هنگام اصلاح قانون اساسی به این اصل اضافه شد و بر اساس آن هیئت وزیران می‌تواند در صورت صلاح‌دید خودش و نه نهاد دیگری، مثل مجلس، اختیارات ناشی از اصل ۱۳۸ را تحت شرایطی به کمیسیونی متشکل از چند وزیر تفویض کند. بنابراین، مجلس نمی‌تواند به جای دولت و نیابتاً از جانب هیئت وزیران و به جانشینی از آن اقدام به تأسیس شورای اداری در قوه مجریه کند. «بر همین مبنا مقنن اساسی به برخی اختیارات قاعده‌گذاری در قوه مجریه تصریح کرده است و قوه مقننه نمی‌تواند این صلاحیت را نادیده بگیرد یا آنکه به شوراهای عالی اعطا شود، به نحوی که

موجب محرومیت یا محدودیت صلاحیت‌های مصرح در قانون اساسی برای قوه مجریه شود.» (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۷)؛ یعنی «قوه مقننه نمی‌تواند صلاحیت‌های قاعده‌گذاری قوه مجریه را با تشکیل شوراهای عالی محدود کند.» (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۸). واژه «شوراها» مندرج در اصل ۷ قانون اساسی بیانگر آن است که خارج از موارد پیش‌بینی شده در قانون اساسی نمی‌توان بر اساس قانون عادی اقدام به تأسیس شوراهای اداری در قوه مجریه کرد. علاوه بر آن، هیئت وزیران نیز اگر بخواهد اختیارات خود را تفویض کند باید در چارچوب اصل ۱۳۸ قانون اساسی باشد (کمیسیون متشکل از چند وزیر). بنابراین، وجود شوراها در پیکره قوه مجریه جهت وضع مقررات مادون قانون مغایر اصل ۱۳۸ است و تأیید آن توسط شورای نگهبان واجد اشکال است.

ج) «در حقوق عمومی و اداری اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی و اداری است، مگر آنکه صلاحیتی به موجب قانون به وی داده شود.» (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۹). «اصل عدم صلاحیت یکی از اصول پایه‌ای حقوق عمومی را تشکیل می‌دهد و منظور از آن این است که در مواردی که در صلاحیت قانونی نهادها تردید وجود دارد اصل بر عدم صلاحیت است. زیرا تجویز و گسترش محدوده صلاحیت ممکن است موجبات مداخله قوا را در امور یک‌دیگر فراهم سازد و این امر ناقض اصل استقلال و تفکیک قواست» (آقایی طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۵۱). قانون‌گذار اساسی در اصول ۶۰ و ۱۳۸ ساختار و پیکره قوه مجریه را در سه قالب و عنوان (رئیس‌جمهور، وزیران، هیئت وزیران) تعیین کرده است. اما، علاوه بر ارکان سه‌گانه، رکن چهارم دیگری توسط مقنن عادی در منظومه حقوقی کشور به نام شوراهای اداری برخلاف قانون اساسی ایجاد شده است. بنابراین، شق چهارمی وجود ندارد و نمی‌توان این ساختار را اصلاح کرد؛ یعنی چیزی تحت عنوان شورای اداری را به آن اضافه یا از آن کم کرد. مقنن اساسی اختیارات و صلاحیت‌هایی را به قوای سه‌گانه داده است و نحوه توزیع قدرت سیاسی بین قوای سه‌گانه و حدود صلاحیت‌های هر یک از آنها را نیز مشخص و نحوه تأثیر و مداخله هر یک از قوا بر قوای دیگر را نیز تعیین کرده است. بنابراین، اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی به مجلس اجازه نمی‌دهد که بدون دلیل و بدون وجود نص قانونی در حوزه اختیارات قوه مجریه دست‌درازی و ایجاد اختلال کند. «در حقوق اساسی برخی از کشورها به رئیس کشور یا نهادهای خاص، نظیر قوه مقننه، اجازه داده می‌شود که اقدام به

تأسیس شوراهای اداری نمایند.» (مشهدی، ۱۳۸۸: ۲۰)؛ مثل ماده ۱۱۵ قانون اساسی سوریه که بر اساس آن رئیس‌جمهور می‌تواند مجامع و شوراها و کمیته‌های ویژه تشکیل دهد و صلاحیت و حدود وظایف آن‌ها در احکام مربوط تعیین می‌شود.

ج) تشکیل شوراهای اداری در درون قوه مجریه توسط مجلس نوعی دخالت و ایجاد اختلال در کار قوه مجریه است که از این لحاظ مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است. بر اساس اصل یادشده، قوای سه‌گانه از یک‌دیگر مستقل‌اند. این استقلال بدین معناست که هر قوه‌ای در محدوده تعیین‌شده توسط مقنن اساسی باید وظایف خود را انجام دهد و هیچ قوه‌ای نباید به حریم قوه دیگر تجاوز کند. البته قانون‌گذار اساسی محدوده تأثیرپذیری قوای سه‌گانه از یک‌دیگر را تعیین کرده است. اما، این بدان معنا نیست که قوای سه‌گانه می‌توانند خارج از محدوده یادشده در حوزه و قلمرو اختصاصی یک‌دیگر دخالت کنند.

ح) قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۶۸ به موضوع نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به نحو شورایی توجه داشت و آن را از نظام حقوقی کشور حذف کرد که می‌توان به حذف شورای عالی قضایی و تمرکز مدیریت قوه قضاییه از طریق رئیس قوه قضاییه و حذف شورای سرپرستی سازمان صداوسیما و تمرکز مدیریت از طریق رئیس سازمان صداوسیما و حذف شورای رهبری اشاره کرد. بنابراین مجلس نباید برخلاف رویکرد مقنن اساسی به دنبال گسترش نظام شورایی در داخل قوه مجریه باشد. زیرا تنها نهاد شورایی که درون قوه مجریه از سوی مقنن اساسی به رسمیت شناخته شده است نهاد هیئت وزیران است و لاغیر. بنابراین، نمی‌توان با قانون عادی در کنار نهاد هیئت وزیران شورای اداری تأسیس کرد که اقدام به وضع مقررات مادون قانون، نظارت، هماهنگ‌سازی، تعیین برنامه و خط‌مشی، و اتخاذ تصمیمات اجرایی کند.

خ) مجلس، در بعضی موارد، به شوراهای اداری تأسیس‌شده توسط هیئت وزیران بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی جنبه قانونی می‌دهد و دست قوه مجریه را در تعیین وضعیت شورایی که خودش آن را ایجاد کرده است می‌بندد؛ یعنی چه‌بسا دولت بخواهد شورای تأسیس‌شده توسط خودش را به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی منحل کند، مثل شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی، که بر اساس تصویب‌نامه شماره ۱۶۶۳۲/ت ۳۰ ه مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۳ و به استناد ماده ۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (۱۳۷۲) توسط هیئت وزیران

بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی تأسیس شد و بر مبنای آن اختیارات هیئت وزیران در قانون یادشده به این شورا تفویض شد، اما، مجلس در تبصره ماده ۲۳ قانون برنامه ششم توسعه مقرر کرد: «کلیه وظایف، اختیارات، ساختار، و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی خواهد بود». این در حالی است که تأسیس این شورا بر اساس صلاحیتی است که مقنن اساسی به دولت در اصل ۱۳۸ قانون اساسی داده است و دولت می‌تواند به استناد صلاحیت یادشده شورا را منحل و مصوبه قبلی خود را لغو کند؛ اما، با حکم مقنن دیگر نمی‌تواند از این صلاحیت قانونی خود استفاده کند. در واقع، مجلس دست قوه مجریه را در کاربست و ایفای صلاحیت‌های قانونی خود بسته است و این امر نقض فاحش اصل تفکیک قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی است و به نوعی دخالت قوه مقننه به عنوان نهاد ناظر در حوزه اختیارات و وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود. «دخالت ناظر در اجرا، در حقیقت، دخالت در اختیارات مجری است و اجرای کارکردهای حکومتی را به انحراف می‌کشاند. در این صورت، نه عامل اختیار و ابتکار لازم را برای انجام وظایف قانونی دارد و نه ناظر به وظیفه بسیار مهم خود مبنی بر بازبینی اقدام عامل می‌پردازد.» (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۷). بر این مبنای «دخالت ناظر در اجرا ناقض اصل مسئولیت است. اگر مقام مجری نتواند به طور مستقل و دور از دخالت اشخاص دیگر اختیارات قانونی خود را به کار گیرد، دیگر نمی‌توان او را مسئول دانست.» (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۷).

۳. آسیب‌شناسی شوراهای اداری از منظر فنی و حقوقی

از لحاظ فنی، ایجاد شوراها با توجه به ظرفیت نهاد هیئت وزیران و به تبع آن دفتر هیئت دولت، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی، بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، و بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، کمیسیون‌های دائمی هیئت دولت عبارت‌اند از:

الف) کمیسیون اقتصاد متشکل از وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، راه و شهرسازی، نیرو، نفت، رئیس سازمان برنامه

و بودجه، رئیس سازمان امور اداری و استخدامی، معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور، و رئیس کل بانک مرکزی؛

ب) کمیسیون مدیریت امور عمومی و سرمایه‌انسانی متشکل از وزیران تعاون، کار و رفاه اجتماعی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، کشور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان امور اداری و استخدامی، و رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران؛

پ) کمیسیون فرهنگی و اجتماعی متشکل از وزیران علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ورزش و جوانان، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان امور اداری و استخدامی، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران، معاون رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، و رئیس سازمان صداوسیما؛

ت) کمیسیون زیربنایی، صنعت، و محیط زیست متشکل از وزیران جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، نیرو، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، راه و شهرسازی، میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، رئیس سازمان برنامه و بودجه، معاون اجرایی رئیس‌جمهور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، و رئیس سازمان انرژی اتمی؛

ث) کمیسیون حقوقی و قضایی متشکل از وزیران دادگستری، جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، رئیس سازمان اداری و استخدامی، معاون رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده، و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست؛

ج) کمیسیون سیاسی و دفاعی متشکل از وزیران کشور، امور خارجه، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، اطلاعات، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان امور اداری و استخدامی، و معاون امور مجلس رئیس‌جمهور؛

چ) کمیسیون علمی فناوری و هوشمندسازی متشکل از وزیران صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی، علوم، تحقیقات و فناوری، ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رئیس سازمان

حفاظت محیط زیست، رئیس سازمان انرژی اتمی، معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، و رئیس سازمان امور اداری و استخدامی.

همچنین، بر اساس تبصره ماده ۶ آیین‌نامه یادشده، در موارد ضروری یا اموری که مربوط به چند کمیسیون باشد، با تصویب هیئت دولت، کمیسیون خاص تشکیل خواهد شد و اعضای کمیسیون خاص را هیئت دولت تعیین می‌کند.

عناوین کمیسیون‌های یادشده و ترکیب اعضای آن‌ها بیانگر آن است که همه ابعاد حکمرانی شایسته و توسعه از لحاظ اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، زیربنایی، علمی، و حقوقی تحت پوشش قرار گرفته است و دولت می‌تواند اولاً همه مسائل و موضوعات مبتلابه در امر حکمرانی را در کمیسیون‌های تخصصی بررسی و سیاست‌گذاری کند و ثانیاً اگر موضوعی جنبه‌های متعدد و متنوعی داشته باشد دبیر هیئت دولت می‌تواند از ظرفیت کمیسیون‌ها به صورت مشترک استفاده کند.

در تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه یادشده مقرر شده است اعضای هیئت دولت می‌توانند با حق رأی در جلسه کمیسیون‌ها شرکت کنند. بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۴ آیین‌نامه یادشده، دفتر هیئت دولت باید دستور جلسه هر کمیسیون را حداقل ۴۸ ساعت قبل از تشکیل جلسه به اطلاع اعضای دولت برساند. این حکم باعث می‌شود اگر وزیری درباره موضوعی نظری داشته باشد، بتواند با آگاهی و شناخت کامل در جلسه حضور یابد و موجب پربار شدن و افزایش کیفیت رسیدگی در جلسه کمیسیون شود.

به موجب ماده ۲۳ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، در صورتی که موضوع تصویب‌نامه پیشنهادی با وظایف مستقیم دیگر وزارتخانه‌ها یا سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی مرتبط باشد یا قانوناً موکول به موافقت آن‌ها باشد یا بار مالی داشته باشد، دفتر هیئت دولت حسب مورد قبلاً نظر وزارتخانه یا سازمان‌های یادشده را کسب و همراه موضوع مربوط در کمیسیون یا کمیسیون‌های ذی‌ربط مطرح می‌کند. دستگاه‌هایی که به موجب این ماده از آن‌ها استعلام می‌شود باید درباره موضوعات عادی حداکثر ظرف دو هفته و در خصوص موضوعات فوری ظرف یک هفته اعلام نظر کنند. در مورد تصویب‌نامه‌های اساسی و مهم، که نیاز به فرصت بیشتر باشد، زمان مقرر با تأیید دفتر هیئت دولت به دو برابر افزایش می‌یابد.

چنانچه نظریه دستگاه‌ها ظرف مهلت مقرر با امضای وزیر یا معاون رئیس‌جمهور ارسال نشود، به منزله موافقت تلقی می‌شود و پیشنهاد برای بررسی به کمیسیون مربوط ارسال می‌شود. بر اساس ماده ۲۶ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، اعضای هیئت دولت می‌توانند هنگام بررسی پیشنهادشان در کمیسیون‌های دائمی و ویژه با حق رأی حضور یابند و در مواردی که کمیسیون‌های یادشده لازم بدانند موظف به شرکت هستند. همچنین، کمیسیون‌ها باید هر یک از اعضای هیئت دولت را، که پیشنهاد یا موضوع دستور به وظایف آن‌ها مربوط می‌شود، به کمیسیون دعوت کنند. در صورت دعوت کمیسیون و عدم حضور دعوت‌شدگان مصوبه کمیسیون از لحاظ بررسی در کمیسیون قطعی تلقی می‌شود و پیشنهاددهنده فقط می‌تواند نظرات خود را در جلسه هیئت دولت مطرح کند.

سازوکارهای یادشده نشان‌دهنده آن است که نظام تصمیم‌گیری در هیئت وزیران یک نظام منسجم، یکپارچه، جامع، همه‌جانبه، هماهنگ، و متضمن بهره‌گیری از همه ظرفیت‌های کارشناسی قوه مجریه است و اگر نظر بر کار مشورتی و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و ملاحظه همه نظرات کارشناسی در اخذ تصمیم نهایی است، این ظرفیت در اصل ۱۳۸ قانون اساسی از طریق نهاد هیئت وزیران فراهم شده است. با توجه به جامعیت نظام یادشده ضروری است از پیش‌بینی و تعیین سازوکارها و نظام‌های موازی و غیر جامع توسط مقنن عادی خودداری شود و از ظرفیت‌های قانونی موجود حداکثر بهره‌برداری صورت گیرد.

مطابق ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، به منظور تنظیم جلسات و تهیه صورت مذاکرات و ترتیب همه امور مربوط به تشکیل جلسات هیئت دولت و کمیسیون‌های آن و همچنین ثبت و نگهداری و ابلاغ مصوبات هیئت وزیران و تنظیم و تدوین پیش‌نویس تصویب‌نامه‌ها، دفتری زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور به نام دفتر هیئت دولت تشکیل می‌شود. ریاست این دفتر با دبیر هیئت دولت است که با حکم معاون اول رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. بر اساس ماده ۲۰ آیین‌نامه یادشده، دبیر هیئت دولت مسئول حسن اجرای مقررات مربوط به کمیسیون‌هاست و موظف است همه‌ماهه وضعیت تشکیل کمیسیون‌ها و موضوعاتی را که در دستور است و همچنین حضور و غیاب اعضای کمیسیون را به رئیس‌جمهور و معاون اول وی گزارش کند. بنابراین دفتر هیئت دولت یک ساختار و تشکیلات ستادی هماهنگ‌کننده و انسجام‌بخش سازمان‌های اداری قوه مجریه در امور و

موضوعات مرتبط با دولت در همه ابعاد توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و سیاسی محسوب می‌شود و به دلیل تمرکز ابعاد یادشده در یک ساختار و تشکیلات واحد می‌تواند نقش راهبری خود را در تحقق اهداف دولت ایفا کند.

برخی بر این باورند که «وجود شوراهای عالی در جهت اصلاح امور اداری و اجرایی کشور امری لازم و مهم است.» (آیین‌نگینی، ۱۳۹۳: ۴۲) یا «هر گونه فعالیت نهادهایی که ماهیت کار شورایی انجام می‌دهند منبعث و بر پایه مبنای اصل خرد جمعی است و به هر عنوانی که شکل گرفته‌اند تصمیم بر پایه خرد جمعی و کاهش مخاطرات احتمالی ناشی از تصمیمات انفرادی در مدیریت امور عمومی هدف اصلی آن‌ها بوده است.» (ابوالحسنی و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۵: ۱۴) یا «هدف اساسی و مهم تشکیل شوراهای ورود خرد جمعی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی در عرصه‌های مختلف بوده است.» (عبدالحمید زاده، ۱۳۹۹: ۸).

استفاده از خرد جمعی در تصمیم‌گیری امری مستحسن و پسندیده است. اما، این ظرفیت در اصل ۱۳۸ قانون اساسی توسط قانون‌گذار اساسی تأمین شده است و نیازی به قانون‌گذاری جدید از سوی مقنن عادی نیست. بنابراین، ایجاد تشکیلات موازی و هم‌ردیف به صورت بخشی در قالب شوراهای اداری درون قوه مجریه موجب نوعی موازی‌کاری و اتلاف منابع و بخشی‌نگری به موضوعات می‌شود و این امر مغایر بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، و بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است. در خصوص امور ستادی لازم است سیاست تمرکزگرایی اتخاذ شود تا دولت بر اساس آن در یک قرارگاه واحد فرابخشی (دفتر هیئت دولت) امور را سازماندهی و مدیریت کند. بنابراین، نباید در امور ستادی قرارگاه‌های متعدد بخشی در کنار قرارگاه فرابخشی ایجاد شوند. البته در خصوص امور صف باید نگاه به سمت عدم تمرکز باشد؛ همان‌گونه که در بند ۱۱ سیاست‌های کلی نظام اداری به آن اشاره شده است (انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی و سرعت و کیفیت خدمات کشوری). این موضوع در ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه (با هدف تسهیل امور و تسریع در خدمت‌رسانی به مردم و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های اداری و مالی و اجتناب از موازی‌کاری و پاسخگویی مدیران، اختیارات و وظایف و مسئولیت‌هایی که در قوانین و مقررات برای دستگاه‌های اجرایی یا رؤسا و بالاترین مقام آن‌ها پیش‌بینی شده است حسب مورد به مدیران

واحدهای ذی ربط استانی و ستادی دستگاه‌های یادشده بر اساس شرح وظایف پست‌های سازمانی یا احکام انتصاب یا تفویض اختیار قابل تفویض است، لکن در هیچ موردی مسئولیت مدیران استانی یا ستادی یادشده رافع اختیار رئیس یا بالاترین مقام دستگاه نیست) و جزء ۴ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه (همه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها را واگذار کند) نیز مورد توجه و تصریح قانون‌گذار عادی قرار گرفته است.

از منظر حقوقی نیز این شوراها آسیب‌ها و مشکلات زیادی برای نظام اداری و حقوقی کشور ایجاد کرده‌اند. با توجه به اینکه تصمیمات این شوراها در زندگی سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی مردم و حقوق ملت تأثیرگذار است، لزوم نظارت پیشینی و پسینی بر تصمیمات یادشده ضروری و حیاتی است. ولی این نظارت جامع نیست. در بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به این بند تصریح شده است؛ بدین شرح که باید سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی پیش‌بینی شود. هیئت وزیران بر اساس ماده ۲۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت از پشتوانه کارشناسی و علمی معاونت حقوقی بهره‌مند است. ولی این شوراها واحد حقوقی ندارند و مصوبات آن‌ها از لحاظ حقوقی ارزیابی پیشینی نمی‌شود.

با توجه به حکم فراز چهارم اصل ۸۵ قانون اساسی، مصوب ۱۳۶۸، رئیس مجلس از صلاحیت نظارت پسینی بر همه مصوبات هیئت وزیران برخوردار شد که این امر عامل مهمی در جلوگیری از تصویب و اجرای مقررات مغایر و مخالف قانون عادی بود؛ اما، رویه قانون‌گذاری مجلس در زمینه تأسیس شوراهای اداری باعث شد مصوبات این شوراها از چرخه نظارتی رئیس مجلس خارج شود و فقط در صورت شکایت از آن‌ها در دیوان عدالت اداری می‌توان امیدوار به ابطال آن‌ها بود. البته، سازوکار نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران به نحوی است که همه مصوبات به طور خودکار مورد نظارت قرار می‌گیرند و این نقطه برتری نظارت رئیس مجلس بر نظارت دیوان عدالت اداری است. اما، با نحوه قانون‌گذاری مجلس در سال‌های گذشته و تأیید آن از سوی شورای نگهبان، بسیاری از مقررات مآدون قانون مصوب قوه مجریه از گردونه نظارت رئیس مجلس خارج شده‌اند و از این جهت آسیب جدی به نظام حقوقی وارد شده است. بنابراین، با هدف پاسداشت اصل ۱۳۸ قانون

اساسی و بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری لازم است همه شوراهای اداری درون قوه مجریه، که اقدام به تصویب مقررات مادون قانون می‌کنند، از نظام حقوقی کشور حذف و همه صلاحیت‌های آن‌ها به هیئت وزیران برگشت داده شود و تصویب مقررات مادون قانون بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی فقط از یک مسیر و آن هم هیئت وزیران صورت گیرد. در حال حاضر، با تأسیس شوراهای اداری متعدد در درون قوه مجریه توسط قوه مقننه، تصمیم‌گیری در قوه مجریه به شکل پراکنده و متشتت و جزیره‌ای درآمده است. در واقع، وحدت و یکپارچگی و انسجام قوه مجریه (هیئت وزیران) با ایجاد نهاد موازی و هم‌عرض در قالب شوراهای اداری در اخذ تصمیم و وضع مقررات مورد خدشه و آسیب قرار گرفته است و رفع این ایراد مستلزم آن است که در خصوص شوراهای یادشده بازنگری جدی و بنیادین صورت گیرد.

پاسخگو نبودن اعضای شوراهای عالی و عدم امکان بازخواست از اعضای یادشده آسیب مهمی است که نظام اداری کشور را دچار چالش کرده است. بنابراین، نتیجه این می‌شود که «نه فرد یا دستگاه مشخصی پاسخگوی تصمیمات شوراها به نمایندگان مردم در مجلس می‌شود و نه مجلس به عنوان قوه نظارتی نظام امکان مطالبه از شوراها را دارد» (عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۹: ۱۲). در قانون اساسی بازخواست از هیئت وزیران در اصل ۱۳۷ پیش‌بینی شده است. ولی کاربست آن بسیار سخت و تقریباً غیرممکن است. زیرا حتی یک بار نیز در طول چهل و دو سال گذشته این اصل اجرایی نشده است. بنابراین درست نیست حکم چیزی را که اجرای آن دشوار و سخت است، با ایجاد شوراهای اداری، به سایر قسمت‌ها تسری و تعمیم داد.

این شوراها حوزه فعالیت مشترکی دارند و برخی از صلاحیت‌های آن‌ها با یکدیگر همپوشانی دارد. آسیب و مشکلی که وجود دارد تعارض بین مصوبات شوراهای مشابه است؛ مثل شورای عالی اشتغال، شورای عالی کار، و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی. از آنجا که صلاحیت‌های متعددی به شوراها واگذار شده است و شوراها اغلب تداخل وظیفه و اختیار دارند، تصمیمات متراکم و شاید گاهی متعارض در موضوع واحد اتخاذ می‌کنند که به جای تسهیل و هدایت کارشناسانه امور اجرایی، خود، به معضل بزرگی تبدیل شده است.

بر این اساس می‌توان گفت «نظام‌های شورایی در عرصه عمل باعث چالش‌آفرینی و مشکلات زیادی شده‌اند که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از نبود فرصت تشکیل جلسات

و یا رسیدگی به امور مبتنی بر کارشناسی‌های دقیق، تداخل حوزه‌های کاری شوراهای و ناهماهنگی در اجرای مصوبات شوراهای، هزینه‌های مادی و معنوی مدیریت‌های ستادها و دبیرخانه‌های شوراهای، و عدم طراحی سازوکار پاسخگویی شوراهای نسبت به تصمیمات خود.» (عبدالاحسین زاده، ۱۳۹۹: ۹).

۴. الگوی مطلوب

با توجه به اینکه تعداد شوراهای توسط مقنن رو به فزونی است و ساماندهی این شوراهای در جهت کارآمدی نظام اداری و اجرایی کشور ضروری به نظر می‌رسد، جهت کاهش هزینه‌های عمومی، رفع تداخل وظایف و موازی‌کاری، یکپارچگی و ایجاد انسجام در نظام مدیریت تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در سطح کلان قوه مجریه، و تقویت و اثربخشی نقش تنظیم‌گری و هماهنگ‌سازی نهاد هیئت وزیران پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

اولاً، بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت هیئت وزیران در وضع مقررات مادون قانون و نیز ضرورت نظارت کامل و جامع رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران و لزوم تمرکز و یکپارچگی در تصمیم‌سازی توسط یک مرجع واحد، مراجع وضع مقررات مادون قانون در قوه مجریه، که قوه مقننه قبل از انقلاب تأسیس کرده، و شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی، تحت هر عنوان (کمیسیون، ستاد، کمیته، هیئت، شورا، کارگروه، شورای عالی، و سایر عناوین مشابه)، که مصوبات آنها پس از تأیید وزیران عضو یا وزیر مربوط یا رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور یا اعضای آنها لازم‌الاجرا می‌شوند منحل و صلاحیت مقررات‌گذاری آنها به هیئت وزیران منتقل شود.

ثانیاً صلاحیت‌های ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، نظارتی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شوراهای یادشده بر اساس اصول ۶۰ و ۱۳۴ قانون اساسی از طریق رئیس‌جمهور، هیئت وزیران، و هر یک از وزیران انجام شود.

ثالثاً هیئت وزیران موظف شود مقررات یادشده را در یک بازه زمانی دوساله پالایش و بازنگری و مقررات جدید را در قالب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب کند. در غیر این صورت، پس از پایان مهلت مورد اشاره، همه مقررات یادشده فاقد اثر حقوقی و از درجه اعتبار ساقط شوند.

رابعاً صلاحیت‌های مقررات‌گذاری که توسط قوه مقننه قبل از انقلاب، شورای انقلاب، و مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی به چند وزیر یا یک وزیر داده شده است به هیئت وزیران واگذار شود و هیئت وزیران موظف شود این مقررات را در بازه زمانی یک‌ساله پالایش و بازنگری و مقررات جدید را در قالب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب کند و در غیر این صورت، پس از پایان این مهلت، همه مقررات یادشده فاقد اثر حقوقی و از درجه اعتبار ساقط شوند.

خامساً تشکیل شوراهای یادشده به هر نحو و در هر قالبی توسط مجلس شورای اسلامی ممنوع شود.

نتیجه‌گیری

قانون‌گذار عادی در صد سال اخیر اقدام به تشکیل شوراهای اداری متشکل از اعضای قوه مجریه یا در مواردی مرکب از اعضای قوه مجریه و غیر قوه مجریه و حتی غیردولتی در درون قوه مجریه کرده است که آسیب‌هایی در پی داشته است. بعد از انقلاب اسلامی، مقنن اساسی به صراحت صلاحیت وضع مقررات مادون قانون را بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی صرفاً به هیئت وزیران واگذار کرد که در صورت صلاح دید دولت می‌تواند صلاحیت یادشده را به کمیسیون متشکل از چند وزیر با رعایت شرایطی تفویض کند. اما، مقنن عادی برخلاف نظر مقنن اساسی با ایجاد بدعت در قانون‌گذاری و انحراف از قانون اساسی، که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است، در موارد متعدد، به جای دولت و بدون موافقت دولت، با تأیید شورای نگهبان، در درون قوه مجریه، شوراهای اداری متعددی را با صلاحیت وضع مقررات ایجاد کرده است که وحدت، جامعیت، انسجام، و یکپارچگی مقررات‌گذاری متمرکز توسط هیئت وزیران را دچار خدشه و آسیب کرده است. نظام‌مند کردن تشکیلات اداری کشور از طریق تأسیس ساختارها و سازمان‌های اداری جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی است که به استناد اصل ۸۵ (مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نظایر آنها وابسته و زیرمجموعه وزارتخانه‌ها) و اصل ۱۳۳ قانون اساسی (وزارتخانه‌ها) تحقق می‌یابد. اما، در هیچ بخشی از قانون اساسی به مجلس اجازه داده نشده است که در چارچوب منظومه اداری کشور اقدام به تأسیس شوراهای اداری درون قوه مجریه کند. در واقع، چارچوب ساختار اداری کشور در داخل قوه مجریه، به استناد اصول ۶۰ و ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مبتنی بر تشکیلات

وزارتخانه و نهادهای زیرمجموعه آن، در قالب عناوین رایج و متداول- از قبیل مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی، مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت، و غیره- سازماندهی می‌شوند و تنها نهاد شورایی که در ساختار قوه مجریه توسط مقنن اساسی پیش‌بینی شده است هیئت وزیران است که مستند به اصول ۸۵، ۱۲۷، ۱۳۴، ۱۳۸، و ۱۳۹ است. بنابراین، نمی‌توان با قانون‌گذاری عادی این ساختار را کم یا زیاد کرد. موارد موجه تأسیس شوراهای اداری نظیر هماهنگی و همکاری، هماهنگی تشکیلاتی و هماهنگی موضوعی، مقررات‌گذاری بهتر، مشورت و مشارکت، نظارت و حل‌وفصل اختلافات توسط قانون‌گذار اساسی در اصول ۱۲۷ و ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی از طریق نهاد هیئت وزیران پیش‌بینی شده است. بنابراین، ضرورتی به تأسیس تشکیلات موازی و هم‌عرض با نهاد هیئت وزیران نیست. پس، از جنبه فنی نیز تأسیس شوراهای اداری امری لغو و بیهوده است. ایرادات و اشکالات حقوقی تأسیس شوراهای اداری در نداشتن صلاحیت قانونی مجلس در مورد تأسیس شوراهای اداری، دخالت قوه مقننه در کار قوه مجریه، توسعه و گسترش بی‌دلیل صلاحیت‌های قوه مقننه، عدم مسئولیت اعضای این شوراهای اداری برابر مجلس شورای اسلامی و پاسخگو نبودن آنها، نقض اصل تفکیک قوا و به هم خوردن توازن و تعادل بین قوای مقننه و مجریه خلاصه کرد. ضرورت مهندسی نوین و بازنگری در وضعیت حقوقی شوراهای اداری به دلیل رشد بیمارگونه آنها به مثابه یک روش مرسوم و راه‌حل برخی از مشکلات، وجود شوراهای اداری متروک، اطلاع در تصمیم‌گیری، موازی‌کاری و تداخل وظایف، تحمیل هزینه‌های عمومی و ضعف مسئولیت و پاسخگویی مستند به بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۲۵ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، و بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است. بر این اساس لازم است مقنن عادی بر مبنای نظر مقنن اساسی از تأسیس شوراهای اداری در درون قوه مجریه در قالب نهادهای موازی و هم‌عرض با نهاد هیئت وزیران خودداری و شوراهای اداری فعلی را منحل کند و نهاد یادشده را به عنوان تنها تشکیلات شورایی قوه مجریه به معنای واقعی کلمه به رسمیت بشناسد.

منابع

- ابوالحسنی، م و گرجی ازندریانی، ع. (۱۳۹۵). «نقش شورا در مدیریت امور عمومی تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز». *دانش حقوق عمومی*، ۵ (۱۳)، ۱۰۹-۱۳۳.
- آقایی طوق، م؛ شمس، ع؛ فریادی، م و مشهدی، ع. (۱۳۸۹). *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ایران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
- آیین‌نگینی، ح. (۱۳۹۳). *تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی*. ایران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- دبیرنیا، ع. (۱۳۹۳). «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه». *حقوقی دادگستری*، ۱۸ (۸۸)، ۱۲۲ - ۱۵۰.
- راسخ، م. (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. ایران: دراک.
- سهراب‌لو، ع؛ اصلانی، ف. (۱۳۹۶). «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». *فقه و مبانی حقوق اسلامی*، ۵۰ (۲)، ۲۴۱ - ۲۶۰.
- عبدالحسین‌زاده، م. (۱۳۹۹). «نظام شورایی و شوراهای عالی در نظام حکمرانی». *تحول اداری*، ۱۸ (۶۱)، ۸ - ۱۷.
- فریادی، م. (۱۳۸۷). «بررسی روند تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری». *اطلاع‌رسانی حقوقی*، ۶ (۱۳)، ۳۷ - ۴۸.
- فلاح‌زاده، ع. (۱۳۹۱). *تفکیک تقنین و اجرا تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*. ایران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- محبی انجدانی، د. (۱۳۸۹). «ماهیت حقوقی و صلاحیت شوراهای عالی اداری در حقوق ایران». *ماهنامه کانون سردفتران*، ۵۲ (۱۰۹)، ۶۷ - ۹۲.
- مشهدی، ع. (۱۳۹۲). *بازمهندسی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در قوه مجریه ایران و فرانسه مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ایران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
- مشهدی، ع. (۱۳۸۸). «بررسی نظام حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در ساختار قوه مجریه ایران». *اطلاع‌رسانی حقوقی*، ۶ (۱۹ و ۲۰)، ۷ - ۴۰.

مشهدی، ع و فریادی، م. (۱۴۰۰). حقوق شوراهای اداری، بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت شوراهای اداری در قوه مجریه. ایران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.

References

- Abdol Hosseinzadeh, M. (2019). "Council System and Supreme Councils in the Governance System". *Administrative Development Quarterly*, (61).
- Abolhasani, M., Gorji Azandariani, A. A. (2015). "The role of the council in the management of public affairs. a decision-maker or a decision-maker". *Danesh Public Law Quarterly*, (13).
- Aghaei Touq, M., Shams, E, Faryadi, M., Mashhadi, A. (2009). *Limits of Legislation and Implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Legal Deputy of the President
- Aineh Nagini, H. (2013). "Integration of High Councils of Ups and Downs", analysis of current events from the point of view of public law. *Guardian Council Research Institute*, 19-50
- Dabir Nia, A. (2013). "The competence of the Islamic Council in establishing supreme executive councils. the independence of powers or limiting the powers of the executive branch". *Judiciary Legal Journal*, 78 (88).
- Fallahzadeh, A. M. (2012). *separation of legislation and implementation of the analysis of the boundaries of legislative competence in the relations between the legislative and executive powers*. Guardian Council Research Institute
- Faryadi, M. (2007). "Investigation of the process of determining the legal status of administrative councils". *Legal Information Quarterly*, 6 (13).
- Mashhadi, A. (2008). "Investigation of the legal system of collective decision-making institutions in the structure of the executive branch of Iran". *Legal Information Quarterly*, 6 (19, 20).
- Mashhadi, A. (2012). "Reengineering collective decision-making institutions in the executive branch of Iran and France". collection of articles of the first national conference of the executive branch on the constitutional rights of the Islamic Republic of Iran. *Legal Deputy of the President*, 246-264.
- Mashhadi, A., Faryadi, M. (1400). *Laws of Administrative Councils, Legal Review of the Position and Status of Administrative Councils in the Executive Branch*. Legal Deputy of the President
- Mohebbi Anjedani, D. (2009). "Legal Nature and Competence of Supreme Administrative Councils in Iranian Law". *Sardfatran Association Monthly*, (109)
- Rasekh, M. (1388). *supervision and balance in the constitutional rights system*. Drak Publishing
- Sohrablo, A., Aslani, F. (2016). "Executive Functioning of the Council

Institution in the Legal System of the Islamic Republic of Iran". *Fiqh and Fundamentals of Islamic Law Quarterly*, 50 (2).