

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی

دوره جدید، سال ششم، شماره‌های نوزدهم و بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۸۸

صاحب امتیاز: معاونت حقوقی ریاست جمهوری

مدیر مسئول: دکتر سیامک کرم زاده

سر دبیر: دکتر باقر انصاری

هیئت تحریریه:

آیت‌الله عباسعلی عمیدزنجانی، آیت‌الله هاشم هاشم‌زاده‌هریسی، دکتر سیدحسین صفایی  
دکتر عزت‌الله عراقی، دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، دکتر عباسعلی کدخدایی  
دکتر محمد حسین زارعی، دکتر محمد علی ضمیری، دکتر عبدالعلی توجهی، دکتر سیامک کرم‌زاده  
دکتر ولی‌الله رستمی، دکتر محسن نجفی‌خواه، دکتر باقر انصاری

مدیر اجرایی: محسن ایزدیان

مندرجات فصلنامه، لزوماً بیان‌کننده دیدگاه معاونت حقوقی نیست.

اساتید، صاحب‌نظران و پژوهشگران می‌توانند مقالات، نظریات، انتقادات و پیشنهادهای خود را به  
نشانی زیر ارسال فرمایند:

تهران، خیابان کریم‌خان زند، خیابان استاد نجات‌اللهی شمالی، کوچه زبرجد، پلاک ۲۷، طبقه اول

تلفن: ۸۸۹۲۳۰۳۳-۸۸۹۲۳۰۰۲-۸۸۹۲۳۰۰۲ نمابر: ۸۸۹۲۲۹۸۸

نشانی اینترنتی: <http://www.Lri.ir>

رایانامه: [info@lri.ir](mailto:info@lri.ir)

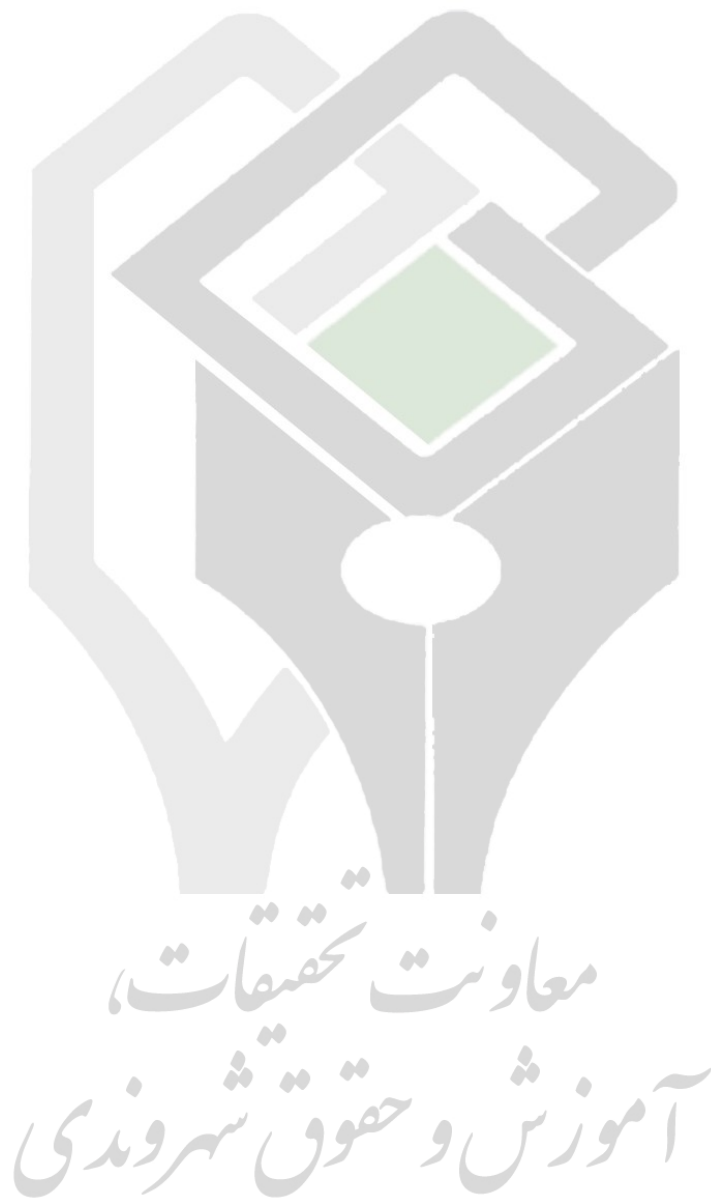
لیتوگرافی و چاپ: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات

معاونت حقوقی ریاست جمهوری

شمارگان: ۵۰۰

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



<http://www.lri.ir>

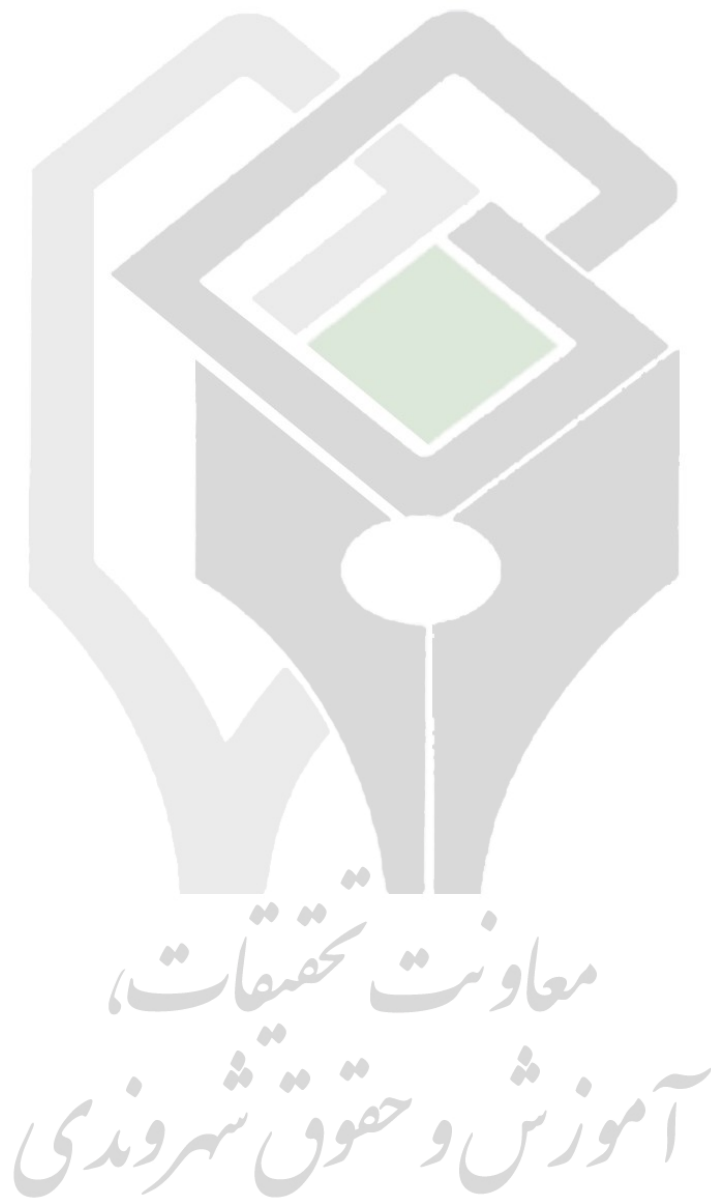
[معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی](http://www.lri.ir)

## فهرست مطالب

### مقاله

- ۸ بررسی نظام حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در ساختار قوه مجریه ایران  
علی مشهدی
- ۴۱ نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی  
عرفان شمس
- ۶۱ بررسی تطبیقی آیین تعقیب مقامات دولتی  
مجید قورچی بیگی
- ۸۳ بررسی نوآوری‌های لایحه قانون مسئولیت مدنی فرانسه (۲۰۰۵)  
مهدی انصاری
- ۱۲۳ تحلیل اثباتی و هنجاری حقوق کیفری و مجازات‌های بهینه  
اسماعیل انصاری
- ترجمه
- ۱۶۹ ارزیابی تأثیر مقررات در مکزیک  
حسن لطفی قره چناق
- بررسی و نقد لوایح و طرح‌های قانونی
- ۱۹۹ بررسی پیش‌نویس لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان  
عاطفه عباسی کلیمانی

معاونت کفصیات،  
آموزش و حقوق شهروندی



<http://www.lri.ir>

[معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی](http://www.lri.ir)

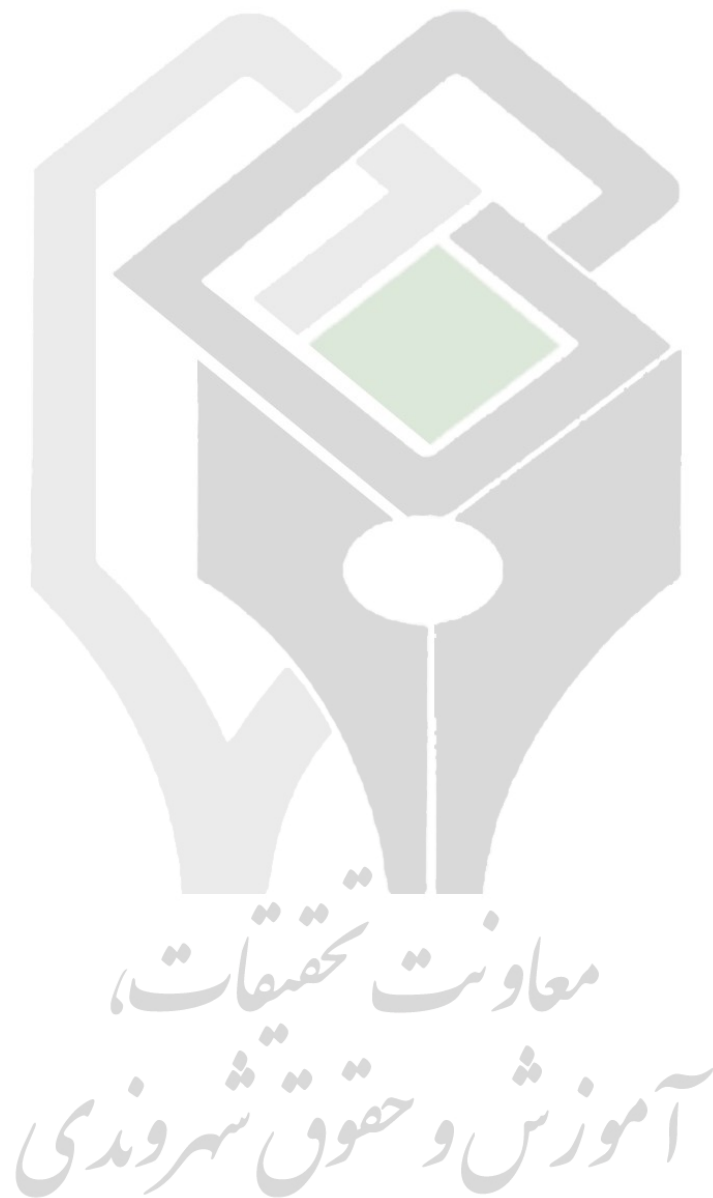


مقاله

معاونت تحقیقات،  
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

[معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی](http://www.lri.ir)



<http://www.lri.ir>

[معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی](http://www.lri.ir)

## بررسی نظام حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در ساختار قوه مجریه ایران علی مشهدی\*

### چکیده

طی سالیان تشکیل دولت در ایران، در ساختار قوه مجریه شوراهای اداری متعددی گسترش یافته است. این نهادها که می‌توان آنها را نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نامید، شامل شوراهای کمیسیون‌ها، ستادها، هیئت‌ها، کمیته‌ها، کارگروه‌ها، مجامع و نظایر آن می‌شوند. این مقاله به گونه‌ای نظام‌مند سعی نموده است نظام حقوقی و قواعد مشترک تشکیل، فعالیت، ادغام و انحلال این نهادها را تحلیل کند و با ارزیابی «وضعیت موجود»، راه‌کارهای مشخصی جهت اصلاح، افزایش اثربخشی و کارایی آنها و نیل به «وضعیت مطلوب» ارائه نماید. فرضیه محوری مقاله حاضر بر این مبنا استوار است که ساختار شوراهای اداری بیش از هرچیز حکایت از فقدان بنیان نظری و اجماع در خصوص نحوه تشکیل، فعالیت، انحلال، ادغام و تعیین محدوده فعالیت‌های دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی دارد. این فقدان، ضرورت پایه‌ریزی نظریه‌ای مشخص جهت دستیابی به قواعد مشترک و لزوم نظارت و کنترل مؤثر شوراهای اداری در کشور را مطرح می‌نماید.

واژگان کلیدی: شوراگرایی، شوراهای اداری، تصمیم‌گیری جمعی، قوه مجریه، کنترل اداری، ادغام شوراهای، اصل صلاحیت، اصل سلسله مراتب، اصل قانونی بودن

### مقدمه

امروزه نهادهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز جمعی بسیاری در بدنه اجرایی کشور (از قبیل شوراهای کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و ستادها، کمیته‌ها و کارگروه‌ها) فعال هستند که مجموع آنها

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

شوراهای اداری کشوری را تشکیل می‌دهند. اصولاً هر سیستم و نظام اداری در دنیا شاهد حضور نهادها، مراجع، هیأت‌ها و تشکیلاتی از این دست است که به اتخاذ تصمیم و تمثیت امور در حوزه های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی می پردازند. به عبارت دیگر الگوی «تصمیم گیری جمعی»<sup>۱</sup> در برابر الگوهای مبتنی بر تصمیم گیری های فردی در قالب نهادهای مختلف و در درون ساختار و تشکیلات مختلف قوای مجریه، قضائیه و مقننه صورتبندی شده است. در حقوق ایران به دلیل سنت های بر جای مانده از گذشته و تبعیت ساختار اداری کشور از الگوهای مبتنی بر دولت حداکثری، وظایف بسیاری برای دولت تعریف شده است و به همین سبب دولت در ایران دارای وظایف و تعهدات بسیاری است. گرچه تکثر نهادهای تصمیم گیر در بدنه دولت امری اجتناب ناپذیر است اما در عین حال بر پیچدگی این سازمان ها، اختلال در کارآمدی و بهره وری آنها نیز افزوده است. در انتقاد از این وضعیت و در قالب طنز در خصوص مدل شورایی تصمیم گیری گفته شده است: «افرادی که به تنهایی نمی توانند کاری انجام دهند دور هم جمع می شوند تا نتیجه بگیرند که نمی توانند هیچ کاری را با همدیگر انجام دهند»<sup>۲</sup>.

از جهتی وجود ضرورت‌ها و مصلحت‌هایی باعث گردیده است تا این نهادها متولد گردند و از طرف دیگر تکثر آنها در بدنه دولت و در یک نگاه کلان منجر به ظهور مشکلات و آسیب هایی گردیده است.

این مقاله به بررسی ضرورت‌ها، تاریخچه و مبانی حقوقی تشکیل این قسم از نهادها در حقوق عمومی ایران اختصاص یافته است. ابتدا به بررسی مفاهیم بنیادین و تحولات تاریخی و همچنین الگوهای رایج پرداخته شده است. سپس ارزیابی وضعیت حقوقی تشکیل، فعالیت، ادغام، انحلال و صلاحیت نهادهای تصمیم گیر جمعی مورد توجه واقع گردیده است. در نهایت سعی شده است، تا با ارزیابی «وضعیت موجود» راه کارهایی جهت اصلاح این شوراهای و افزایش اثر بخشی و کارایی آنها جهت دستیابی به «وضعیت مطلوب» ارائه گردد.

## معاونت کفیات

### 1. Collective Decision Making(En)/ Prise de Décision Collective(Fr)

۲. عبارتی طنزآلود و مقرون به حقیقت که در خصوص مدل تصمیم گیری جمعی (کمیته ها و شوراهای) به شکل ذیل بیان شده است:

Les personnes qui ne peuvent rien faire individuellement et s'assoient pour décider que rien ne peut être fait par ensemble.(Fr) Individuals who can do nothing individually and sit to decide that nothing can be done together.(En).



## الف) مفهوم، پیشینه و مدل‌ها

### ۱. تصمیم‌گیری جمعی

تصمیم‌گیری جمعی، الگوی تبادل اندیشه‌ها و تعاطی افکار یک جمع یا گروه برای دستیابی به یک تصمیم مناسب است. این فرآیند شامل پنج مرحله تشخیص مسئله یا موضوع، تجزیه و تحلیل مسئله، تعیین معیار مناسب برای حل مسئله، تهیه طرح و اجرای طرح عملیاتی است. در یک تحلیل کلی، تصمیم‌گیری جمعی یا شورایی قسمی از تصمیم‌گیری مبتنی بر خرد جمعی است که در آن برای اتخاذ تصمیم به نظریات مبتنی بر اجماع یا اکثریت آراء اعتماد می‌شود. به عبارت دیگر تصمیم‌گیری جمعی، فرآیند بررسی گزینه‌های ممکن گروهی از افراد به منظور دستیابی به یک راه‌حل نهایی است. این نوع تصمیم‌گیری، به دلیل مشارکت بیش از یک نفر در اتخاذ تصمیم، از الگوهای تصمیم‌گیری فردی متمایز می‌گردد.<sup>۲</sup> آنچه در حوزه تصمیم‌گیری دولتی و اداری مهم است وجود گزینه‌های متعدد برای اتخاذ تصمیم است. به طوری که در برخی موارد انتخاب بهترین گزینه ممکن، محل مناقشه می‌شود. بنابراین از آنجا که اتخاذ تصمیم در حوزه عمومی، عکس‌العمل‌ها و آثار متعددی بر حوزه‌های متعدد اجتماعی و اقتصادی می‌گذارد، مناسب‌ترین راه برای اتخاذ «راه حل نهایی»<sup>۳</sup> رجوع به الگوی تصمیم‌گیری جمعی است.<sup>۴</sup> معمولاً این روش به دلیل اینکه امکان ارزیابی همه جانبه مسئله یا مشکل مورد بحث را فراهم می‌سازد، مناسب‌تر از الگوهای مبتنی بر تصمیم‌گیری فردی است.

وجود نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در سازمان، ناشی از ضرورت اجتناب ناپذیر اتخاذ تصمیمات غیر فردی و گروهی در دستگاه‌های اداری است. در فرانسه تنها صحبت از وجود

---

۱. میچل، ترنس آر، مردم در سازمان‌ها، ترجمه دکتر حسین شکر کن، انتشارات رشد، ۱۳۸۳، ص ۳۸۲.  
۲. تصمیم‌گیری از واژگان رایج و پر کاربرد در حوزه‌های حقوق اداری و سازمانی است و منظور از آن فرآیند ارزیابی راه حل‌ها و انتخاب بهترین گزینه ممکنه از میان گزینه‌های پیش رو جهت حل مسئله است در حقوق ایران تنها مصوبه ای که بگونه ای رسمی به تعریف «تصمیم‌گیری» پرداخته است بند ۱ ماده ۱ آیین‌نامه حقوق و دستمزد کارکنان سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۵/۱/۱۹ هیأت وزیران است که تصمیم‌گیری را اینگونه تعریف نموده است: «تصمیم‌گیری عبارت از انتخاب یک امر از بین امور مختلف است».

3. Solution Finale

4. Les différentes méthodes de la prise de décision, leurs avantages, leurs inconvénients, journaldunet, 09/02/2005:  
sur:[http://www.journaldunet.com/management/dossiers/050269decision/fiche\\_collective.sht](http://www.journaldunet.com/management/dossiers/050269decision/fiche_collective.sht)>

طبقه‌ای خاص در سطح تصمیم‌گیری دولتی می‌شود. برخی از پژوهشگران در فرانسه این گروه‌ها و نهادها را در نظام حقوقی خود به «طبقات تصمیم‌گیر» یا «جمعیت‌های سیاست‌گذار عمومی» یا «شوراهای اداری»<sup>۱</sup> نام‌گذاری نموده‌اند.<sup>۲</sup> در ایران و سایر سیستم‌های اداری این قسم از نهادها تحت عناوین گوناگونی در نظام اداری و سازمانی شایع هستند که بیش از پیش ناشی از ضرورت مسئله تصمیم‌گیری شورایی در نهادهای عمومی است،<sup>۳</sup> اما به‌رغم وجود سازوکارها، ساختارها و اشکال متعدد تصمیم‌گیری، عنوان خاصی برای بیان این دسته از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی جعل نشده است و تنها می‌توان از مصادیق این قسم از نهادهای تصمیم‌گیر، صحبت به میان آورد که شامل شوراهای کمیسیون-ها، کارگروه‌ها، هیأت‌ها، ستادها و کمیته‌ها می‌شوند. مهم این است که این دسته از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی مبین واقعیتی هستند که امروزه در درون پیچیدگی‌های سازمانی و نهادی یافت می‌شوند.

نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در نظام حقوقی تعریف نشده است.<sup>۴</sup> هیچ واژه‌ای نیز نتوانسته است در ادبیات سازمانی و اداری، واقعیت موجود در نظام‌های اداری کشورها را به تصویر بکشد، واقعیتی که ما می‌خواهیم در این پژوهش به‌گونه‌ای سیستمی به آن بپردازیم. البته در برخی از نوشته‌ها و آثاری نیز که به این امر پرداخته‌اند همه این نهادها را تحت عنوان «شوراهای اداری کشوری» بحث نموده‌اند.<sup>۵</sup> در حقوق فرانسه منظور از شوراهای اداری، «اجتماعی از اشخاص حقیقی و حقوقی است که اقدام به تصمیم‌گیری نموده و راهبری و مدیریت یک نهاد عمومی را برعهده دارند و قوانین و مقررات داخلی تعیین‌کننده جایگاه و وضعیت حقوقی آنها هستند».<sup>۶</sup>

1. Conseils Administratives ou Conseil d'Administration.

2. Jobert, B., Muller, P., *L'état en action, politiques publiques et corporatisme*, PUF, 1987.P208.

۳. تصمیم‌گیری جمعی پیش از آنکه در جوامع نهادینه شود الگویی است که در پرتو آموزه‌های دموکراسی و مشارکت‌پذیری در جوامع مدنی گسترش یافت. برای دیدن این وضعیت در حوزه سیاست‌گذاری عمومی دولتی بنگرید به: وحید، مجید، «سیاست‌گذاری و تصمیم‌بخشی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری فرانسه»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، پاییز ۱۳۸۵، ش ۷۳.

4. J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, le Seuil 1991.p177.

۵. موسویان، سید مجید، *شوراهای اداری کشوری*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر عبدالحمید ابوالحمد، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.

6. Guyon, Y., *Droit des affaires*, 10<sup>e</sup> éd 1998, Publication Economica, n 315 et s.

۱-۱. پیشینه

هرچند زمینه‌های شوراگرایی را می‌توان در گذشته‌های دور یافت، اما مشخصاً بعد از شهریور ۱۳۲۰ و نفوذ الگوهای دولت حداکثری و بعضاً تحت تأثیر نضج اندیشه‌های سوسیالیستی، تأسیس هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و مجامع در درون دولت شدت بیشتری به خود گرفت. این امر در این دوران معلول سه عامل اساسی بود: نخست آنکه گسترش قلمرو فعالیت‌های دولت و تعریف وظایف جدید برای آن، اتخاذ تصمیمات متعددی را برای دولت در حوزه‌های متعدد اقتصادی و اجتماعی ضروری نمود. در واقع ما در این دوران شاهد ظهور قسمی از دولت‌های رفاهی هستیم. جنس شوراها و نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نیز حکایت از نوعی نهاد مبتنی بر خدمات عمومی می‌نمود. دومین عامل، وضعیت روانی-اجتماعی<sup>۱</sup> در اتخاذ تصمیمات مهم و مسئله‌دار بود که برخی از رجال و صاحب‌منصبان را بر آن وا می‌داشت که برای توزیع و تقسیم مسئولیت یا گریز از مسئولیت ناشی از تصمیم‌گیری دولتی به سمت تصمیم‌گیری جمعی میل نمایند. سومین عامل نیز نفوذ افکار آزادی-خواهانه مبنی بر پرهیز از اتخاذ تصمیمات بر محور یک فرد بود که خلاف اصول دموکراسی تلقی می‌شد و بدین جهت نگرانی‌هایی که در سطح روشنفکران و ترقی‌خواهان در خصوص نفوذ استبداد و خودسری اداری<sup>۲</sup> در ساختار دولت وجود داشت، باعث افزایش و گسترش الگوهای تصمیم‌گیری شورایی در درون دولت گردید.<sup>۳</sup>

1. Psycho-Social

2. Administrative Arbitrariness

۳. از مهمترین شوراهای اداری که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تشکیل گردیدند، می‌توان به شوراهای ذیل اشاره نمود:

شورای عالی بهداشت، شورای عالی نفت، شورای عالی اقتصاد، شورای عالی جهانگردی، شورای عالی اوقاف (به موجب آیین‌نامه شورای عالی اوقاف مصوب ۱۳۴۵/۴/۱۹ مصوب مجلس شورای ملی)، شورای عالی آموزش و پرورش (به موجب مصوبه ۱۳۴۵/۶/۱۷ مجلس شورای ملی)؛ شورای عالی فرهنگ و هنر (به موجب قانون تأسیس شورای عالی فرهنگ و هنر مصوب ۱۳۴۶/۶/۱۴)؛ شوراهای آموزش و پرورش منطقه ای (به موجب قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای مصوب ۴۸/۱۱/۱۹)؛ شورای عالی شهر سازی و معماری (به موجب مصوبه ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ مجلسین شورای ملی و سنا)؛ شورای پول و اعتبار (به موجب بند الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱)، شورای عالی امور اداری و استخدامی کشور (به موجب آیین‌نامه مصوبه ۱۳۵۴/۳/۳۱ مربوط به ترکیب اعضای شورای امور اداری و استخدامی کشور)، شورای بورس (به استناد ماده ۳ قانون تأسیس بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۷، شورای عالی کار به استناد بند الف ماده ۵۵ قانون کار مصوب ۱۳۳۷، شورای عالی معدن به موجب ماده ۱۶ ماده ۱۸ قانون معادن مصوب ۱۳۳۶؛ شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (به موجب آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی

جریان مشهور به «شورا گرایی»<sup>۱</sup>، پس از پیروزی انقلاب اسلامی با شتاب بیشتری پیگیری گردید. این جریان از یک طرف تا حدود زیادی ناشی از اقتضانات اوایل انقلاب در زمینه اصلاحات ساختاری در دولت و تأسیس شوراهای اداری گوناگون و از طرف دیگر تحت تأثیر مسائل اقتصادی و اجتماعی و بعضاً رفاهی ناشی از جنگ تحمیلی بود. شوراهای کمیته‌ها و هیأت‌های بسیاری در این دوره تأسیس شدند،<sup>۲</sup> به طوری که می‌توان گفت در این دوره ما با رشد سریع نهادهای تصمیم‌گیری جمعی مواجه هستیم.<sup>۳</sup> برای مثال در حوزه مسائل مربوط به جنگ تحمیلی، شورای عالی اطلاع رسانی جنگ، کمیته تبلیغات جنگ، شورای عالی دفاع، ستادهای بازسازی و نوسازی مناطق جنگی و نظایر آن، در حوزه معیشتی، شوراهای محلی، ستاد بسیج اقتصادی، در حوزه کشاورزی، هیأت‌های واگذاری اراضی، اصلاحات ارضی، شوراهای کشاورزی<sup>۴</sup> و در وزارتخانه‌های گوناگون دیگر این قسم

ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا مصوب ۱۳۵۳/۱۰/۱۲ کمیسیون‌های پارلمانی (مجلسین)؛ شورای عالی اطلاعات و جهانگردی (به موجب مصوبه ۱۳۵۴/۴/۳ مجلسین سنا و شورای ملی در خصوص اساسنامه شورای عالی اطلاعات و جهانگردی)، شورای عالی هواپیمایی کشوری به موجب قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷ است.

## 1. Conseillisme

۲. برای اطلاع تفصیلی از نام این شوراهای ر.ک:

معاونت حقوقی ریاست جمهوری، حقوق شوراهای اداری، انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول، ۱۳۸۹، صص ۵۱-۲۸.

۳. در الگوهای جدید، دولت‌ها همواره در معرض تحولات و تغییرات عمیقی قرار دارند برای مثال در فرانسه تا سال‌های ۱۹۵۰ ما مواجه با یک دولت حداکثری و رفاهی بودیم در واقع تا این دوران دولت فرانسه در عرصه سیاسی و اجتماعی تنها عاملی بود که نقش ایفاء می نمود در دهه اول انقلاب اسلامی نیز ما مواجه با الگویی مشابه هستیم بنابراین آیا می‌توان ساختارهای یکسانی را برای برهه‌های تاریخی دهه‌های ۵۰ و ۶۰ فرانسه و دهه ۶۰ (شمسی) ایران مد نظر قرار داد؟ از آنجا که دولت‌ها امروزه بر تعهدات وسیع گذشته پای نمی‌فشارند، لذا نهادهای درون دولت نیز به سمت کوچک شدن، ادغام و اصلاح پیش می‌روند در فرانسه قبل از دهه ۶۰ و در ایران دهه‌های ۵۰ و ۶۰ (شمسی) رواج الگوی دولت به شدت متمرکز و حداکثری خود به خود منجر به افزایش تعهدات دولت، شورا گرایی و تولد ساختارهای جدید در بطن ساختارهای قدیمی گردید این امرعاملی گردید تا در دهه‌های بعد (در فرانسه مشخصاً بعد از دهه هشتاد) نهضت عدم تمرکز شکل بگیرد در این خصوص بنگرید به: فخری، فرزاد، «مسائلی در باره اصلاح ساختار دولت فرانسه»، *مجله تحول اداری*، خرداد ۷۷، ش ۱۸، ص ۱۸.

۴. لایحه قانون تأسیس شورای کشاورزی مصوب ۱۳۱۴ / ۵۸ / مصوب شورای انقلاب و آیین نامه آن مصوب ۵۸ / ۲ / ۲۳.

نهادهای تأسیس گردیدند. این جریان همچنان در دولت‌های دهه‌های اول و دوم به عنوان یک روش مرسوم و راه حل برخی از مشکلات در درون نظام تصمیم‌گیری اداری شایع بود. تنها در دهه سوم بعد از انقلاب، کم‌کم عوارض مربوط به تکثیر این قسم از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی احساس گردید که نقطه اوج آن در مسئله ادغام شوراهای عالی به چشم می‌خورد. در واقع این مسئله تحت تأثیر سایر سیاست‌های نظام در قوانین برنامه‌ای جهت کوچک‌سازی و منطقی نمودن اندازه دولت و کاستن از هزینه‌های روز افزون جاری دولت قرار داشت. علیرغم توجه دولت به این جریان باید توجه داشت که این امر به معنای توقف فرآیند تشکیل و تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر جمعی نبود.

نقطه عطف توجه به این مسئله به موضوع تشکیل شورای عالی اداری بر می‌گردد. تشکیل این شورا، در قالب و پیرایه‌های جدید، به قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ بر می‌گردد. فلسفه وجودی این شورا همان‌گونه که در ماده ۱ قانون برنامه سوم بیان گردیده است، اصلاح نظام اداری کشور در ابعاد تشکیلات و ساختار امور اداری کشور بود. مهمترین صلاحیت‌هایی که در این قانون برای شورای عالی اداری بیان گردید، شامل اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی کشور بود. طبعاً یکی از موارد آن می‌توانست شوراهای اداری کشوری باشد. البته در این قانون اصلاح ساختار اداری و تشکیلات وزارتخانه‌ها مستثنا شده است. روش اصلاح پیشنهادی نیز از طریق «ادغام»، «انحلال» و «انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز» است.

علیرغم اینکه در این قانون وظایف و صلاحیت‌های متعددی برای شورای عالی اداری در اصلاح ساختار و تشکیلات اداری پیش‌بینی گردید، با این حال اقدام شورای عالی اداری در ادغام شوراهای اداری به لحاظ خروج از صلاحیت با ایرادات اساسی مواجه گشت که در نهایت عکس‌العمل مجلس را به همراه داشت.<sup>۱</sup>

۱. در سال ۱۳۸۶ بود که شورای عالی اداری تصمیم به ادغام شوراهای عالی به عنوان مهمترین و مؤثرترین اقدام در تاریخ سازمان‌های اداری در کشور نمود به موجب این مصوبه تعداد شوراهای اداری از ۶۳ مورد به ۱۸ مورد تقلیل یافت البته مجلس شورای اسلامی با تصویب قانونی لاحق مصوبه شورای عالی اداری را در خصوص آندسته از شوراهایی که با تصویب مجلس تأسیس شده بودند کان‌لم یکن نموده و دولت را مکلف به بازگرداندن و بازنگری مجدد وضعیت این شوراها مکلف ساخت این اقدام شورای عالی اداری عکس‌العمل‌های مخالف و موافق بسیاری را در مجامع حقوقی و سیاسی برانگیخت. برای تحلیل این موضوع و اطلاع از وقایع مربوطه از نگاه حقوقی بنگرید به مقاله: فریادی، مسعود، «بررسی روند تعیین

## ۲-۱. مدل‌های نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

## ۲-۱-۱. شورا

منظور از شورا<sup>۱</sup> عبارت است از اجتماعی از افرادی که در امر خاصی شور می‌کنند. شخصی که طرف شور<sup>۲</sup> قرار می‌گیرد «مشاور» و اشخاص و گروه‌هایی که مشورت می‌دهند، تحت عنوان «مشاورین» نامیده می‌شوند. هنگامی که گروهی از افراد اقدام به ارائه مشورت می‌کنند به مجموعه واحد آنها نیز «شورا» گفته می‌شود. در سیستم اداری ایران نیز برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی تحت عنوان «شورا» و «شورای عالی» فعالیت می‌نمایند. با این حال حیطه صلاحیت، وظایف و عملکرد برخی از این شوراها الزاماً منطبق بر مفهوم لغوی آنها (یعنی مشورت دادن) نیست. شوراها می‌توانند در سیستم‌های اداری تحت عناوین و با صفت‌های مختلفی نظیر شورای ملی، شورای عمومی، شورای عالی، شوراها، هماهنگی، شورای نظارت، شورای موقت، شورای برنامه ریزی و نظایر آن مطرح شوند، که معمولاً هرکدام از آنها مبین ویژگی غالب نهادهای تصمیم‌گیر جمعی است.

## ۲-۱-۲. شورای عالی

برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی، تحت عنوان «شورای عالی» فعالیت می‌کنند. در حقوق ایران هیچ تمایز خاص و دقیقی میان مفهوم شورای عالی و شورای عادی وجود ندارد. (آنچه که بدو به ذهن متبادر می‌شود آن است که شورای عالی در رأس مجموعه ای از شوراها قرار دارد، در حالیکه قید «عالی» برای برخی از شوراها حکایت از اهمیت آن شورا دارد.) در حقوق سازمان‌های اداری فرانسه، شورای عالی یک مفهوم تکنیکی و جغرافیایی است. در این کشور شوراهای عالی<sup>۴</sup> در رأس شوراهای عادی و منطقه ای قرار می‌گیرند. برای مثال می‌توان به ساختار شورای عالی آموزش<sup>۵</sup> در وزارت ملی آموزش<sup>۶</sup> و

وضعیت حقوقی شوراهای اداری، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ص ۳۶ تا ۴۸.

1. Conseil

2. Dictionnaire de la langue Française, Larouss, 2003, p173.

3. Délibération

4. Haut Conseils/Conseil Supérieur

5. Haut Conseil de l'Education

6. Ministère de l'Education Nationale

7. شورای عالی آموزش در فرانسه، نهادی مشورتی است که بر اساس، ماده ۱۴ قانون برنامه و راهنمایی برای آینده مدرسه در آوریل ۲۰۰۵ به درخواست وزیر آموزش عالی و تحقیقات تأسیس گردید، این نهاد با

و شورای عالی بهداشت عمومی<sup>۱</sup> که در رأس کمیته‌های بهداشت قرار دارد، شورای عالی قضایی<sup>۲</sup> و شورای عالی علم و تکنولوژی<sup>۳</sup> در ریاست جمهوری اشاره نمود. شوراهای عالی می‌توانند به‌نوبه خود دارای ماهیت‌های هماهنگ‌کننده، سیاست‌گذار، برنامه‌ریز و نظایر آن باشند.

### ۱-۲-۳. کمیسیون

کمیسیون<sup>۴</sup> عنوانی است که ریشه لغوی فرانسوی دارد و منظور از آن عبارت است از گروهی از اشخاص که مسئولیت مطالعه بر روی یک موضوع خاص یا تنظیم و تنسيق یک کار را دارند.<sup>۵</sup> در معنای فاعلی، کمیسیون تکلیفی است که ما انجام آن را به یک شخص یا گروه واگذار می‌نماییم. در تعریفی دیگر گفته شده است که «کمیسیون عموماً به اجتماعی موقتی و دائمی از اشخاص گفته می‌شود که مسئولیت بررسی جمعی موضوعی به آنها محول شده است».<sup>۶</sup> در نظام اداری ایران کمیسیون معمولاً دارای مفهوم فنی است. کمیسیون‌ها را از یک جهت می‌توان به کمیسیون‌های وابسته و مستقل تقسیم نمود.<sup>۷</sup>

صلاحیت مشورتی، مشاوره‌ها و پیشنهادات لازم را در زمینه برنامه درسی، سازمان، نحوه آموزش و پرورش و آموزش و تربیت معلمان را می‌دهد. همچنین این شورا تعریف محتوای مشترک کتب درسی و مهارت-هایی که همه دانش‌آموزان باید یاد بگیرند را برعهده دارد. شورای عالی آموزش و پرورش توسط کمیته مشورتی متشکل از افراد واجد شرایط انتخاب می‌گردند. برای اطلاع بیشتر از ساختار این شورا در نظام اداری آموزش و پرورش فرانسه بنگرید به سایت این شورا در:

Sur: <<http://www.education.gouv.fr/cid2538/le-haut-conseil-de-l-education.html>>

1. Haut Conseil de la santé Publique
2. Conseil Supérieur de la Magistrature
3. Haut Conseil de la Science et de la Technologie (HCST)
4. Commission
5. Larouss, **Op.cit.**p164.
6. Voir sur le web: <http://www.juritravail.com/lexique/Commission.html>

۷. برخی از کمیسیون‌ها ممکن است در زمره ارکان فرعی شوراهای و هیأت‌ها باشند به‌عبارت دیگر هر شورای عالی ممکن است چندین کمیته، کارگروه و یا کمیسیون را تشکیل دهد. از مصادیق این قبیل «کمیسیون‌های وابسته» می‌توان به کمیسیون‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیسیون‌های هیأت دولت، کمیسیون‌های تخصصی شورای گسترش زبان و ادب فارسی، کمیسیون‌های فرعی شورای عالی عشایر ایران (کمیسیون سیاسی اجتماعی و کمیسیون اقتصادی-عمرانی) و نظایر آن اشاره نمود. کمیسیون‌ها علاوه بر این ممکن است وظایف و ماهیت شبه قضایی، اداری، مشورتی یا نظارتی را برعهده داشته باشند.

## ۱-۲-۴. هیأت

هیأت‌الگوی دیگری است که تقریباً با کارکردهای مختلف نظارتی، تقنینی و غالباً با محتوای شبه قضایی در سیستم اداری ایران رواج پیدا نموده است. این مدل در کشورهای دیگر تحت عنوان اجتماعاتی که راهبری یک شخصیت حقوقی را بر عهده دارند، شناسایی می‌گردند، مانند هیأت‌های مدیره<sup>۱</sup> در نظام حقوقی انگلستان و سایر نظام‌های حقوقی و همچنین هیأت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات.<sup>۲</sup> در خصوص سایر مدل‌های هیئت در ایران می‌توان به هیأت‌های امنای مانند هیأت امنای صندوق ذخیره ارزی<sup>۳</sup>، هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، هیأت‌های علمی و پژوهشی مانند هیأت‌های علمی دانشگاهی، هیأت‌های نظارتی مانند هیأت نظارت بر مطبوعات، هیأت‌های با ماهیت شبه قضایی، مانند هیأت‌های حل اختلاف موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیأت‌های اجرایی، مانند هیأت‌های اجرایی کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران<sup>۴</sup>، هیأت‌های فنی مانند هیأت‌های رسیدگی به امور بهره‌برداری معادن شن و ماسه معمولی و خاک رس و نظایر آن اشاره نمود.<sup>۵</sup>

## ۱-۲-۵. کمیته

کمیته،<sup>۶</sup> اجتماع محدودی از افراد است که در راستای یک مأموریت خاص انجام وظیفه و وظیفه می‌نمایند.<sup>۷</sup> بنابراین کمیته‌ها در مقایسه با شوراهای و کمیسیون‌ها محدودتر و مشخص‌تر هستند. در برخی از مواقع کمیته‌ها خود زیر مجموعه یک شورا یا کمیسیون یا

## 1. Broad of Directors

## 2. Complaint Settlement Board

۳. هیأت امنای صندوق ذخیره ارزی به موجب ماده (۸) آئین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم توسعه تأسیس گردید بموجب این مصوبه هیئتی مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و ۴ نماینده به انتخاب رئیس جمهوری (حداقل ۲ نفر از بین وزیران) به عنوان هیأت امنای حساب ذخیره ارزی جهت حسن اجرای قانون و اتخاذ تصمیم تشکیل می‌گردند.

۴. مصوبه ۱۳۶۳/۳/۳۰ هیأت وزیران در خصوص اساسنامه کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

۵. از آیین‌نامه اجرایی تبصره ۶۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور (مصوبه شماره ۴۲۰۱۴ مورخ ۱۳۶۳/۵/۲۶ هیأت وزیران)

## 6. Comité

## 7. Op.cit.p160



هیأت را تشکیل می‌دهند، مانند کمیته تخصصی اصلاح سیستم‌ها و روش‌ها که زیر نظر شورای تحول اداری استان‌ها فعالیت می‌نمایند.<sup>۱</sup> توزیع کمیته‌ها در نظام اداری ایران نظیر سایر مدل‌ها متنوع و متعدد است. این کمیته‌ها می‌توانند در شکل یک کمیته مشورتی، نظارتی و سایر اشکالی که در خصوص شوراها اشاره نمودیم ظاهر شوند. برای مثال «کمیته ملی مشورتی اخلاق»<sup>۲</sup> در فرانسه که به موجب مصوبه ۲۳ فوریه ۱۹۸۳ تأسیس گردید، نظرات مشورتی خود را در خصوص مسائل اخلاقی مرتبط با بیولوژی، پزشکی و بهداشت ارائه می‌نماید. این شورا طرف مشورت اغلب سازمان‌های اداری دولتی در این زمینه قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup>

#### ۱-۲-۶. ستاد<sup>۴</sup>

ستاد، ریشه در علم مدیریت دولتی و سازمانی دارد. در این علم، سازمان به دو بخش «صف» و «ستاد» تقسیم می‌شود. صف بخشی است که به طور مستقیم درگیر اهداف اصلی سازمان است و عملیات اجرایی مربوط به اهداف اصلی سازمان را عهده دار است. در واقع، واحدهای صف مجموعه‌هایی هستند که امور مربوط به خروجی سازمان‌های اداری را بر عهده دارند. در مقابل، ستادها یاریگر بخش‌های صف هستند. به عبارت دیگر، بخش ستاد مستقیماً درگیر اهداف اصلی سازمان نیست، بلکه هدایتگر و پشتیبانی‌کننده بخش صف است.<sup>۵</sup> ستاد در مفهوم شورایی آن اندکی با این برداشت تفاوت دارد و بیشتر منظور از ستادها، اجتماعی از اشخاص حقیقی و حقوقی است که در جهت هماهنگی و تصمیم‌گیری جمعی در یک امر عمومی یا تخصصی، تکنیکی و فنی تشکیل می‌گردد.<sup>۶</sup> ستادهای

۱. بنگرید به مصوبه شماره ۱۴/۲۵۳ مورخ ۱۳۷۸/۹/۶ شورای عالی اداری راجع به تشکیل کمیته تخصصی اصلاح سیستم‌ها و روش‌های دستگاه‌های اجرایی.

2. Comité Consultatif National d'Ethique

۳. برای اطلاع از ساختار و وظایف و صلاحیت‌های این کمیته به سایت کمیته در آدرس ذیل بنگرید:

<http://www.ccne-ethique.fr>

4. Equipe/ Staff

5. Line and Staff

۶. در این زمینه بنگرید به: طباطبایی، مؤتمنی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چ پنجم، ۱۳۷۸، ص ۳۱ به نقل از: اقتداری، علیمحمد، سازمان و مدیریت، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۲، صص ۱۵۲-۱۳۰.

۷. برای بررسی بیشتر در خصوص ستادها بنگرید به:

اجرائی تشکیلاتی مرکب از افراد مرتبط با موضوع هستند که برای اجرای امر ویژه ای تشکیل می‌گردند، مانند ستادهای اجرائی فرمان حضرت امام<sup>۱</sup>، ستادهای اجرائی دولت الکترونیک، ستاد اجرائی موضوع بند "و" تبصره "۹" قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور. این قبیل ستادهای اجرائی به منظور رسیدگی به یک امر عمومی ویژه، فوری و موقتی عموماً توسط هیأت دولت و در چارچوب اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی تأسیس شده‌اند. این ستادها در حالیکه اصولاً باید برای رسیدگی به امور فوری و مقطعی تشکیل می‌شدند، گاه برای انجام امور دائمی تشکیل شده‌اند که این امر شائبه هماهنگی آنها را با نهادهای دیگری مانند شوراهای اداری به ذهن متبادر می‌کند. نظام حقوقی این نهادها با مشکلات متعددی رو به رو است.<sup>۲</sup>

این ستادها وظیفه هماهنگی امور مختلف اجرائی و تصمیم‌گیری را بر عهده دارند، مانند ستاد هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای<sup>۳</sup>، ستادهای هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی<sup>۴</sup>، ستاد هماهنگی روابط خارجی اقتصادی وزارت امور خارجه<sup>۵</sup>، ستاد هماهنگی سرشماری ایران<sup>۶</sup> و نظایر آن.<sup>۷</sup> در رأس برخی از این ستادها ستادهای مرکزی حضور دارند که عموماً نقش هماهنگ‌کننده دارند، مانند ستاد مرکزی هماهنگی مبارزه با اعتیاد وزارت بهداشت و ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز<sup>۸</sup> و نظایر آن.

فریادی، مسعود، **نظام حقوقی ستادهای اجرائی کشور**، طرح پژوهشی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۸۷.

۱. این ستاد زیر نظر مستقیم مقام رهبری و در راستای اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ مصوب ۱۳۶۳ تشکیل گردیده است.

۲. در زمینه مطالعه مشکلات و معضلات حقوقی ستادهای اجرائی بنگرید به: فریادی، مسعود، **نظام حقوقی ستادهای اجرائی کشور**، طرح پژوهشی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۸۷.

۳. موضوع مصوبه ۱۳۷۹/۸/۱۱ هیأت وزیران راجع به آیین‌نامه اجرائی ماده ۱۵۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

۴. موضوع بند "ج" تصویب‌نامه شماره ۸۸۳۴۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۴ هیأت وزیران

۵. موضوع مصوبه ۱۳۶۰/۹/۲۹ هیأت وزیران راجع به تشکیل ستاد هماهنگی روابط خارجی اقتصادی وزارت امور خارجه

۶. موضوع مصوبه ۱۳۷۵/۲/۲۶ هیأت وزیران راجع به تشکیل ستاد هماهنگی سرشماری ایران

۷. برای بررسی بیشتر وظایف و صلاحیت‌های این قبیل شوراها به بخش ضمیمه اثر حاضر بنگرید.

۸. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به سایت ستاد در:

Available at: [www.eqtesadepenh.com](http://www.eqtesadepenh.com)

#### ۱-۲-۷. کارگروه

همان‌گونه که از عنوان این مدل مشخص است؛ کارگروه‌ها<sup>۱</sup> اجتماعی از افرادی هستند که امر مشترکی را میان خود تقسیم نموده‌اند.<sup>۲</sup> هدف از تقسیم کار نیز رسیدن به یک تصمیم مناسب است. در ساختار اداری دولت‌ها تشکیل کارگروه‌ها بویژه در حوزه‌های چند بخشی<sup>۳</sup> شایع است. این کارگروه‌ها به عنوان یک بازوی مشورتی و اجرایی تخصصی و بعضاً مستقل برای شوراها و کمیسیون‌ها یا نهادهای مافوق ایفای نقش می‌کنند.

#### ب) تشکیل، فعالیت، ادغام و انحلال نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

هر نهاد حقوقی در یک برهه زمانی متولد شده و فعالیت نموده و بنا به مورد ادغام یا منحل می‌شوند. براساس این چارچوب، نظام حقوقی این نهادها را به اختصار معرفی خواهیم نمود.

#### ۱. تشکیل نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

اجرای امر عمومی، پیوستگی و ارتباط تنگاتنگی با موضوعات متعدد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارد. در این راستا دولت‌ها به تشکیل انواع نهادهای تصمیم‌گیر جمعی اقدام می‌نمایند.

#### ۱-۱. سند مؤسس

اسناد مؤسس این نهادها چه به لحاظ شأن سند و چه به لحاظ نوع، گوناگون هستند. (قانون اساسی، قانون عادی، مصوبات قوه مجریه، احکام حکومتی و...). قانون اساسی ممکن است به گونه‌ای غیر مستقیم به منشأ تأسیس شورا اشاره نموده و اساسنامه و نحوه فعالیت آنها را منوط به تصویب قانون عادی نماید و یا اینکه مستقیماً در قانون اساسی ذکر شود. برای مثال در حقوق فرانسه می‌توان به هیأت وزیران (اصل ۹ به بعد) شورای قانون اساسی<sup>۴</sup> (اصل ۵۶) شورای اقتصادی و اجتماعی<sup>۵</sup> (فصل یازدهم اصول ۶۹ تا ۷۱)

---

1. Groupe de Travail/ Working Group

2. Op.cit.p383.

3. Pluridisciplinarité

4. Conseil Constitutionnel

5. Conseil Economique et Social

کمیته‌های عالی دفاع ملی<sup>۱</sup> (اصل ۱۵) اشاره نمود.<sup>۲</sup> قانون اساسی ایران نیز منشاء تأسیس برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی است، که از آن میان می‌توان به شورای عالی استان‌ها (اصل ۱۰۱)، شورای نظارت بر صدا و سیما (اصل ۱۷۵)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶) مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲) شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱) و شوراهای موضوع اصل ۱۰۴ قانون اساسی و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی اشاره نمود.

۱. در حقوق اساسی برخی از کشورها به رئیس کشور یا نهادی خاص نظیر قوه مقننه اجازه داده می‌شود که اقدام به تأسیس شوراهای اداری نمایند. برای مثال به موجب ماده ۱۱۴ قانون اساسی سوریه رئیس جمهور می‌تواند مجامع، شوراها و کمیته‌های ویژه تشکیل دهد که صلاحیت و حدود اختیارات آنها در احکام مربوط به آنها تعیین می‌گردد. در حقوق اساسی برخی از کشورها نیز وجود و گسترش شوراهای تخصصی اداری به رسمیت شناخته شده و معمولاً نظارت و اداره آنها زیر نظر رئیس جمهور یا نخست وزیر قرار داده شده است. به موجب اصل ۱۶۴ قانون اساسی مصر «شوراهای تخصصی ملی» در سطح ملی تشکیل می‌گردند تا به طراحی سیاست عمومی کشور در تمامی زمینه‌های ملی کمک نمایند. این شوراها تحت نظارت ریاست جمهور هستند. در جدول ذیل به تعدادی از نهادهای تصمیم‌گیر که دارای منشاء قانون اساسی هستند اشاره شده است.

## معاونت تحقیقات،

### 1. Comités Supérieurs de la Défense Nationale

۲. به موجب اصل ۷۰ قانون اساسی فرانسه: «دولت همچنین می‌تواند درباره تمام مسایلی که جنبه اقتصادی و اجتماعی دارند و جمهوری و یا اتحادیه نسبت به آنها ذینفع می‌باشند از شورا نظرخواهی کند هر لایحه قانونی و یا هر برنامه‌ای که جنبه اقتصادی و اجتماعی دارند جهت کسب نظر به شورا ارایه خواهد شد».

مدل‌های نهادهای تصمیم گیر جمعی دارای منشأ قانون اساسی

نام کشور	عنوان شورا	توضیحات
فرانسه	شورای عالی دفاع و کمیته‌های آن <sup>۱</sup> شورای اقتصادی و اجتماعی <sup>۲</sup>	اصل ۱۵ اصل ۶۹
اسپانیا	شورای کشور <sup>۳</sup> شورای اقتصادی <sup>۴</sup> شورای دولتی <sup>۵</sup> شورای کل واسک <sup>۶</sup>	اصل ۱۰۷ اصل ۱۳۱ اصل ۱۵۲ اصل ۱۷۰
اندونزی	شورای عالی مشورتی	اصل ۱۶
الجزایر	شورای عالی امنیت <sup>۷</sup> شورای عالی اسلامی <sup>۸</sup>	اصل ۹۱ اصل ۱۷۲
ایران	شورای عالی استان‌ها شورای نظارت بر صدا و سیما شوراهای موضوع اصل ۱۰۴ کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸	اصل ۱۰۱ اصل ۱۷۵ اصل ۱۰۴ اصل ۱۳۸
ایتالیا	شورای عالی دفاع <sup>۹</sup> شورای ملی اقتصاد و کار <sup>۱۰</sup> شورای دولتی <sup>۱۱</sup>	اصل ۸۷ اصل ۹۹ اصل ۱۰۰
تاجیکستان	شورای امنیت کشور	بند ۲۰ اصل ۶۹
رومانی	شورای دولتی	اصول ۶۳ تا ۶۹
ژاپن	شورای امپراتوری	اصل ۵
سوریه	شوراهای مردمی شوراهای موضوع اصل ۱۱۴	اصل ۱۰ اصل ۱۱۴
عراق	شورای فرماندهی انقلاب	اصل ۳۷
کرواسی	شورای ریاست جمهوری	اصل ۱۰۶
جمهوری کره	شورای دولتی	اصل ۸۸

1. Comités Supérieurs de la Défense Nationale
2. Conseil Economique, Social et Environnemental
3. Consejo de Estado
4. Consejo de Económicas
5. Consejo de Gobierno
6. Consejo General Vasco
7. Hiag Scurity Council
8. Hiag Islamic Council
9. Supreme Defense Council
10. National Council of Economy and Labor
11. Council of State

اصل ۹۰ اصل ۹۱ اصل ۹۲ اصل ۹۳	شورای مشورتی سیاستمداران کهنسال <sup>۱</sup> شورای امنیت ملی <sup>۲</sup> شورای مشورتی درباره همسان سازی صلح و دموکراسی <sup>۳</sup> شورای ملی اقتصادی مشورتی <sup>۴</sup>	
اصل ۱۶۱ اصل ۱۷۱	شورای عالی دفاع شورای کشور	کویت
اصل ۲۰ مقدمه قانون اساسی اصل ۱۱	شوراها و کمیته های عالی دفاع ملی کمیته مرکزی حزب دمکراتیک شوراهای موضوع اصل ۱۱	گابن
اصل ۱۹ اصل ۴۹ اصل ۱۷	کمیته موضوع اصل ۹۵ شورای قانون اساسی شورای عالی دفاع شورای وزیران	لبنان
اصل ۱۶۴ اصل ۱۷۲ فصل هفتم	شوراهای تخصصی ملی شورای کشور شورای عالی موضوع اصل ۱۷۳ شورای دفاع ملی	مصر
اصل ۱۱۳ و ۹۴ اصل ۹۸ اصل ۱۱۰ اصل ۱۲۷	شورای عالی ارتباطات شورای عالی قضات شورای اقتصادی اجتماعی و فرهنگی شورای نجات ملی	نیجر
اصل ۳ اصل ۱۲ اصل ۶۳ اصل ۷۲	شورای عالی خیرگان سلطنتی شورای اجرایی شورای اجرایی انتاریو شورای قانونگذاری کبک	کانادا
اصل ۳۲ اصل ۳۲ اصل ۹۳	شورای عالی آموزش و پرورش <sup>۵</sup> شورای عالی رشد و توسعه ملی <sup>۶</sup> شورای اقتصادی و اجتماعی <sup>۷</sup>	مراکش

1. Advisory Council of Elder Statesmen
2. National Security Council
3. Advisory Council on Democratic and Peaceful Unification
4. National Economic Advisory Council
5. Conseil Supérieur de l'Enseignement
6. Conseil Supérieur de la Promotion Nationale
7. Conseil Economique et Social

۲. سند مؤسس برخی از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی بویژه شوراهای عالی، «قانون» مصوب پارلمان است. معمولاً مجلس با مد نظر قرار دادن مصلحت‌ها و اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی رأی به تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر جمعی می‌دهد. ضروری است تا در جریان هرگونه تغییر و انحلال نهادهای تصمیم‌گیر جمعی به شأن قانونی و جایگاه آن در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی توجه گردد. اهمیت این مسئله به اندازه‌ای است که یکی از ایرادات عمده‌ای که منتقدین ادغام شوراها بر مصوبه شورای عالی وارد نمودند این بود که مصوبه شورای عالی نمی‌تواند اقدام به انحلال یا تغییر آن دسته از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی که براساس قانون مصوب مجلس تشکیل شده‌اند اقدام نماید. این نظریه به گونه‌ای تلویحی در ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی» پذیرفته شد.<sup>۱</sup> براساس این مصوبه آندسته از شوراهایی که براساس قانون مصوب مجلس تشکیل شده بودند به وضعیت قبل برگشتند.<sup>۲</sup>

۳. دسته سوم اسناد مؤسس شوراهای اداری کشوری، آیین‌نامه‌ها 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 ضرورت‌ها و لوازم امر اجرا در قوه مجریه و ضرورت‌های اصل ۶۰ قانون اساسی است.<sup>۳</sup> 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 آیین‌نامه‌های اجرایی برخی از قوانین، نهادهای تصمیم‌گیر جمعی را تأسیس می‌نماید.<sup>۴</sup>

۱. قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی مصوب جلسه علنی مورخ ۱۳۸۷/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی

۲. از مهمترین مصادیق این قبیل شوراها در سیستم حقوقی ایران می‌توان به شورای عالی حفاظت محیط زیست (تأسیس به موجب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۲)، شورای عالی استاندارد (تأسیس به موجب قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۱)، شورای عالی اشتغال (به موجب قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷)، شورای عالی انرژی (به موجب قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم و تشکیل شورای عالی انرژی) اشاره نمود.

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

۴. علاوه بر اینها برخی از شوراهای اداری کشور نیز براساس تصمیمات مقامات اجرایی خارج از قوه مجریه ولی مرتبط با آن تأسیس می‌گردند از جمله شاخص‌ترین آنها می‌توان به آندسته شوراهای اداری اشاره نمود که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی یا بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه تشکیل گردیده‌اند.

## ۲-۱. شخصیت حقوقی

هرگاه افرادی که دارای منابع و فعالیت مشترک هستند، یا پاره ای از اموال، که به اهداف خاصی اختصاص داده شده‌اند، در کنار هم قرار بگیرند و قانون آنها را طرف حق و تکلیف بشناسد و برای آنها شخصیت مستقلی قائل گردد مانند دولت، شهرداری، دانشگاه تهران و نظایر آن گفته می‌شود که شخص حقوقی پدیده آمده است که مجموع این شخصیت مستقل را شخصیت حقوقی می‌گویند.<sup>۱</sup> در خصوص شوراهای اداری با این تعریف، شخصیت حقوقی مستقر است. ولی اینکه آیا هریک از شوراهای اداری شخصیت حقوقی مستقل دارند یا وابسته به دولت هستند قابل بحث است. در تعریفی که در حقوق فرانسه از شوراهای اداری می‌شود نیز آن را به اجتماعی از اشخاص حقیقی<sup>۲</sup> یا حقوقی<sup>۳</sup> تعریف نموده بودند که اقدام به تصمیم‌گیری نموده و راهبری و مدیریت یک نهاد عمومی را برعهده دارند. البته صرف عضویت یک یا چند شخصیت حقوقی در شوراهای اداری به معنای داشتن شخصیت حقوقی مجزای شورای اداری از دولت نیست.<sup>۴</sup>

در ایران شخصیت حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی به شخصیت حقوقی دولت پیوند می‌خورد. در واقع شوراهای اداری قوه مجریه شخصیت حقوقی مستقل ندارند و از آنجا که غالب شوراها جزء تشکیلات ساختاری سازمان‌های اجرایی هستند مبین بخشی از شخصیت واحد دولت هستند، دارایی‌ها، کارمندان و اموال شوراها متعلق به دولت بوده و اعمال حقوقی آنها در چارچوب اعمال حقوقی دولت قرار می‌گیرد. با این حال باید توجه نمود که این امر به این سادگی نیست و نسبت به برخی از شوراهای اداری قابل تأمل است برای مثال برخی از شوراهای اداری فرابخشی و فراقوه‌ای، دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی)، برخی دیگر از شوراهای 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 مهم است مانند آن دسته از شوراهای اداری که زیر نظر رهبری و سایر

۱. صفایی، سیدحسین و قاسم زاده، سید مرتضی، حقوق مدنی، اشخاص و محجورین، تهران، سمت، چاپ دهم، ۱۳۸۴، ص ۱۴۶.

2. Personne Physique

3. Personne Morale

4. Guyon, Y., Op.cit, n°315 et s.



مقامات خارج از قوه مجریه تأسیس و اداره می‌شوند که نیازمند غور بیشتر در این زمینه است.

### ۳-۱. تشکیلات و سازمان

نگاهی به تشکیلات هر یک از شوراهای اداری می‌تواند آشکارا نشان دهد که چگونه تکثر آنها به فربه شدن دولت می‌انجامد. هر شورای اداری نظیر سایر سازمان‌های اجرایی دارای تشکیلات اداری ذیل است:

- نیروی انسانی
- ساختمان و محل استقرار
- کمیته‌ها و ارکان فرعی
- تجهیزات و لوازم اداری
- دبیرخانه که مهمترین رکن محسوب می‌شود و به امر تنظیم ساعات و نحوه تشکیل جلسه و همچنین نگهداری سوابق مربوط به مصوبات شورا و پیگیری اجرای آنها و نظایر آن رسیدگی می‌نماید. محل استقرار دبیرخانه نیز بسته به وابستگی سازمانی آن شورا دارد. برای نمونه محل استقرار شورای عالی استان‌ها در وزارت کشور و دبیرخانه کارگروه‌های موضوع شوراهای برنامه‌ریزی استان در سازمان‌های مرتبط با هر کارگروه در استان است.

### ۲. فعالیت نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

#### ۲-۱. اصول حاکم بر فعالیت

#### ۲-۱-۱. قانونی بودن فعالیت

شوراهای اداری کشوری در اتخاذ تصمیمات و انجام وظایف آزادی مطلق ندارند. تشکیل، فعالیت و اتخاذ تصمیمات شوراها تابع ضوابط قانونی است. شوراها موظف به احترام به کلیه قواعدی هستند که بر آنها حکومت دارد. این قواعد می‌تواند ناشی از قانون اساسی، قانون عادی، کنوانسیون‌های بین‌المللی، اصول کلی حقوقی، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها باشد. بر این اساس که تصمیمات شوراهای اداری که در واقع خروجی هر نهاد تصمیم‌گیر جمعی است باید در چارچوب قانون اتخاذ شود. لذا شوراهای اداری نمی‌توانند خود را جای قانونگذار قرار داده و یا مافوق قوانین صلاحیت‌های خود را تغییر دهند. بدین‌سان هرگونه تغییر یا تصمیم شوراهای اداری تابع قانون خواهد بود. (البته این امر نسبت به آندسته از شوراهای اداری نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت

ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام که می توانند با اتخاذ تصمیم وارد قلمرو قانون گذاری گردند؛ مستثنا است.<sup>۱</sup>

علاوه بر این، اصل قانونی بودن فعالیت شوراهای اداری به معنای قانونی بودن «فعالیت» و اتخاذ «تصمیمات» آنها نیز هست. برای مثال، در این زمینه ماده ۵ قانون اداری گرجستان<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۹۹ (اصلاحی ۲۰۰۴) در بیان اصل قانونی بودن فعالیت شوراهای اداری و مقامات مربوطه مقرر نموده است که «آژانس های اداری هیچ گونه عملی را بر خلاف قانون انجام نخواهند داد. انتشار مصوبات اداری توسط سازمان اداری یا هر قسم عملی که حقوق و آزادی های اساسی شهروندان را محدود کند باید مطابق فصل دوم قانون اساسی گرجستان یا قوانین و مقررات اجرایی صورت پذیرد... مصوبه اداری که خارج از حدود اختیارات یا هر قسم تصمیم اداری که خارج از حدود اختیارات مقام اداری انجام شود ممنوع و باطل است...»

در حقوق ایران، مغشوش بودن جایگاه قانونی برخی از شوراهای اداری در ایران با لحاظ این معیار به گونه ای جدی قابل بحث است و مبنای قانونی تشکیل برخی از شوراهای اداری مشخص نیست. برای نمونه می توان به تشکیل «شوراهای تزکیه» در دانشگاه های کشور در دهه ۶۰ اشاره نمود که بدون مبنای قانونی تشکیل گردیدند. درخصوص این شورا دیوان عدالت اداری اعلام نمود، از آنجا که تشکیل شورای تزکیه در دانشگاه مبنای قانونی ندارد، لذا مصوبات و تصمیمات آن نیز ارزش حقوقی نخواهد داشت.<sup>۳</sup>

## ۲-۱-۲. اصل سلسله مراتب

بر اساس اهمیت، نوع و شأن سند مؤسس شورا، می توان سلسله مراتبی را میان شوراهای اداری برقرار نمود. آنچه که درخصوص فعالیت شوراهای اداری حائز اهمیت است احترام به سلسله مراتب میان آنها است. بر این اساس شوراهای مادون نمی توانند تصمیمی اتخاذ نمایند که با تصمیمات شوراهای مافوق در تعارض باشد. برای مثال شأن مصوبات شورای

۱. این برداشت ناشی از رویه عملی این شوراها در جمهوری اسلامی ایران است هرچند به لحاظ نظری و مبانی حقوق عمومی، صلاحیت قانون گذاری و شأن مصوبات آنها قابل بحث است در این خصوص بنگرید به: دکتر اردشیر امیر ازجمند، جزوه حقوق اداری ایران، سال ۸۵-۸۶، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

2. The General Administrative Code of Georgia.

۳. رای شماره ۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد شورای تزکیه دانشگاه مورخ ۶۶/۲/۷.

عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی با شأن مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و همچنین شأن مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری با مصوبات شورای هماهنگی پروژه شهرهای سالم کشور که به موجب آیین نامه مصوب هیأت دولت تشکیل گردیده است، برابر نیست. براساس این اصل، شوراهای اداری را می توان به دسته های ذیل تقسیم بندی نمود:

۱. شوراهای اداری که مبنای تأسیس آنها قانون اساسی است. مانند شورای عالی امنیت ملی که تصمیمات این قبیل شوراهای اداری در رويه جاری حقوق اساسی مافوق مصوبات شوراهای اداری عادی است.
۲. شوراهای اداری که مصوبات آنها هم شأن مصوبات مجلس است. مانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که در حال حاضر هم شأن قانون عادی هستند.
۳. شوراهای اداری که براساس تصمیم هیأت وزیران تشکیل شده اند که دسته عمده ای را به خود اختصاص می دهند.
۴. شوراهای اداری که براساس تصمیم یک یا چند وزیر تشکیل شده اند.
۵. شوراهای اداری که به لحاظ سلسله مراتب ابهام دارند، مانند ستاد اقامه نماز، ستاد امر به معروف و نهی از منکر.
۶. شوراهای اداری که به موجب قوانین مصوب مجلس تأسیس گردیده اند.<sup>۱</sup>

#### ۲-۱-۳. اصل صلاحیت

صلاحیت، تعیین کننده حوزه اقدام و فعالیت دستگاه های اجرایی یا شورا است. موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» است.<sup>۲</sup> در حقوق اداری گفته می شود صلاحیت، شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام

۱. به این قبیل شوراهای اداری نیز در قضیه ادغام شوراها به عنوان یک مسئله حقوقی توجه گردید مجلس در قضیه ادغام شوراها بر این نظر بود که دولت نمی تواند آندسته از شوراهای اداری را که به موجب قانون مصوب مجلس تصویب گردیده اند ادغام، یا منحل نماید و این امر تنها در صلاحیت مجلس است. با این وجود می توان به مواردی از ادغام و انحلال و تغییر سازمان های اداری کشوری اشاره نمود. در عملکرد پیشین دولت این مسئله در خصوص تبدیل دو «سازمان برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی کشور» که مبنای قانونی آن، قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ بود به «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور» مطرح شد و مجلس وقت عکس العمل جدی در این خصوص از خود نشان نداد.

۲. علی آبادی، علی، آیین دادرسی تخلفات اداری، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۳، ص ۵.

اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطا می‌گردد. در شوراهای اداری کشوری نیز احترام به این اصل از لوازم استقرار و قانون‌مند شدن آنها است. توزیع صلاحیت‌های اداری میان شوراهای اداری از موضوعاتی است که بر پیچیدگی ماهیت حقوقی و گستره صلاحیت‌های آنها افزوده است.

برای مثال تداخل وظایف و صلاحیت‌هایی که در حوزه انرژی یا محیط زیست و مسائل شهری وجود دارد از این موارد است. موضوعی که در خصوص حدود صلاحیت‌ها و وظایف شوراها در ایران وجود دارد گستردگی وظایف و اختیارات شوراها و تفسیر حداکثری است که از وظایف و صلاحیت‌های شوراهای عالی می‌گردد. تعیین دقیق و یا به عبارتی «روشن نمون صلاحیت‌ها»<sup>۱</sup> به معنای تعیین حدود اختیارات و گستره و مصادیق صلاحیت‌های اصلی و فرعی شوراهای اداری و همچنین پیش‌بینی نهادهای ناظر و کنترل کننده تصمیمات آنها در این خصوص ضروری است.<sup>۲</sup>

#### ۲-۲. کنترل و نظارت بر تصمیمات شوراهای اداری

یکی از دلایل عمده نابسامانی شوراهای اداری، ضعف اعمال کنترل‌های قضایی و اداری بر آنها است و از آنجا که بسیاری از شوراهای اداری کشوری در بدنه دولت فعالیت می‌نمایند، اعمال کنترل اداری و قضایی بر آنها می‌تواند در ساماندهی آنها و تضمین رعایت اصول و قواعد حقوقی در فرآیند اتخاذ تصمیمات آنها نقش مهمی داشته باشد.

#### ۲-۲-۱. کنترل اداری

هرچند ماهیت برخی از شوراهای عالی نظارتی است، اما این امر به معنای فقدان اعمال نظارت اداری توسط مقامات عمومی نیست. کنترل و نظارت بر نحوه فعالیت و فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری از طریق روش‌های اداری می‌تواند توسط «مقامات» و «نهادهای» اداری مافوق اعمال گردد. لزوم تأیید مصوبات شوراهای عالی توسط مرجع اداری مافوق و امکان ابطال تصمیم اتخاذی توسط شورا می‌تواند یکی از طرق اعمال کنترل اداری بر تصمیمات شوراهای اداری باشد که ذیلاً به برخی از موارد آن به اجمال اشاره می‌نماییم.

1. Clarification des Compétences

2. Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Rapport du Groupe de Travail, République Française, 2007.p4.

۱. در برخی از موارد، شورای اداری مافوق بر شورا یا شوراهای مادون نظارت می‌نماید. از جمله مصادیق نهادهای اداری ناظر می‌توان به نظارت شورای عالی هماهنگی آموزش فنی و حرفه‌ای بر شوراهای اداری مادون و شوراهایی که در زمینه آموزش فنی و حرفه‌ای فعالیت می‌نمایند اشاره نمود. به موجب قسمت اخیر ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی شورای عالی هماهنگی آموزش فنی و حرفه‌ای مصوب ۱۳۵۹، شورای عالی هماهنگی بر امور شوراهایی که در کلیه زمینه‌های مختلف آموزشی فنی و حرفه‌ای فعالیت دارند نظارت خواهد نمود و در صورت لزوم جایگزین آنها خواهد گردید.

۲. در خصوص ستادها این وظیفه معمولاً بر عهده ستاد مرکزی است. برای نمونه به موجب بند ۵ ماده ۴ آیین‌نامه مربوط به تشکیل ستاد مقابله با بحران خشکسالی مصوب ۱۳۷۵، یکی از وظایف ستاد مرکزی نظارت بر فعالیت سایر ستادها است.

۳. یکی دیگر از طرق اعمال نظارت بر شوراهای اداری، نظارتی است که از سوی مقامات عمومی بر فعالیت شوراهای اداری صورت می‌گیرد. این نظارت می‌تواند پسینی<sup>۱</sup> (بعد از اتخاذ تصمیم) یا پیشینی<sup>۲</sup> (قبل از اتخاذ تصمیم) باشد. برای نمونه می‌توان به آن دسته از مصوبات شوراهای اداری اشاره نمود که زیر نظر رئیس جمهور تشکیل گردیده و مصوبات آنها نیازمند نظارت پیشینی رئیس جمهور (تأیید مصوبات) هستند. یا در خصوص مصوبات شورای عالی فضایی به موجب ماده ۹ قانون مربوط به اساسنامه شورای عالی فضایی مصوب ۱۳۸۳، تصمیمات شورا تنها پس از تأیید رییس جمهور توسط وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌گردد. یا در خصوص شورای عالی فناوری اطلاعات پیش‌بینی گردیده است که «تصمیمات شورای عالی با رعایت سیاست‌های کلی نظام و در چارچوب قوانین و مقررات، پس از تأیید رییس جمهور توسط وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات ابلاغ می‌گردد و مسئولیت نظارت بر حسن اجرای آن بر عهده وی خواهد بود»<sup>۳</sup> همین وضعیت در خصوص آندسته از شوراهای عالی که زیر نظر رئیس جمهور فعالیت می‌نمایند حاکم است.

۴. اعمال نظارت بر برخی از شوراهای عالی بر عهده «هیأت وزیران» است. برای مثال به موجب ماده ۲ آیین‌نامه تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی موضوع مصوبه

1. A posteriori

2. A priori

۳. ماده ۵ اساسنامه شورای عالی فناوری اطلاعات مصوب ۸۴/۳/۴

شماره ۹۶۳۲۱/ت ۳۴۱۱۶ هـ مورخ ۱۳/۸/۱۳۸۵، مصوبات شورای عالی پس از تأیید هیئت وزیران لازم الاجرا خواهد بود.

۵. اعمال نظارت بر برخی از شوراهای اداری ممکن است بر عهده وزیر مربوطه قرار داده شود که در رأس سلسله مراتب وزارتی از طریق تأیید یا عدم تأیید مصوبه آن شورا بر فعالیت آنها نظارت می نماید. برای نمونه می توان به نظارت وزیر آموزش و پرورش در تأیید مصوبات کمیسیون ملی آیسسکو و همچنین نظارت وزیر اقتصاد بر مصوبات شورای عالی بورس اشاره نمود.<sup>۱</sup>

۶. تأیید برخی از مصوبات شوراهای اداری علیرغم اینکه ممکن است اعضای آن از قوه مجریه باشند ممکن است بر عهده اشخاصی خارج از قوه مجریه و بر عهده مقامات و نهادهای قضایی، تقنینی و یا نهادهای غیر متمرکز نهاده شود. برای مثال نظارت بر مصوبات شورای سرپرستی امور تاکسیرانی شهر تهران بر عهده شهرداری تهران است. به موجب ماده ۸ آیین نامه مربوط به تشکیل شورای سرپرستی تاکسیرانی شهر تهران، مصوبات شورا صرفاً پس از تأیید شهردار تهران قابل اجرا خواهد بود.

#### ۲-۲-۲. کنترل و نظارت قضایی

کنترل قضایی اعمال و تصمیمات نهادهای تصمیم گیر جمعی درون قوه مجریه ازسوی دادگاههای اداری و بعضاً دادگاههای قضایی اعمال می شود. در ایران نظیر آلمان و فرانسه، این کنترل ابزار مناسبی است که می تواند این نهادها را تا حدودی به سامان نماید. فعلاً در ایران نظارتی که دیوان عدالت اداری بر تصمیمات شوراهای اداری می نماید قابل توجه است. برای نمونه می توان به مواردی اشاره نمود که دیوان عدالت اداری بر چگونگی تشکیل و فعالیت و اتخاذ تصمیمات شوراهای اداری نظارت می نماید. برای نمونه در زمینه نظارت دیوان بر قانونی بودن تشکیل شوراهای اداری می توان به تشکیل «شورای تزکیه» در دانشگاهها اشاره کرد. دیوان در این قضیه اعلام نمود که: «... نظر به این که تشکیل شورای تزکیه دانشگاه و اتخاذ تصمیم از طرف آن متکی به قانون نبوده است، بنابراین دادنامه شماره ۶۱۸-۵۲۹-۱۳۶۳، صادره از شعبه چهاردهم دیوان عدالت اداری، از جهت این که متضمن این معنی می باشد، موافق موازین و اصول قانونی، تشخیص

۱. به موجب تبصره ماده ۴ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ مصوبات شورا پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم الاجرا خواهد بود.

می‌گردد...» (رای شماره ۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد شورای تزکیه دانشگاه مورخ ۶۶/۲/۷).

با این حال در برخی از موارد نیز دیوان عدالت اداری بر نحوه فعالیت و اتخاذ تصمیمات توسط شوراهای اداری کشوری در چارچوب اصل یکصد و هفتاد سوم قانون اساسی نظارت نموده است. برای نمونه می‌توان به یکی از آراء دیوان در نظارت بر تصمیمات اتخاذی توسط هیأت‌های واگذاری زمین که به دلیل ورود به وظایف قوه قضائیه باطل اعلام شده است اشاره کرد. بخشی از رأی دیوان در این زمینه بدین شرح است:

«...به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی منوط کردن صدور حکم استرداد زمین و خلع ید از اراضی در سطح استان به طرح قضیه در کمیسیون سیاسی امنیتی استان یا شورای تأمین شهرستان..... از مصادیق مداخله آشکار قوه مجریه در وظایف و مسئولیت‌های خاص قوه قضائیه است..... ابطال می‌گردد.»<sup>۱</sup>

همچنین می‌توان به آراء دیوان در نظارت بر تصمیمات شورای عالی اداری، شورای عالی تأمین اجتماعی، ستاد تنظیم بازار<sup>۲</sup>، شورای عالی مالیاتی، شورای عالی بیمه خدمات درمانی<sup>۳</sup>، شورای عالی هواپیمایی کشوری<sup>۴</sup>، شورای مدیریت دانشگاه<sup>۵</sup> و مواردی از این دست اشاره نمود.

## ۲-۳. تغییر و ادغام نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

### ۲-۳-۱. مبانی حقوقی تغییر و ادغام

هر سازمان یا تشکیلاتی در دوران فعالیت خود لاجرم دچار تغییرات و تحولات متعددی خواهد بود. این امر ناشی از این واقعیت است که نهادهای سیاسی و اجتماعی باید بتوانند

۱. رأی مورخ ۷۲/۱۱/۲ موضوع کلاسه پرونده ۷۲/۹۲
۲. رأی شماره ۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
۳. از جمله بنگرید به رأی دیوان به کلاسه پرونده: ۴۷۵-۸۲/۱۰۰۷ و ۸۲-۷۷۴-۸۴/۴۰۲ در خصوص ابطال تصمیم شورای عالی بیمه.
۴. رأی مورخ ۱۳۸۲/۴/۸ شماره دادنامه: ۱۳۷ کلاسه پرونده: ۲۰۰/۸۲ در خصوص ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۴/۳۰ شورای عالی هواپیمایی کشوری در خصوص آزادسازی نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار
۵. رأی شماره ۶۷۱ الی ۶۸۴ و ۷۹۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۰ شورای مدیریت دانشکده دامپزشکی در خصوص تعیین میزان شهریه دانشجویان پذیرش نوبت دوم دکتری عمومی دامپزشکی (دوره شبانه) ورودی سال تحصیلی ۱۳۸۶-۱۳۸۵ (۱۳۸۸/۹/۲۳) (روزنامه رسمی شماره ۱۸۹۱۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۷).

خود را با واقعیت‌های سیاسی و اجتماعی و تحولات روز وفق دهند. شوراهای اداری نیز از این واقعیت به دور نیستند. تغییر و تحول آنها در این خصوص نیز ضروری است. تغییر شخصیت‌های حقوقی عضو شوراهای اداری، تغییر وظایف و صلاحیت‌ها و همچنین ادغام یک شورا در تشکیلات جدید و یا به منظور حذف تشکیلات موازی، از مهمترین موارد و مصادیق تغییر شوراهای اداری است. در این زمینه احترام به قواعد قانونی و اصول مربوط به تبدیل و ادغام شوراهای اداری از ضروریات است.

#### ۲-۳-۲. صور مختلف تغییر و ادغام

تغییر و ادغام شوراهای اداری می‌تواند اشکال متعدد به خود بگیرد. گاهی این تغییر در عنوان شورا و گاهی تغییر در وظایف و اختیارات، ترکیب اعضا و همچنین تشکیل شورای جدید است.

۱. گاهی تغییر در قالب تشکیل یک شورای جدید و انحلال تشکیلات قبلی اتفاق می‌افتد. برای مثال در ماده واحده مصوب ۱۳۵۸ در خصوص انحلال سازمان تأمین خدمات درمانی، پیش‌بینی شده بود که شورای فنی موضوع ماده ۴ قانون تأمین خدمات درمانی مستخدمین دولتی مصوب اسفند ماه سال ۱۳۵۱ جانشین شورای فنی سابق گردد. یا با انحلال کمیسیون ویژه صادرات و واردات، ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی موضوع مصوبه ۱۳۶۰/۹/۲۹ هیأت وزیران در خصوص تشکیل ستاد هماهنگی روابط خارجی اقتصادی وزارت امور خارجه جانشین آن گردید.

۲. تغییر در ترکیب اعضای شوراهای عالی نیز اتفاق افتاده است. برخی از اعضای شوراها انتخابی بوده و برخی دیگر به موجب قوانین و مقررات تعیین می‌گردند.<sup>۱</sup> اهمیت

۱. این مسئله معمولاً در مواردی که اعضای یک شورا به دلیل وابستگی سازمانی تغییر پیدا می‌نمایند اتفاق می‌افتد یا ممکن است حتی با تشکیل یک سازمان جدید حضور ایشان در برخی از شوراهای اداری پیش‌بینی گردد. این امر معمولاً در اسناد قانونی مربوط پیش‌بینی می‌گردد. برای مثال با تشکیل وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی توسط مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران به موجب مصوبه ۱۳۶۷/۱۲/۱۹ وزیر سپاه وقت را به عضویت شوراهای اداری مرتبط افزود. به موجب این مصوبه وزیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی یا نماینده وی عضو مجمع عمومی سازمان صنایع دفاع، شورای سازمان تربیت بدنی ایران، شورای عالی معماری و شهرسازی و شورای عالی هواشناسی و شورای سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. در خصوص عضویت وزیر جهاد سازندگی در شوراهای عالی نیز همین وضعیت اتفاق افتاد.



تغییر و تحول در شوراهای اداری کشوری از آنجا حائز اهمیت است که شخصیت حقوقی اعضای شوراهای عالی دائماً در بستر زمان در حال تغییر و تحول هستند. بنابراین در این مورد نیز مشکلات حقوقی چندی بروز می‌نماید.<sup>۱</sup> یا در خصوص وزیر صنایع و معادن که از ادغام وزارتخانه‌های صنایع، صنایع سنگین و معادن به وجود آمد، هیأت وزیران در خصوص نحوه عضویت وزیر جدید با شخصیت حقوقی جدید و تعیین تکلیف آن دسته از شوراهایی که وزاری صنایع سنگین و معادن سابق عضو بودند مقرر نمود که وظایف و اختیاراتی که به موجب تصویب‌نامه‌های قبلی جهت شرکت در جلسات شوراها، هیأت‌ها و مجامع مختلف مربوط به وزیر صنایع و معادن سابق بوده است با رعایت موارد زیر به عهده وزرای صنایع، صنایع سنگین، معادن و فلزات محول گردد:

۱. در مواردی که طبق تصویب‌نامه‌های قبلی به جای وزیر صنایع و معادن، حضور معاون یا نماینده وی در جلسات مذکور در نظر گرفته شده، از هر یک از وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن فلزات حسب مورد یک معاون یا نماینده شرکت خواهد نمود.

۲. در شورای عالی ملی فولاد ایران، وزیر صنایع سنگین به جای وزیر صنایع شرکت خواهد کرد.

۳. در شورای عالی سازمان ملی حفاظت آثار باستانی، وزیر معادن و فلزات به جای وزیر صنایع عضویت خواهد داشت.

۴. در مجمع عمومی «سازمان صنایع ملی دفاع ملی» علاوه بر وزرای صنایع و معادن و فلزات، وزیر صنایع سنگین نیز عضویت خواهد داشت.<sup>۲</sup>

۱. برای مثال در خصوص دو نمونه (وزیر سپاه و وزیر جهاد سازندگی) این سؤال اساسی مطرح است که با ادغام وزارت جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی، تکلیف عضویت هر یک از وزیر کشاورزی و وزیر جهاد سازندگی که به لحاظ شخصیت حقوقی در شوراهای عالی عضو بوده اند چیست؟ یا در خصوص وزارت سپاه (سابق) این سؤال مطرح است که با از بین رفتن وزیر سپاه، تکلیف عضویت این شخصیت حقوقی در شوراهای اداری چیست؟ در این خصوص فرمول مشخصی وجود ندارد و تعیین تکلیف آن نیازمند تعیین تکلیف قانونی است برای مثال در خصوص وضعیت عضویت وزیر جهاد سازندگی پیش بینی شده بود که در مواردی که وزرای تعاون و امور روستاها و کشاورزی و منابع طبیعی سابق مشترکاً عضو یکی از مجامع یا شوراهای موجود باشند، وزیر جهاد سازندگی (یا نماینده وی) به جای وزیر تعاون و امور روستاها در آن مجامع یا شوراها عضو خواهد بود (بنگرید به تبصره ۱ ماده واحده مربوط به قانون عضویت وزیر جهاد سازندگی در مجامع و شوراها مصوب ۱۳۶۵).

۲. جهت بررسی جزئیات این امر بنگرید به مصوبه ۱۳۶۲/۴/۱۵ هیأت وزیران در خصوص واگذار کردن وظائف و اختیارات مربوط به وزیر صنایع و معادن به وزرای صنایع، صنایع سنگین و معادن.

### ۳. انحلال نهادهای تصمیم‌گیر جمعی

#### ۳-۱. مقامات صالح

در قوانین و مقررات مربوط به شوراهای اداری، مقامات و نهادهای متعددی برای انحلال شوراهای اداری پیش‌بینی شده است که شامل مجلس شورای اسلامی، وزیر و هیأت وزیران، مجلس شورای اسلامی، رئیس جمهوری و سایر مقامات می‌گردد. البته در بسیاری از اسناد تأسیسی شوراهای اداری، اشاره‌ای به مقامات و آیین انحلال نشده است. در برخی از موارد، انحلال شورای اداری بر اساس پیشنهاد مقام عمومی و تصویب یک نهاد عملی می‌گردد. برای مثال انحلال شوراهای آموزش و پرورش با پیشنهاد وزیر آموزش و پرورش و تصویب هیأت وزیران امکان خواهد داشت.<sup>۱</sup>

#### ۳-۲. آیین انحلال و نظامات قانونی آن

ضوابط قانونی مربوط به انحلال شوراهای اداری کشور در متن واحدی مشخص نشده است. با این حال در خصوص برخی از شوراهای اداری آیین انحلال شوراهای اداری مورد اشاره قرار گرفته و تعیین تکلیف گردیده است. البته در خصوص آندسته از شوراهای اداری منحل نیز که تعیین تکلیف نگردیده است موضوع تابع قواعد عمومی حقوق سازمان‌های اداری است. در اینجا به برخی از شوراهای اداری که پس از انحلال آنها تعیین تکلیف گردیده است اشاره می‌نماییم.

۱. در خصوص تعیین تکلیف نیروی انسانی و تشکیلاتی شورای منحل شده؛ برای مثال ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۵۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تشکیل ستاد هماهنگی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای مقرر و انحلال شوراهای هم‌عرض و تعیین تکلیف نیروی انسانی شاغل در آنها و تعیین تکلیف اموال شوراهای مزبور مقرر می‌نماید که: «از تاریخ تصویب این آیین‌نامه و با توجه به انحلال شوراهای عالی هماهنگی آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، کارآموزی و آموزش‌های علمی کاربردی، کلیه امکانات و تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و نیروی انسانی شاغل دبیرخانه شورای عالی هماهنگی آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار می‌گیرد.»

۲. انحلال شورای اداری کشوری ممکن است در اثر مصوبه مجلس باشد. در این صورت ممکن است این سوال مطرح گردد که صلاحیت مجلس در انحلال یک شورای اداری چگونه

۱. ماده ۸ قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای مصوب ۴۸/۱۱/۱۹.

است و چه محدودیت‌هایی دارد. به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی با توجه به صلاحیت عام قانون‌گذاری مقرر در اصل ۷۱ قانون اساسی نسبت به انحلال شوراهای اداری کشوری صلاحیت عام داشته باشد. با این وجود باید توجه نمود که این صلاحیت عام مجلس نسبت به بعضی از شوراهای اداری نظیر شورای عالی امنیت ملی و شورای هماهنگی صدا و سیما و سایر شوراهایی که منشا قانون اساسی دارند منتفی است. در رویه نهادهای جمهوری اسلامی ایران نیز این موارد بارها اتفاق افتاده است و مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون جدید، به‌گونه‌ای صریح یا ضمنی اقدام به انحلال یک شورای اداری نموده است. از جمله می‌توان به انحلال کمیسیون‌های وابسته به نخست‌وزیری به موجب مصوبه ۱۳۶۸/۱۰/۱۷ هیأت وزیران و همچنین انحلال کمیسیون‌های موضوع ماده ۷۷ شهرداری اشاره نمود.<sup>۱</sup>

۳. انحلال شورای اداری ممکن است در صلاحیت یک هیأت یا شورای اداری مافوق قرار گیرد که معمولاً این طریق در اسناد قانونی مربوطه پیش‌بینی می‌گردد. برای مثال می‌توان به آیین انحلال شوراهای اسلامی کار اشاره نمود که پس از تشخیص هیأت موضوع ماده ۲۲ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار منحل می‌گردد.

۴. انحلال شورا ممکن است به‌گونه‌ای ضمنی و با تصویب قانون لاحق به وجود آید. برای مثال می‌توان به مصوبه هیأت وزیران در خصوص تشکیل ستاد خشکسالی موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱ اشاره نمود که تحت عنوان « لغو تصویب نامه تشکیل ستاد مقابله با بحران خشکسالی » (مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۵) تصویب گردید و این ستاد جای خود را به ستاد خشکسالی داد.

#### نتیجه

پراکندگی و تکثر مراکز تصمیم‌گیری جمعی در سازمان‌های اداری ایران نمایانگر تصویر جامعه و دولتی است با فعالیت‌های پیچیده و ساختار درهم‌تنیده که انجام اصلاحات در این زمینه را با دشواری‌های خاص تکنیکی مواجه نموده است. از طرفی نفس وجود الگوهای تصمیم‌گیری جمعی و شورایی در بدنه دولت نمایانگر اهمیت و جایگاه مشورت و مشارکت گروهی در اتخاذ تصمیمات اجرایی مختلف و امور فرابخشی است. از طرفی دیگر در حال حاضر با گسترش شوراهای و عدم برنامه‌ریزی دقیق و هدایت این مسئله در بدنه

۱. لازم است ذکر شود که با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی، کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری منتفی گردید.

اجرائی کشور این امر مشکلاتی را به بار آورده است که حل و فصل آنها مهمترین انگیزه دولت در خصوص ادغام شوراها بود. وضعیت کنونی توزیع نهادهای تصمیم گیر جمعی در ساختار قوه مجریه ایران که در اثر حاضر به معرفی و ارزیابی آنها پرداختیم حکایت از وضعیت نامطلوب در توزیع و صورتبندی این نهادها در ساختار قوه مجریه ایران می نماید. بدینسان به نظر می رسد با استمرار وضعیت های موجود و عدم توجه به اصلاح و حداقل کاستن از شدت مشکلات در این عرصه از جمله اصلاح جریان های موازی تصمیم گیری و برنامه ریزی موجود، نظارت بر امر تشکیل و فعالیت شوراهای اداری و قانونمند نمودن آیین ادغام و انحلال و تبدیل آنها؛ مشکلات مربوط به این قسم از نهادها نیز همچنان پابرجا بوده و متعاقب این امر به بار نشستن اهداف اقتصادی و اجتماعی دولت به شکل مطلوب امکان نداشته باشد. برخی از این مشکلات و راه حل های آن از این قرار است:

در ساختار سازمانی قوه مجریه، الگوهای مبتنی بر تصمیم گیری جمعی و شورایی تا به حال رشد قابل توجهی نموده است. توزیع این قسم از الگوها در بدنه اجرایی کشور علیرغم داشتن مزایای بسیار، مشکلات و معایبی را نیز دارند. این امر از یک طرف ناشی از ساختار در هم تنیده و پیچیده اجرایی دولتی و از طرف دیگر عدم برنامه ریزی و هماهنگی در توسعه شوراهای اداری در کشور است. مسئله ادغام، انحلال یا تأسیس شوراهای اداری بستگی تامی به رویکرد دولت به مسائل مربوط به تصمیم گیری و خط مشی گذاری عمومی دارد. به عبارت دیگر توزیع مدل های تصمیم گیری مشارکتی یا انفرادی بستگی به مدل خط مشی هایی دارد که دولت به آن می اندیشد.<sup>۱</sup>

بسیاری از شوراها و کمیسیون ها، به جای انجام وظایف ذاتی و اصلی خود و اتخاذ تصمیم، غرق در تشریفات پیچیده و انجام وظایف فرعی و غیر ضروری بودند که از چابکی آنها و سرعت در پاسخگویی آنها می کاست.

به لحاظ عملی و اجرایی نیز اصلاح نظام تصمیم گیری جمعی و شورایی در کشور نیازمند توجه به اصلاح ساختار این نهادها، نحوه و فرآیند اتخاذ تصمیم، وظایف و اختیارات و وضعیت اعضای شوراهای اداری کشوری است، از جمله حذف شوراهای متروک، ممنوعیت ادغام، انحلال و تغییر وضعیت آن دسته از شوراهای اداری توسط دولت که بر اساس قانون مصوب مجلس یا قانون اساسی تأسیس گردیده اند، عطف توجه به هر

۱. تسلیمی، دکتر محمد، تحلیل فرآیند خط مشی گذاری و تصمیم گیری، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶، صص ۷ تا ۱۶.

یک از شوراهای اداری به عنوان یک شورا با ویژگی‌های خاص، گسترش نهاد تفویض اختیار و امضا برای حل مشکلات مربوط به عدم حضور اعضا بویژه رئیس شوراهای عالی، حذف عضویت افرادی در شوراهای عالی که ضرورت چندانی ندارند و جایگزینی اعضایی که حضورشان ضروری است، تعیین وظایف اصلی هر یک از شوراهای و نسبت آن با وظایف مشابه شوراهای هم‌عرض، تعیین و تصریح جایگاه و شأن حقوقی مصوبات هر یک از شوراهای و... با این حال به عنوان یک نکته اساسی نباید از یاد برد که هرگونه ادغام یا اصلاح دارای پیچیدگی‌های فنی بسیاری است که دقت نظر در مطالعه هر یک از شوراهای اداری را می‌طلبد.

مسئله مهم و اولیه‌ای که در خصوص شوراهای اداری حائز اهمیت است؛ اطلاع از تعداد دقیق و نحوه توزیع شوراهای اداری در ساختار سازمانی کشور است. در حال حاضر این مسئله بگونه‌ای است که آمار و اطلاعات دقیقی از تعداد و جایگاه سازمانی شوراهای، ستادها، کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و کمیته‌ها و سایر مراجع در دست نیست. در حال حاضر در نخستین گام، شناسایی تعداد و انواع این قبیل شوراهای در ساختار سازمانی کشور اجتناب‌ناپذیر است، چرا که تعیین و مطالعه این مسئله می‌تواند تصویر مناسبی از وضعیت شوراهای عالی در سیستم اداری ایران به دست دهد.

تشکیل هر یک از شوراهای اداری باید تابع اصول و قواعدی باشد که به برخی از آنها از جمله اصل قانونی بودن تشکیل، فعالیت و انحلال شوراهای اداری، اصل رعایت سلسله مراتب میان شوراهای اداری و میان شوراهای اداری با سایر نهادها و قوا و اصل صلاحیت در ضمن مباحث اشاره نمودیم. در این خصوص تدوین اصول مشترک حاکم بر تشکیل و فعالیت شوراهای اداری می‌تواند نقش مهمی در قانونمند کردن و آیین‌مند نمودن تشکیل و فعالیت و تغییر شوراهای اداری کشوری داشته باشد.

عدم تعیین فرایند یا آیین انحلال، تغییر و ادغام نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در خصوص شوراهای موقت و شوراهایی که موضوعیت خود را از دست داده اند ابهامات چندی را مطرح نموده است. تعیین آیین انحلال، مدت فعالیت یک شورا و مقام یا مرجع صالح انحلال یک شورای اداری در یک قانون خاص، از ضرورت‌های دیگر شفاف نمودن وضعیت شوراهای اداری در کشور است.

غلبه بوروکراسی اداری و بیش‌سازمانی که هر یک از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در کشور گرفتار آن هستند، عملاً آنها را غرق در پیچیدگی‌های اداری غیر قابل توجیه نموده است. پیش‌بینی حداقل دوره‌های زمانی منظم برای تشکیل جلسات، ضرورت اتخاذ تصمیم

در یک جلسه، محدودیت زمانی در پاسخگویی به ارباب رجوع از سوی شورا، توییح و تعقیب انتظامی اعضا شورا در صورت تعلل در اتخاذ تصمیم، توزیع مسئولیت تصمیمات اتخاذ شده توسط شوراهای عالی، امکان بازنگری قضایی تصمیمات شوراهای عالی، امکان پرداخت خسارت به شهروندی که در اثر تأخیر در اتخاذ تصمیم یک شورای اداری خسارت دیده است و... ضروری است.

صلاحیت‌های پیرامونی بسیاری از شوراهای اداری کشوری در تداخل با صلاحیت‌های اصلی یا پیرامونی شوراهای اداری دیگر است. این تداخل حتی ممکن است میان یک شورای مادون و مافوق اتفاق افتد. این مشکل در برخی از شوراهای اداری کشوری به حدی است که ممکن است در زمینه تصمیم‌گیری در یک حوزه خاص، چندین شورا و اداره صاحب صلاحیت باشند (تعارض مثبت) و برعکس در یک موضوع ممکن است هیچ اداره یا شورایی خود را صالح نداند (تعارض منفی)؛ که هر دوی این وضعیت‌ها مشکلات اجرایی را به وجود می‌آورند.

معضل دیگر که در راستای مشکل قبلی به وجود آمده است، موازی‌کاری و تداخل وظایف شوراهای اداری کشوری است. در این خصوص وجود مراجع تصمیم‌گیر جمعی در حوزه‌های مشابه مشخصاً در نظام اداری ایران قابل تأمل است که این امر ناشی از عدم هماهنگی سازمانی و ساختاری در تشکیل نهادهای تصمیم‌گیر جمعی و تعریف حدود وظایف و اختیارات و صلاحیت‌ها است. لذا مطالعه موردی و شناسایی این قبیل شوراهای اداری در بدنه کارشناسی دولت (حداقل تشکیل بانک اطلاعاتی از این شوراها) به‌منظور نظارت و کنترل آنها اجتناب‌ناپذیر است.

## معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

## منابع

### الف) فارسی

#### ۱. کتب

- اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، حقوق شوراها، اداری، انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول، ۱۳۸۹.
- اقتداری، علیمحمد، سازمان و مدیریت، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۲.
- الوانی، سید مهدی (مترجم)، اداره امور عمومی تطبیقی، انتشارات اندیشه‌های گهربار، صص ۲۵۷-۲۵۹.
- الوانی، سید مهدی و فتاح شریف زاده، فرآیند خط و مشی گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۱.
- تسلیمی، محمد، تحلیل فرآیند خط مشی گذاری و تصمیم گیری، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶.
- صفایی، سیدحسین و سید مرتضی قاسم زاده، حقوق مدنی اشخاص و محجورین، تهران، سمت، چاپ دهم ۱۳۸۴.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چ پنجم، ۱۳۷۸.
- قلی پور، رحمت الله، تصمیم گیری سازمانی و خط و مشی گذاری عمومی، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- میچل، ترنس آر، مردم در سازمان‌ها، ترجمه حسین شکر کن، انتشارات رشد، ۱۳۸۳.
- هنری، نیکولاس، اداره امور عمومی و مسائل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ترجمه عباس منوریان و ناصر عسگری، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه، ۱۳۸۶.
- #### ۲. مقالات و جزوات
- امیرارجمند، اردشیر، جزوه حقوق اداری تطبیقی، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶.
- فخری، فرزاد، «مسائلی در باره اصلاح ساختار دولت فرانسه»، مجله تحول اداری، خرداد ۷۷، ش ۱۸.

- فریادی، مسعود، «نظام حقوقی ستادهای اجرایی کشور»، طرح پژوهشی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۸۷.
- \_\_\_\_\_ «بررسی روند تعیین وضعیت حقوقی شوراهای اداری»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ص ۳۶ تا ۴۸.
- موسویان، سید مجید، شوراهای اداری کشوری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر عبدالحمید ابوالحمد، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
- ناظمی، مهرداد، «مهندسی شوراهای عالی، نخستین گام در مهندسی فرهنگی کشور»، **مجله راهبرد یاس**، ش ۱۴، تابستان ۸۷.
- وحید، مجید، «سیاست گذاری و تصمیم، بحثی در نظام تصمیم گیری جمهوری فرانسه»، **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، پاییز ۱۳۸۵، ش ۷۳.

## ب) لاتین

- Alain Lambert, **Les Relations entre l'État et les Collectivités Locales**, Rapport du Groupe de Travail, République Française, 2007.
- Gohin, Olivier, **Institutions Administratives**, 3e édition, L.G.DJ.1998.
- Guyon, Y., **Droit des Affaires**, 10e éd., Publication Economica. 1998.
- J.-L. Quermonne, **L'appareil Administratif de l'Etat**, Paris, le Seuil. 1991.
- Jobert, B., Muller, P., **l'Etat en Action, Politiques Publiques et Corporatismes**, PUF, 1987.1987.P208.
- Les Différentes Méthodes de la Prise de Décision, Leurs Avantages, Leurs Inconvénients, *Journal d'unet*, 09/02/2005:  
sur: [http://www.journaldunet.com/management/dossiers/050269decision/fiche\\_collective.sht](http://www.journaldunet.com/management/dossiers/050269decision/fiche_collective.sht)
- Simplification de la Composition et du Fonctionnement des Commissions Administratives et Réduction de Leur Nombre, **Revue de l'Actualité Juridique Française**, 2 juillet 2004, sur: <http://www.rajf.org/spip.php?breve382>
- Michel Casteigts et al, **Simplification du Droit par Ordonnances**, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2006, sur: <http://www.ccomptes.fr/fr/CECRSP/Documents/divers/SimplificationDroitOrdonnances022006.pdf>.
- François Marc et al, **Les Commissions et Instances Consultatives ou Délibératives Placées Directement Auprès du Premier Ministre: une Nécessaire Rationalisation**, Rapport d'information n° 244, 2006-2007.