



حقوق شوراهای اداری

(بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت شوراهای اداری در قوه مجریه)

با ویراسته

لعیا جنیدی

معاون حقوقی رئیس جمهور

علی مهدی

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه قم

مسعود فریادی

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

تابستان ۱۴۰۰

فیپا

سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

- عنوان قراردادی: ایران، قوانین و احکام
Iran. Laws, etc
- عنوان و نام پدیدآور: حقوق شوراهای اداری (بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت شوراهای اداری در قوه مجریه) / تهیه و تنظیم: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]؛ تألیف: دکتر علی مشهدی و دکتر مسعود فریادی؛ زیر نظر: دکتر لعیاجنیدی، دکتر بیژن عباسی
- مشخصات نشر: تهران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات اداره چاپ و انتشار، ۱۴۰۰
- مشخصات ظاهری: ۱۷۱ ص ۱۴۵×۲۱۰×۱۰ س م.
- شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۰۴-۹۱-۸
- قیمت: ۲۷۰,۰۰۰ ریال
- وضعیت فهرست نویسی: فیپا
- موضوع: شوراهای اسلامی -- ایران
- موضوع: Islamic Councils--Iran
- موضوع: شوراهای اسلامی - قوانین و مقررات -- ایران
- موضوع: ایران، ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی
- شناسه افزوده: ایران، ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات کشور، اداره چاپ و انتشار
- رده بندی کنگره: KMH 2943
- رده بندی دیویی: ۳۴۲/۵۵۰۹
- شماره کتابشناسی ملی: ۷۶۵۷۸۳۲

حقوق شوراهای اداری

(بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت شوراهای اداری در قوه مجریه)

با دیباچه: دکتر لعیا جنیدی، معاون حقوقی رییس جمهور

زیر نظر: دکتر لعیا جنیدی، دکتر بیژن عباسی

تألیف: دکتر علی مشهدی، دکتر مسعود فریادی

زیر نظر در چاپ پیشین: دکتر فاطمه بدافی، دکتر باقر انصاری، دکتر محسن قاسمی

تهیه و تنظیم: حجت‌اله ایمانی‌زاده، محمد علی محمدی

صفحه‌آرایی: ام‌سلمه نوری

نظارت بر آماده‌سازی: عباس شهابی

ناشر: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رییس جمهور

لیتوگرافی و چاپ: علی ابراهیمی‌دهشیری، سعید پامی، مرتضی علی‌یاری

چاپ دوم (ویرایش اول): تابستان ۱۴۰۰

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۷۰/۰۰۰ ریال

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

نشانی: تهران، خیابان ولی‌عصر (عج)، قبل از چهار راه جمهوری اسلامی، شماره ۱۱۵۸

پایمک: ۶۴۴۵۵۵۷۷۷۷

کد پستی: ۱۳۱۶۷۶۷۴۵۱

تلفن: ۰۹۸۲۱-۶۶۴۹۲۷۰۸

دورنگار: ۰۹۸۲۱-۶۶۴۹۲۷۰۷

پایگاه اینترنتی: www.dotic.ir

پست الکترونیک: law@iripo.ir

تمامی حقوق مادی این اثر برای معاونت حقوقی رییس جمهور

محفوظ است.

فهرست مطالب

۹.....	دبایچه معاون حقوقی رئیس جمهور.....
۱۲.....	مقدمه.....

بخش نخست: مفاهیم، مبانی، تاریخچه و انواع شوراهای اداری (۱۴)

۱۵.....	فصل یکم: مفاهیم و مبانی.....
۱۵.....	گفتار یکم: مفاهیم.....
۱۵.....	بند یکم: شوراهای شورای اداری.....
۱۵.....	الف. شورا.....
۱۶.....	ب. شورای اداری.....
۱۶.....	بند دوم: حقوق شوراهای اداری.....
۱۷.....	بند سوم: تصمیم‌گیری فردی و شورایی.....
۱۷.....	الف. تصمیم‌گیری.....
۱۷.....	ب. تصمیم‌گیری فردی.....
۱۷.....	ج. تصمیم‌گیری شورایی.....
۱۸.....	د. تصمیم‌گیری شورایی دولتی.....
۱۸.....	گفتار دوم: مبانی شوراهای اداری.....
۱۹.....	بند یکم: نظریات موجهه تأسیس شوراهای اداری.....
۱۹.....	الف. رویکرد هماهنگی و همکاری.....
۲۲.....	ب. رویکرد مقررات‌گذاری بهتر.....
۲۲.....	ج. رویکرد مشورت و مشارکت.....
۲۶.....	د. رویکرد نظارت و کنترل.....
۲۷.....	ه. رویکرد قضایی؛ حل و فصل اختلافات.....
۲۸.....	بند دوم: نظریات مخالف تشکیل و گسترش شوراهای اداری.....
۲۸.....	الف. رویکرد حاکمیت قانون (مسئولیت و پاسخ‌گویی).....
۳۰.....	ب. رویکرد دولت حداقلی.....
۳۱.....	ج. رویکرد اداره خوب و اصلاح فرآیند.....
۳۸.....	د. رویکرد تحلیل اقتصادی.....

۳۹.....	بند سوم: نظریات میانه.....
۳۹.....	الف. اصلاح و تغییر شوارها با توجه به تحول نقش دولت.....
۴۱.....	ب. تصمیم‌گیری مناسب و همه‌جانبه.....
۴۲.....	ج. توزیع مسئولیت در پرونده‌های دشوار.....
۴۲.....	د. قاعده‌مند نمودن شوراهای اداری.....
۴۳.....	فصل دوم: تاریخچه حقوق شوراهای اداری.....
۴۳.....	گفتار یکم: از گذشته تا آغاز مشروطیت.....
۴۳.....	بند یکم: ایران قبل از اسلام.....
۴۴.....	بند دوم: بعد از اسلام تا مشروطیت.....
۴۵.....	گفتار دوم: از مشروطیت تا انقلاب اسلامی.....
۴۵.....	بند یکم: دوره پیدایش نخستین شوراهای اداری.....
۴۵.....	الف. تشکیل هیئت دولت.....
۴۶.....	ب. تشکیل شورای عالی معارف.....
۴۶.....	ج. دیگر شوراهای اداری.....
۴۸.....	بند دوم: دوره گسترش شوراهای اداری.....
۴۸.....	الف. تشکیل شورای عالی بهداشت.....
۵۰.....	ب. تأسیس شورای عالی نفت.....
۵۰.....	ج. تأسیس شورای عالی اقتصاد.....
۵۱.....	د. تأسیس شورای عالی جهانگردی.....
۵۱.....	ه. مخالفت با تشکیل شورای عالی اداری کشور.....
۵۲.....	و. دیگر شوارها.....
۵۴.....	گفتار سوم: از پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون.....
۵۴.....	بند یکم: دهه‌های شصت و هفتاد.....
۵۴.....	الف. مختصات این دهه‌ها.....
۵۴.....	ب. مهم‌ترین حوزه‌ها.....
۶۱.....	بند دوم: دهه هشتاد تا کنون.....
۶۱.....	الف. مختصات این دوره.....
۶۷.....	ب. روند تعیین تکلیف حقوقی شوراهای اداری.....
۷۰.....	فصل سوم: انواع شوراهای اداری.....
۷۰.....	گفتار یکم: دسته‌بندی شوراهای اداری.....
۷۰.....	بند یکم: براساس معیار تشکیلاتی و سازمانی.....
۷۳.....	بند دوم: براساس معیار موضوعی (حوزه فعالیت).....
۷۴.....	بند سوم: براساس معیار مرجع تأسیس.....

۷۵.....	بند چهارم: براساس معیار عنوان
۸۶.....	گفتار دوم: انواع رایج شوراهای اداری
۸۶.....	بند یکم: شورا
۸۷.....	الف. شورای عالی
۹۱.....	ب. شوراهای هماهنگی
۹۲.....	ج. شوراهای نظارت
۹۲.....	د. شوراهای موقت
۹۲.....	ه. شوراهای مشترک
۹۳.....	و. شوراهای سرپرستی
۹۳.....	ز. شوراهای اختصاصی
۹۳.....	ح. شوراهای سیاستگذاری
۹۴.....	ط. شوراهای برنامه ریز
۹۴.....	ی. شوراهای مشاور (شوراهای مشورتی)
۹۵.....	ک. شوراهای مرکزی
۹۵.....	بند دوم: کمیسیون
۹۶.....	الف. کمیسیون های شبه قضایی
۹۶.....	ب. کمیسیون های تحقیق
۹۶.....	ج. کمیسیون های مشورتی
۹۷.....	د. کمیسیون های فنی و تخصصی
۹۷.....	ه. کمیسیون های نظارت
۹۸.....	و. کمیسیون های هماهنگی
۹۸.....	بند سوم: هیئت
۹۸.....	الف. هیئت های امناء
۹۹.....	ب. هیئت های نظارت
۹۹.....	ج. هیئت های اجرایی
۹۹.....	د. هیئت های شبه قضایی
۹۹.....	بند چهارم: کمیته
۱۰۰.....	الف. کمیته های فرعی
۱۰۰.....	ب. کمیته های اصلی (مستقل)
۱۰۱.....	بند پنجم: ستاد
۱۰۶.....	الف. ستادهای اجرایی
۱۰۶.....	ب. ستادهای هماهنگ کننده
۱۰۶.....	ج. ستادهای مشورتی
۱۰۷.....	بند ششم: کارگروه

دباجه معاون حقوقی رییس جمهور

۱. «انجام امور و مسائل حقوقی دولت» در چارچوب اصل ۱۲۴ قانون اساسی توسط رییس جمهور به معاون حقوقی وی سپرده می‌شود. بنابراین، مدیریت مجموعه معاونت حقوقی که دارای چهار معاونت «امور حقوقی دولت»، «هماهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی دستگاه‌های اجرایی»، «تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» و «تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی» است بر عهده معاون حقوقی رییس جمهور قرار دارد. علاوه بر این، مسئولیت‌ها و وظایف معاونت اجرای قانون اساسی رییس جمهور نیز در دولت دوازدهم از سوی رییس جمهور به معاون حقوقی رییس جمهور واگذار شده است.

به این ترتیب، معاونت حقوقی رییس جمهور مأموریت یافته است تا در زمینه تهیه و تدوین لوایح پیش‌نویس مقررات و همچنین تصویب‌نامه‌ها و بررسی موافقت‌نامه و پیمان‌های بین‌المللی، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، برنامه‌ریزی و هماهنگی حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی، ترویج قانون اساسی و نظارت بر چگونگی اجرای اصول آن در پرتو اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ قانون اساسی، آموزش و پژوهش‌های حقوقی، گفتمان‌سازی حقوقی و پایدار ساختن رویکرد حقوقی دولت اقدام نماید. آشکار است که این معاونت در دو سطح سیاست و هنجارگذاری حقوقی و نیز اجرای تدابیر حقوقی به ایفای نقش مبادرت می‌ورزد.

۲. سیاست‌گذاری حقوقی فرآیندی است که در چارچوب آن رییس از شناسایی مشکلات و مسائل حقوقی و تهیه دستور کار و اولویت‌گذاری در راستای شناسایی راهکارها اجرای آنها، و ارزیابی تدابیر اجرا شده گام برداشته می‌شود. این معاونت از رهگذر مأموریت یافتن در زمینه تهیه و تدوین لوایح و پیش‌نویس مقررات، نقش انکارناپذیری در جریان و گفتمان‌سازی حقوقی، تدوین رویکرد و سیاست‌های حقوقی و تعریف راه‌های اجرای آنها و در واقع هنجارگذاری و دیدگاه‌پردازی حقوقی دارد.

در این زمینه، علاوه بر تهیه و تدوین لوایح و پیش‌نویس مقررات، اظهار نظرهای حقوقی نسبت به پیش‌نویس تصویب‌نامه‌های پیشنهادی در دولت، بررسی و ارزیابی لوایح تهیه شده در قوه قضاییه، بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، تنظیم و اصلاح متن موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌های بین‌المللی و اظهار نظر در این خصوص، بررسی عضویت دولت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی از جمله جلوه‌های ایفاء نقش این معاونت به شمار می‌رود.

۳. هماهنگی، نظارت و برنامه‌ریزی حقوقی، رسیدگی به اختلاف‌ها در زمینه تعیین بهره‌برداری و مستندسازی اموال غیرمنقول، پاسخ به استعلام‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی، تدوین نظریه‌های حقوقی و ایجاد رویه‌های حقوقی یکپارچه در دستگاه‌های اجرایی، هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی که جلوه‌ای از قضازدایی و ترویج هماهنگی و سازش حقوقی است، از مأموریت‌های مهم این معاونت در زمینه عرصه کنش‌گری‌های حقوقی است. همچنین، مشارکت در

تهیه و تدوین درخواست‌ها و شکایت‌های حقوقی دولت جمهوری اسلامی ایران در مجامع، سازمان‌ها و محاکم بین‌المللی از مأموریت‌های این معاونت به‌شمار می‌رود.

۴. تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور از دیگر نقش‌های برجسته و پیشینه‌دار این معاونت است. در ابتدای دهه ۱۳۵۰، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور، پیشنهاد تنقیح آنها و تنظیم و تدوین کلیه قوانین و مقررات اجراپذیر تأسیس شد. این فعالیت همچنان ادامه دارد و معاونت حقوقی رییس جمهور در این خصوص با دقت بالا به تنقیح قوانین و مقررات در قالب تدوین پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌های تنقیحی جهت طی مراحل قانونی، انتشار مجموعه‌های تنقیحی و ... مبادرت می‌ورزد.

۵. ترویج قانون اساسی و حقوق شهروندی و نظارت بر اجرای اصول و موازین آن از مأموریت‌های بنیادی این معاونت است. در این دوره مدیریت چگونگی اجرای اصول قانون اساسی و موازین حقوق شهروندی، تعیین شاخص برای اجرای اصول مذکور و تهیه و تدوین گزارش‌های مربوط به اصول اساسی با نظارت و ارزیابی منصفانه و غیرجانبدارانه مورد توجه قرار گرفته است. البته، این معاونت برای نظارت بر اجرای اصول قانون اساسی و حفظ حقوق شهروندی «راهبرد برتری حقوق ملت» را مبنای اقدام‌های خود در این خصوص قرار داده است. به این صورت که، در اجرای همه اصول قانون اساسی باید اصول فصل سوم با عنوان «حقوق ملت» بنیان تدابیر و کنش‌گری‌ها قرار گیرد.

۶. این معاونت در این دوره مدیریت برای ایفای نقش بنیادی و اثربخش در زمینه سیاست‌گذاری، نظارت، هماهنگی و برنامه‌ریزی حقوقی، راهبرد دانش‌بنیان بودن مجموعه سیاست و اقدام‌ها را از رهگذر استفاده از اعضای هیئت علمی و پژوهشگران ممتاز حقوقی اتخاذ کرده است تا از یک سو، تعامل این معاونت با دانشگاه‌ها و مراکز علمی تقویت شود و از سوی دیگر مدیریت و کنش‌گری‌های حقوقی این مجموعه توسط دیدگاه‌پردازان حقوقی که دارای تجربه‌های مدیریتی حقوقی نیز بوده‌اند، صورت پذیرد. اجرای این راهبرد به به‌کارگیری دست کم ده‌ها تن از استادان و پژوهشگران حقوق دانشگاه‌های کشور انجامیده است.

در این دوره مدیریت مشارکت دانشگاهیان و متخصصان حقوقی به شکل‌های مختلف در چارچوب این معاونت تبلور یافته است. برای نمونه، علاوه بر توجه به راهبرد پیش‌گفته در فرآیند انتصاب معاونان و مدیران این مجموعه و بهره‌مندی شماری از آنان در معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی می‌توان به «شورای علمی معاونت حقوقی رییس جمهور» که با عضویت بیست نفر از معاونان و مدیران و مشاوران این معاونت و اعضای هیئت علمی از ابتدای این دوره مدیریت هر هفته و به‌طور منظم تشکیل می‌شود، کمیسیون‌های تخصصی «حقوق اساسی و شهروندی»، «حقوق بین‌الملل»، «حقوق کیفری»، «حقوق تجاری و اقتصادی» با عضویت استادان و پیشکسوتان برجسته حقوق و همچنین، کمیسیون «دیدگاه‌پردازی حقوقی» با عضویت شمار توجه‌پذیری از پژوهشگران و نخبگان جوان حقوق اشاره کرد. شورای معاونان معاونت حقوقی که برای تصمیم‌گیری و مدیریت جمعی به‌طور منظم به صورت هفتگی تشکیل شده نیز نشانی از اهمیت شورا و کارکرد مشورت در مدیریت است.