

به نام خدا

درباره مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انتزاع
سازمان حج و زیارت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
و الحاق آن به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی
۵.....	۲. بررسی تفصیلی
۱۵.....	نتیجه‌گیری

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۶۲۶

اردیبهشت ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات حقوقی



درباره مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انتزاع سازمان حج و زیارت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و الحاق آن به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

چکیده

شورای عالی اداری در مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۷ مقرر کرده است که سازمان حج و زیارت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتزع و به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وابسته شود و رئیس سازمان حج و زیارت توسط رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری انتخاب شود.

این مصوبه مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی (راجع به ممنوعیت واگذاری اختیار قانون‌گذاری مجلس به شخص و هیئتی دیگر)، بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه (راجع به تکلیف دولت مبنی بر تقدیم طرح تشکیلات کلان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها به مجلس) و قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (شناسایی شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی به عنوان تنها سازمان دولت وابسته به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری) ارزیابی می‌شود. طبق قانون اساسی و دیگر مفاد نظام حقوقی، اعطای شخصیت حقوقی به سازمان‌های دولتی (اعم از وزارتخانه، مؤسسه دولتی و...)، تشکیل، ادغام و انحلال آنها صرفاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. به نظر می‌رسد شورای عالی اداری در این مورد، وارد حوزه تقنین شده و بدین ترتیب خلاف اصول حقوقی، قانون اساسی و قوانین عادی عمل کرده است.

مقدمه

شورای عالی اداری اولین بار به استناد بند «۳-۴» بخش ۳۱ (نظام اداری و اجرایی) پیوست قانون برنامه اول توسعه (مصوب ۱۳۶۸) تأسیس و در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه نیز حدود صلاحیت‌ها و وظایف اختیارات آن تبیین شد. در نهایت قانون‌گذار در مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) ترکیب و اختیارات آن را تعیین کرد. در جدیدترین مصوبه شورای مذکور، سازمان حج و زیارت از حوزه صلاحیت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خارج شده و تحت حوزه اقتدار سازمان میراث فرهنگی و گردشگری قرار گرفته است. در این نوشتار به تاریخچه تشکیل سازمان حج و زیارت و مبانی و دلایل این اقدام و نقد، بررسی و تحلیل مصوبه مذکور پرداخته می‌شود.

۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی

الف) تا قبل از سال ۱۳۵۰، امور حج با نظارت وزارت کشور انجام می‌شد. هیئت وزیران در سال ۱۳۳۳ آیین‌نامه امور حج را تصویب کرد. براساس ماده (۱) این آیین‌نامه برای تسهیل امور مسافران خانه خدا و به منظور اطمینان از استطاعت مالی و مزاجی آنان در مرکز هر شهرستان، کمیسیونی مرکب از دو نفر از معتمدان محلی از انجمن و در شهرستان‌هایی که انجمن وجود ندارد، به انتخاب فرماندار، رئیس بهداشت، رئیس بانک ملی ایران در فرمانداری زیرنظر فرماندار تشکیل می‌گردد. ب) هیئت وزیران در سال ۱۳۴۳ آیین‌نامه تشکیل کمیسیون دائمی حج را تصویب کرد.





این کمیسیون به ریاست وزیر کشور در وزارت کشور تشکیل می‌شد.

ج) در سال ۱۳۵۶ به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران، امور حج از وزارت کشور منتزع و به سازمان اوقاف که رئیس آن معاون نخست‌وزیر بود، واگذار شد.

د) به موجب بندهای «۵» و «۶»، ماده (۱) قانون اوقاف (مصوب ۱۳۵۴) اداره امور حج و امور زیارت اماکن متبرکه در خارج از کشور از تاریخ تصویب این قانون به عهده سازمان اوقاف گذارده شد.

ه) بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب اسلامی، «لایحه قانونی تشکیل سازمان حج و زیارت وابسته به وزارت ارشاد ملی و انتزاع کلیه امور مربوط به حج و زیارت از سازمان اوقاف به سازمان مذکور» را در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۲۴ به تصویب رساند.

به موجب ماده (۱) قانون مذکور، «سازمانی به نام سازمان حج و زیارت وابسته به وزارت ارشاد ملی تشکیل می‌شود و کلیه امور مربوط به حج و زیارت که به موجب قانون اوقاف مصوب ۱۳۵۴ و سایر آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به عهده سازمان اوقاف محول شده از سازمان مذکور منتزع و به سازمان حج و زیارت واگذار می‌شود». آیین‌نامه نحوه انتخاب و حدود وظایف و اختیارات ارکان اصلی سازمان حج و زیارت نیز در تاریخ ۱۳۵۹/۲/۱۷ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید.

و) تحول دیگر مربوط به این موضوع، تصویب «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» (مصوب ۱۳۶۳) است. مطابق ماده (۱) این قانون، «سازمان اوقاف» به «سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» تغییر نام یافت و براساس ماده (۲) این قانون «سازمان اوقاف از نخست‌وزیری منتزع، و اداره امور حج و زیارت اماکن متبرکه اسلامی خارج از کشور و امور اوقاف تحت عنوان سازمان حج



و اوقاف و امور خیریه وابسته به وزارت ارشاد اسلامی» گردید.

ز) قانون‌گذار در سال ۱۳۶۵ اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را تعیین کرد. به موجب بند «۹» ماده (۲) قانون مذکور، از جمله وظایف اساسی وزارت یاد شده، اداره امور حج و اوقاف و امور خیریه در چارچوب قوانین حج و اوقاف و امور خیریه است.

مطابق تبصره «۱» ماده (۳) قانون یاد شده، سازمان حج و اوقاف و امور خیریه از جمله سازمان‌های وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب شده است.

ح) در سال ۱۳۷۰ شورای عالی اداری به موجب مصوبه شماره ۴۶۲/دش مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵ در اجرای اوامر مقام معظم رهبری درخصوص کیفیت اداره امور حج و زیارت، کلیه امور مربوط به حج و زیارت را که به موجب قوانین و مقررات مختلف برعهده سازمان حج و اوقاف و امور خیریه محول شده بود، از آن سازمان منفک و برعهده سازمان حج و زیارت قرار داد. براساس مصوبه مذکور سازمان حج و زیارت سازمانی مستقل زیرنظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که به صورت مؤسسه دولتی اداره می‌شود و رئیس آن توسط وزیر و با هماهنگی نماینده ولی فقیه در امور حج و زیارت به‌عنوان معاون وزیر انتخاب می‌شود. عنوان سازمان حج و اوقاف و امور خیریه نیز به سازمان اوقاف و امور خیریه تغییر یافت.

ط) سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در سال ۱۳۸۲ به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی از ادغام سازمان میراث فرهنگی کشور و سازمان ایرانگردی و جهانگردی که هر دو وزیر زیرنظر و وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بودند، زیر نظر رئیس‌جمهور تشکیل شد. رئیس سازمان مذکور با حکم رئیس‌جمهور



منصوب می‌شود. براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور، کلیه وظایف و اختیارات وزیر و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در امور میراث فرهنگی و ایرانگردی و جهانگردی به رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری منتقل شد.

ی) شورای عالی اداری در مصوبه خود در مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۷ مقرر کرد:

۱. کلیه امور حج و زیارت کماکان برعهده سازمان حج و زیارت است.

۲. سازمان حج و زیارت با حفظ شخصیت حقوقی مستقل از وزارت فرهنگ و

ارشاد اسلامی منتزع و به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری وابسته می‌شود.

۳. امور فرهنگی، تبلیغی و سیاسی حج و آنچه مربوط به آن است مانند انتخاب

روحانیون آموزش و امثال آن کماکان از اختیارات حوزه نمایندگی ولی فقیه خواهد بود.

۴. رئیس سازمان حج و زیارت توسط معاون رئیس‌جمهور، رئیس سازمان

میراث فرهنگی و گردشگری با هماهنگی نماینده‌های ولی فقیه در امور حج و زیارت

انتخاب می‌شود.

۲. بررسی تفصیلی

مصوبات شورای عالی اداری، در نظام سلسله مراتب قوانین و مقررات، در جایگاه و شأن آیین‌نامه‌های دولتی قرار می‌گیرد. بر این اساس، مصوبات مذکور الزاماً باید از قوانین عادی (مصوبات مجلس شورای اسلامی) پیروی کنند و نمی‌توانند حوزه و قلمرو قانون را توسعه داده یا مضیق کنند. به عبارت دیگر، مراجع وضع مقررات، از



جمله هیئت وزیران و شورای عالی اداری، باید به‌نحوی مقررات‌گذاری کنند که شائبه دخالت در حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس شورای اسلامی پیش نیاید.

ظاهراً مستند مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۷ شورای عالی اداری، احکام مندرج در

ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، به‌ویژه بندهای «۱» و «۲» آن است.

براساس بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه، «دولت مکلف است

تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام

این برنامه و تجربه سایر کشورها جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های

دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و

همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد با هدف

نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به‌صورت یک منظومه منسجم،

کارآمد، فراگیر و با کفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی کند و لایحه ذی‌ربط را

شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند... .

همچنین به استناد بند «الف» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه، به‌منظور

اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی «دولت موظف است تا پایان سال اول

برنامه چهارم، پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها و

نهادهای، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آنها را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال

دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند».

همچنین براساس تبصره ماده (۱) «قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه

چهارم توسعه» اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ... مصوب ۱۳۸۳ (مصوب ۱۳۸۶)،



«هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی است».

از مطالب مذکور و همچنین مراجعه به اصول و موازین حقوقی چنین استنباط می‌شود که درخصوص سازمان‌های دولتی و عمومی، موضوعات زیر جزء امور تقنینی است و در حوزه صلاحیت اختصاصی مقنن محسوب می‌شود:

۱. اعطای شخصیت حقوقی و به رسمیت شناختن استقلال اداری،

۲. تشکیل، ادغام و انحلال،

۳. وابستگی به وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی مربوط،

۴. تصویب اساسنامه (تعیین ساختار، تشکیلات، ارکان، وظایف و شوراها و

اختیارات) یا تفویض آن به دولت براساس ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی.

اصولاً هر سازمان دولتی (اعم از مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) که از سوی مقنن واجد شخصیت حقوقی، و دارای استقلال اداری و مالی می‌شود باید به یک وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی مرتبط شود. به موجب ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، «مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد». این تعریف نشان می‌دهد که تشکیل و تأسیس مؤسسه دولتی، مستلزم تصویب قانون است، زیرا به نظر می‌رسد در نظام حقوق اساسی ایران و اداره و مدیریت خدمات عمومی، اصل بر تمرکز است و مسئول این‌گونه امور، براساس اصول قانون اساسی



رئیس‌جمهور و وزیران هستند. با این‌حال در مواردی به دلایل فنی و تخصصی، قانون‌گذار نوعی خدمت عمومی را از حوزه نظارت و قلمرو کارکرد و وظایف یک وزارتخانه خارج می‌کند و آن را در قالب یک مؤسسه دولتی سامان‌دهی می‌کند. هدف مقنن از تشکیل مؤسسه دولتی، جدا کردن آن از تابعیت و وابستگی مستقیم به وزارتخانه ذی‌ربط و اعطای نوعی استقلال مالی و اداری به آن و برکنار ماندن از اعمال نفوذ و کشمکش‌های سیاسی و اداری و برخورداری از آزادی عمل و حسن اداره امور است.

وزیران و رئیس‌جمهور با توجه به مسئولیت یاد شده بر مؤسسات تحت نظر خود نظارت سلسله مراتبی دارند و نصب و عزل رؤسای این‌گونه مؤسسات برعهده وزیر یا رئیس‌جمهور است. البته در نظام حقوقی ایران در کنار وزارتخانه‌ها نوع دیگری از سازمان‌های دولتی به نام مؤسسات مستقل دولتی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان انرژی اتمی ایران، سازمان تربیت بدنی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری) شکل گرفته‌اند. به نظر عده‌ای وجود آنها محمل حقوقی و قانونی ندارد و ساختار قوه مجریه صرفاً باید به صورت وزارتخانه شکل گیرد، زیرا وزیر در برابر مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارد نه فرد دیگر. اگرچه رئیس‌جمهور نیز در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد، ولی نمی‌تواند رئیس‌جمهور را مدام به مجلس فراخواند و وی را به دلیل سوء عملکرد مؤسسه مستقل دولتی تحت نظر (سازمان‌های تابع ریاست جمهوری و رؤسای سازمان‌های یاد شده) استیضاح کرد، لذا این‌گونه مؤسسات باید زیر نظر وزارتخانه مربوط قرار گیرد تا اصل پاسخ‌گویی در قبال عملکرد به نحو احسن تحقق یابد.



از آنچه ذکر شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که قرار گرفتن یک مؤسسه دولتی زیر نظر وزیر یا رئیس‌جمهور (مؤسسات مستقل دولتی زیر نظر رئیس‌جمهور) در حوزه صلاحیت اختصاصی مقنن است و قانون‌گذار باید مشخص کند که مؤسسه دولتی زیر نظر چه دستگاهی باشد و این امر قابل تفویض به هیچ مرجع و نهاد دیگری نیست.

در موضوع مورد بحث، قانون‌گذار (شورای انقلاب) در سال ۱۳۵۹ سازمان حج و زیارت را تأسیس و نوع وابستگی آن را نیز تعیین کرد (تابعیت وزارت ارشاد ملی). در سال ۱۳۶۳ مجدداً بر این موضوع صحنه گذارد و سازمان حج و امور خیریه را وابسته به وزارت ارشاد اسلامی تلقی کرد. در سال ۱۳۶۵ بار دیگر مجلس شورای اسلامی صراحتاً سازمان حج و اوقاف و امور خیریه را از جمله سازمان‌های وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب کرده است. حال سؤال این است آیا می‌توان موضوعی را که سه بار از سوی مقنن موضوع حکم قرار گرفته است و به نظر می‌رسد جزء امور تقنینی است، به مرجع و نهاد دیگری در قوه مجریه مثل شورای عالی اداری تفویض کرد؟ آیا می‌توان پذیرفت که شورای عالی اداری به استناد بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، جانشین قوه مقننه شود و به نیابت از قوه مقننه نوع تابعیت و وابستگی سازمان‌های دولتی را معین کند؟

لازم به ذکر است این اختلاف در طول برنامه چهارم توسعه در خصوص حدود صلاحیت شورای عالی اداری و ورود آن به حوزه قانون‌گذاری مطرح شد و شدت گرفت که در نهایت مجلس شورای اسلامی، برای تبیین دقیق و شفاف موضوع تبصره‌ای را به ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اضافه کرد که در واقع تأیید و



تأکید مجددی بر صلاحیت ذاتی مجلس شورای اسلامی در این خصوص بود. حتی اگر این نکته نیز در قالب قانون تصویب نمی‌شد، با مراجعه به اصول و موازین حقوقی چنین امری مفروض، ثابت و محقق به نظر می‌رسید.

به نظر می‌رسد مصوبه شورای عالی اداری وارد حوزه تقنین شده و به جانشینی قوه مقننه، سازمان حج و زیارت را از تابعیت و وابستگی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خارج کرده و زیر نظر سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری قرار داده است. مؤید این نظر علاوه بر نکات پیش‌گفته، قراین و دلایل زیر است:

۱. در هنگام تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه مربوط به حوزه صلاحیت شورای عالی اداری، شورای نگهبان در دو مورد ایراد اصل ۸۵ قانون اساسی را مطرح کرد و آن را جزء امور تقنینی و از جمله شئون و وظایف قانون‌گذار محسوب کرد که برای مثال می‌توان به بند «الف» ماده (۱۳۹) اشاره کرد. براساس مصوبه اولیه مجلس، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است ... حداقل ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها ... را از طریق حذف و یا واگذاری آن به سایر بخش‌ها و تجدید ساختار و انحلال دستگاه‌های غیرضرور با تأیید شورای عالی اداری کشور کاهش دهد. شورای نگهبان در خصوص مصوبه اولیه مجلس چنین اظهار نظر کرد:

«مواد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی از این جهت که امور مذکور از شئون و وظایف قانون‌گذار (مجلس شورای اسلامی) است و نمی‌توان این امور را به نهاد دیگری واگذار کرد».

بنابراین واگذاری یک سازمان دولتی به سایر بخش‌ها و تجدید ساختار آن براساس نظر شورای نگهبان یک امر تقنینی است که قابل تفویض به شورای عالی



اداری نیست.

۲. شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۲ سازمان صنایع کوچک ایران را در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران ادغام کرد و عنوان این شرکت را به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران تغییر داد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری این مصوبه را با این استدلال که «از بند «ب» ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه که وظایف دوازده‌گانه شورای عالی اداری را بیان کرده، استفاده و استنباط نمی‌شود که شورای مذکور مجاز به انحلال سازمان‌هایی باشد که اولاً قانون خاص دارند»، ابطال کرد. مفاد این رأی، دلیل و مؤیدی بر این ادعاست که لزوماً هرگونه تغییر وضعیت حقوقی و اصلاح ساختار هر نهاد، سازمان و دستگاهی که به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده است (اعم از ادغام و انحلال و تغییر نوع وابستگی و تابعیت آن به وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی دیگر)، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و این امر قابل تفویض به مرجع و نهاد دیگری، از قبیل شورای عالی، اداری نیست.

۳. یکی از اصول و مبانی حقوقی در حوزه حقوق اساسی، اصل «صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین» و نیز اصل «عدم صلاحیت مراجع و نهادهای حکومتی در حوزه حقوق عمومی» است. اگر در مورد محدوده و قلمرو صلاحیت‌های شورای عالی اداری و مجلس شورای اسلامی، تردید و ابهام ایجاد شود (یعنی این سؤال مطرح شود که آیا شورای عالی اداری به‌عنوان نهادی وابسته به قوه مجریه می‌تواند مؤسسه‌ای دولتی را که براساس قانون مصوب شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی تعیین وضعیت شده است و تحت نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفته است، از تحت حاکمیت آن وزارتخانه خارج کند و آن را تحت نظر یک سازمان



مستقل دولتی قرار دهد یا اینکه این موضوع در صلاحیت و حوزه اختیارات مجلس شورای اسلامی است)، باید چنین گفت که در حوزه حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت نهادهای حکومتی است، مگر اینکه قوانین به‌صراحت و شفافیت چنین اختیاری را برای نهادهای یادشده به رسمیت شناخته باشند.

از آثار و تبعات مهم اصل عدم صلاحیت در قلمرو حقوق عمومی، اصل تفسیر یا برداشت مضیق و محدود از مفاد قوانین است، لذا در صورت وجود ابهام یا اجمال در مفاد قانون، هرگونه تفسیر یا برداشتی از قانون که به توسعه و گسترش اختیارات و صلاحیت‌های یک قوه در مقابل قوه دیگر منتهی شود و باعث برهم خوردن روابط متقابل قوا با یکدیگر شود، قابل پذیرش نیست.

بنابراین اصل اولی این است که وقتی قوه مقننه سه نوبت درخصوص موضوعی تعیین تکلیف کرده است، در دفعات بعد نیز همان مرجع، صلاحیت اصلاح تصمیم قبلی خود را دارد و اگر تردید داشته باشیم که آیا با توجه به مفاد ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مجلس اختیار خود را تفویض کرده یا نکرده است، باید به اصل مراجعه کرده و صلاحیت مجلس شورای اسلامی را تأیید کنیم.

اگر قانون‌گذار قصد تفویض اختیار داشت، باید به صراحت و شفافیت این صلاحیت را برای شورای عالی اداری قائل می‌شد؛ البته تأکید می‌شود که حتی اگر مجلس چنین قصدی نیز داشته باشد، ایراد قانون اساسی (مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی) مانع از تحقق چنین امری و علی‌الاصول مجلس نمی‌تواند چنین کاری انجام دهد. فقط صرفاً در یک مورد، در قانون اساسی این امر به‌طور شفاف شده که آن هم موضوع ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی در مورد تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی



است. براین اساس در صورت صلاحدید، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را به هیئت وزیران تفویض کند، ولی در سایر موارد مربوط به موضوعات نحوه پیدایش و تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های دولتی مجلس شورای اسلامی، صلاحیت ذاتی دارد و این امر قابل تفویض به نهادها و مراجع دیگری نیست.

۴. نکته دیگری که باید به آن توجه داشت مفاد قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲) است. براساس تبصره «۲» ماده (۱) قانون یادشده، تنها سازمان دولتی وابسته به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی است. همچنین براساس بند «ز» ماده (۱۱۴) قانون برنامه چهارم توسعه، صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی نیز در زیرمجموعه سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ایجاد شده است که ظاهراً به صورت شرکت دولتی اداره می‌شود.

بنابراین افزایش سازمان‌های وابسته به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری از سوی مرجع و مقامی غیر از مجلس شورای اسلامی، نوعی توسعه صلاحیت‌های قانونی قوای دیگر است که مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد. لازم به ذکر است شورای عالی اداری در اقدام دیگری بعد از مصوبه مجلس درخصوص تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲)، سازمان صنایع دستی ایران را که براساس قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران (مصوب ۱۳۸۳) تأسیس شده بود از وزارت صنایع و معادن منتزع و در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ادغام و اسم سازمان جدید را به صورت سازمان میراث فرهنگی، صنایع



دستی و گردشگری تعیین کرد، که این تصمیم نیز برخلاف اصول و موازین قانونی و حقوقی ارزیابی شد.

۵. نکته دیگر اینکه براساس ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲)، «تعیین وظایف و اختیارات این سازمان ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون با رعایت مفاد قانون برنامه سوم توسعه با جهت‌گیری وظایف تصدی به بخش غیردولتی، حذف وظایف غیرضرور و ...، به پیشنهاد مشترک سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تأیید هیئت وزیران به تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی‌کننده به این قانون خواهد رسید»، امری که تاکنون بعد از شش سال محقق نشده است. بنابراین با توجه به اینکه از دید مقنن، تعیین وظایف و اختیارات سازمان از جمله اینکه چه سازمان‌هایی باید تحت نظر و حاکمیت سازمان میراث فرهنگی و گردشگری باشند، جزء امور تقنینی محسوب می‌شود و باید به تصویب قوه مقننه برسد، اقدام شورای عالی اداری مغایر با مفاد ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به نظر می‌رسد.

۶. براساس بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه، «دولت مکلف است، تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را ... به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند...». از جمله ویژگی‌ها و ممیزه‌های تشکیلات کلان دولت، تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل دولتی و واحدها و سازمان‌های زیرمجموعه و وابسته به آنهاست. اینکه هر سازمان دولتی (اعم از مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) باید به کدام وزارتخانه یا سازمان مستقل دولتی وابسته باشند، جزء لاینفک و جدانشدنی تشکیلات کلان دولت است.



مؤید این استدلال، قسمت اخیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند. قانون‌گذار در سال‌های ۱۳۵۹، ۱۳۶۳ و ۱۳۶۵، حدود اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را درخصوص سازمان حج و زیارت تعیین کرده است، لذا هرگونه اصلاحی نیز باید به‌وسیله مقنن صورت گیرد. بنابراین اقدام اخیر شورای عالی اداری با اراده مقنن، مذکور در بند «الف» ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه و اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز مغایرت دارد.

نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه قانون‌گذار (شورای انقلاب اسلامی و مجلس شورای اسلامی) جمعاً سه نوبت درخصوص وضعیت و ساختار حقوقی سازمان حج و زیارت، حکم لازم را وضع کرده‌اند، لذا مرجع اصلاح این امر علی‌القاعده مجلس شورای اسلامی است و نمی‌توان هیچ مرجع و نهاد دیگری از جمله شورای عالی اداری را در این خصوص صالح دانست.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۶۲۶

عنوان گزارش: درباره مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انتزاع سازمان حج و زیارت از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و الحاق آن به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین: گروه حقوق عمومی و بین‌الملل

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۲/۱۴