

۱۴۷۴۹۲۰



سازمان های مستقل وابسته به ریاست جمهوری

ارجیستی تا چرای

مؤلف:

حسین اربابی

پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی

سرشناسه	: اربابی، حسین، ۱۳۵۷ -
عنوان و نام پدیدآور	: سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری از چپستی تا چپ‌رایی / مولف حسین اربابی؛ ویراستاران آرین قاسمی، مهدی مفتاحی.
مشخصات نشر	: تهران: فکرسازان، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۲۰۰ ص؛ ۱۴/۲۱×۵/۲۱ س.م.
شابک	: 978-600-7560-32-7
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: جامعه‌شناسی سازمانی
موضوع	: Organizational sociology
موضوع	: نهادهای اجتماعی -- ایران
موضوع	: Social institutions -- Iran
موضوع	: حقوق اداری -- ایران
موضوع	: Administrative law -- Iran
موضوع	: سازمان‌های دولتی -- ایران
موضوع	: Administrative agencies -- Iran
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۵ ۲ الف ۷۸/۴ س ۲
رده بندی دیویی	: ۳۵/۲۰
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۳۲۸۰۱

ناشر:	انتشارات فکرسازان
نام کتاب:	«سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری»
ویراستاران:	آرین قاسمی و مهدی مفتاحی
تعداد صفحه:	۲۰۰ صفحه
قطع:	رقعی
سال انتشار:	۱۳۹۵
نوبت انتشار:	اول
تیراژ:	۱۰۰۰ جلد
قیمت:	۱۰۰۰۰ تومان
شابک:	۹۷۸-۶۰۰-۷۵۶۰-۳۲-۷

دفتر مرکزی انتشارات: تهران، خیابان انقلاب، خیابان فخررازی، خیابان شهید وحید نظری، کوچه شهید قدیری، پلاک ۲۲، واحد ۴، تلفن: ۶۶۴۸۹۲۹۶، ۶۶۴۹۶۰۷۶۰-۲۱.

فهرست مطالب

مقدمه	۷
فصل اول: کلیات	۱۳
مبحث اول: مبنای نظری سازمان‌های مستقل	۱۳
گفتار اول: تبیین ماهیم	۱۳
گفتار دوم: ضرورت و لوازم حقوقی	۱۷
بند اول: ایجاد و سازمان‌دهی	۱۷
بند دوم: شخصیت حقوقی	۱۹
بند سوم: امور عمومی	۲۱
الف: مفهوم شخص حقوقی	۲۳
ب: آثار شخصیت حقوقی	۲۴
ج: تاثیر شخصیت حقوقی در حقوق عمومی و اداری	۲۵
د: شخصیت حقوقی سازمان‌های مستقل	۲۷
گفتار سوم: اصول حقوقی حاکم بر سازمان‌های مستقل	۳۰
بند اول: اصل حاکمیت قانون	۱
بند دوم: اصل شخصیت حقوقی	۳۱
بند سوم: اصل اختصاصیت	۳۲
گفتار چهارم: اصول فنی حاکم بر سازمان‌های مستقل	۳۳
بند اول - تمرکز اداری	۳۴
بند دوم - عدم تمرکز اداری	۳۴
عدم تمرکز فنی	۳۵

- گفتار پنجم: تفویض اختیار ۳۶
- بند اول: شرایط صحت تفویض اختیار ۳۷
- بند دوم: آثار تفویض اختیار ۳۷
- بند سوم: مقایسه تفویض اختیار و عدم تمرکز ۳۸
- مبحث دوم: پیشینه سازمان‌های مستقل ۴۰
- گفتار اول: تاریخچه سازمان‌های مستقل ۴۰
- بند اول: هخامنشیان تا مشروطیت ۴۰
- بند دوم: از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی ۴۸
- بند سوم: انقلاب اسلامی و تحولات پس از آن ۵۰
- بند چهارم: سازمان‌های مستقل در سیر تاریخی دولت ۵۲
- بند اول: لاهور، کابل، کراچی، کویته، اسلام‌آباد، راولپنڈی، پشاور، قندهار، هرات، مزار شریف، جلال‌آباد، کابل ۵۳
- بند دوم: سازمان‌های مستقل در افغانستان ۵۷
- بند سوم: پهلوی اول ۵۸
- بند چهارم: پهلوی دوم ۶۰
- بند پنجم: جمهوری اسلامی ۶۲

فصل دوم: سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری ۶۵

- مبحث اول: وظایف و اختیارات رئیس جمهور ۶۵
- گفتار اول: پیشینه ۶۵
- گفتار دوم: مبانی نظری ۶۹
- گفتار سوم: جایگاه رئیس جمهور در قانون اساسی ۷۵
- گفتار چهارم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور ۷۸
- بند اول: وظایف و اختیارات رئیس جمهور به عنوان رئیس کشور ۷۹
- بند دوم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در قوه مجریه ۸۱
- ۱- ریاست هیات وزیران ۸۲
- ۲- انتخاب و عزل وزراء ۸۳

انتخاب سرپرست برای وزارتخانههایی که وزیر ندارند.....	۸۳
اختیار وضع آیین نامه.....	۸۴
مسئولیت سازمان های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور.....	۸۵
گفتار پنجم: وظایف و اختیارات رئیس جمهور در مورد سازمان های مستقل.....	۹۲
مبحث دوم: سازمان های مستقل وابسته به ریاست جمهوری.....	۹۸
سازمان انرژی اتمی ایران.....	۱۰۳
جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.....	۱۰۵
سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.....	۱۰۷
سازمان حفاظت محیط زیست.....	۱۰۹
بنیاد شهید و امور ایثارگران.....	۱۱۱
سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری.....	۱۱۲
سازمان هدفمند کردن یارانه ها.....	۱۱۶
سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۱۷
سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۲۰
سازمان های نظام مهندسی ساختمان و تأسیسات.....	۱۲۱
سازمان نظام مهندسی معدن.....	۱۲۳
سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی.....	۱۲۴
گفتار اول: پیشینه.....	۱۲۴
گفتار دوم: مبانی حقوقی.....	۱۲۸
بند اول: کلیات.....	۱۳۱
بند دوم: مبانی حقوقی خاص.....	۱۳۱
الف: عدم تمرکز.....	۱۳۲
ب: وظایف و اختیارات رئیس جمهور.....	۱۳۵
گفتار سوم: جایگاه حقوقی سازمان ها مستقل در نظام اداری کشور.....	۱۳۶
گفتار چهارم: ساختار سازمانی.....	۱۴۱
گفتار پنجم: ریاست سازمان های مستقل وابسته به ریاست جمهوری.....	۱۴۹

- بند اول: سازمان‌هایی که ریاست آنها اصالتاً با رئیس جمهور است ۱۵۵
- بند دوم: سازمان‌هایی که ریاست آن‌ها اصالتاً با رئیس جمهور نیست ۱۶۱
- مبحث سوم: نظارت بر سازمان‌های مستقل ۱۶۳
- گفتار اول: نظارت اداری ۱۶۵
- بند اول: نظارت سلسله‌مراتبی ۱۶۶
- بند دوم: نظارت قیمومتی ۱۶۹
- بند سوم: هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری ۱۷۰
- گفتار دوم: نظارت قضایی ۱۷۲
- بند اول: سازمان بازرسی کل کشور ۱۷۳
- بند دوم: دیوان عدالت اداری ۱۷۷
- گفتار سوم: نظارت بهمانی ۱۸۲
- بند اول: هیات فنانسری ۱۸۳
- بند دوم: حق حقیق فحس ۱۸۴
- بند سوم: نظارت مال ۱۸۵
- بند چهارم: رسیدگی به شکایات از سازمان‌های اداری ۱۸۷
- بند پنجم: نظارت رئیس مجلس، مصرع هیات دولت ۱۸۸
- بند ششم: حق سیوال و استیضاح رئیس ۱۸۹
- نتیجه‌گیری ۱۹۰
- نتایج ۱۹۱
- پیشنهادهات ۱۹۵
- فهرست منابع و مآخذ ۱۹۷

مقدمه

گسترده‌گی حوزه امور عمومی به همراه وسعت جغرافیایی ارایه آن‌ها ضرورت ایجاد، تدوین و سازمان‌دهی اصولی و منطقی متولیان این امر را بیش از پیش معلوم می‌نمایند. بی‌تردید مجموعه حاکمیت کشور به عنوان یگانه مرجع ایجاد، تدوین و سازمان‌دهی متولیان امر عمومی به طرق مختلف به تحقق این امور همت می‌گذارند و در این راستا ر به‌خاطر حاکمیت، با توجه به وظایف و صلاحیت‌های ذاتی خود، عهده‌دار تحقق نهایی و اجرایی امور مربوط به خود می‌باشد. در این میان با عنایت به اصل تفکیک قوا می‌توان وظایف، هر کدام از قوای مجریه، مقننه و قضاییه را در این رابطه مشخص و تبیین نمود.

قوه مجریه به عنوان متولی اصلی ارایه سیاست و برقرار کننده نظم عمومی در جامعه باید دارای ابزار و لوازم و نیز صلاحیت‌ها و اختیارات کافی قانونی برای انجام وظایف خود باشد. وظیفه اداره و اجرای امور عمومی عمدتاً بر عهده دستگاه‌های اجرایی متعلق به قوه مجریه می‌باشد و برنامه‌ریزی و هماهنگی این امور بر عهده هیات وزیران و رئیس جمهور، به عنوان هسته مرکزی و مرکز فرمان می‌باشد. مجریه است. هیات وزیران و رئیس جمهور، که حکم ارکان اصلی قوه مجریه را دارند، نسبت به برنامه‌ریزی کلان امور عمومی و هدایت دستگاه‌های اجرایی جهت انجام وظایف خود، تصمیمات مقتضی را اتخاذ می‌نمایند. در راستای تحقق هر کدام از این تصمیمات و رسیدن به اهداف تعیین شده، هر وزیر دارای دستگاهی اجرایی و عملیاتی به نام وزارتخانه می‌باشد و براساس تفکیک وظایف و جلوگیری از انجام فعالیت‌های موازی، هر وزارتخانه عهده‌دار انجام یک یا چند امر عمومی می‌گردد.

اما در این میان اجرای برخی از امور عمومی بنابه دلایل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فنی و تخصصی ممکن است برعهده سازمان‌هایی غیر از وزارتخانه‌ها قرار گیرد. این سازمان‌ها به دلیل عهده‌دار بودن انجام امور عمومی باید دارای مبانی حقوقی خاص در تشکیل و سازمان‌دهی باشند. مبانی حقوقی موردنظر وقتی دارای استحکام و دقت لازم می‌گردند که توسط مرجعی ذیصلاح و با بررسی‌های کارشناسانه ایجاد شده باشند. در راستای تحقق این امر می‌توان قوه مقننه را به عنوان مرجع صالح در نظر گرفت.

با توجه به صلاحیت قوه مقننه می‌توان گفت تعیین محدوده حوزه امور عمومی و به تبع آن ایجاد و تزیین بخشی به سازمان‌های متولی هر امر، به صورت منطقی و اصولی، از جایگاه وظایف این قوه می‌باشد. بی تردید پایدارترین و اصولی‌ترین مبنا برای ایجاد این قبیل سازمان‌ها، که بتواند صلاحیت و اختیارات آنها را نیز تعیین نماید، همانا قانون مصوب مجلس می‌باشد.

در این نکته تردیدی نیست که محال است انجام وظایف خود در این راستا با در نظر گرفتن اوضاع و احوال عمومی کشور در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و نیز در چارچوب رعایت اسناد بالادستی بخصوص قانون اساسی و اصول مسلم پذیرفته شده در آن مانند قواعد شرعی، تفکیک قوا و... عمل می‌نماید.

ایجاد و سازمان‌دهی سازمان‌های متولی امور عمومی معمولاً در راستای تشریفات قانونی و به صورت شخصیتی حقوقی و مستقل از دیگر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها صورت می‌پذیرد و گاهی به دلیل اهمیت وظایف آنها و یا دلایل دیگر که در این پژوهش مورد بررسی قرار خواهد گرفت، تحت نظر عالی‌ترین مقام قوه مجریه، یعنی رئیس جمهور، قرار می‌گیرند.

عهده‌داری انجام امور عمومی، استفاده و مصرف منابع مالی و غیرمالی عمومی و نیز جایگاه سازمان‌های مستقل در نظام اداری لزوم وجود نظارتی قوی و موثر بر آنها را آشکار می‌نماید.

نظارت بر این سازمان‌ها مانند نظارت بر دیگر متولیان امور عمومی می‌تواند به طرق مختلفی صورت پذیرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از نظارت اداری، پارلمانی و قضایی.

نظارت اداری معمولاً بر عهده مقامات عالی قوه مجریه، نظارت پارلمانی بر عهده قوه مقننه و نظارت قضایی نیز بر عهده قوه قضاییه و نهادهای وابسته به آن می‌باشد.

با توجه به مطالب ذکر شده و تأکید بر نقش مهم سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، می‌توان مهم‌ترین هدف این پژوهش را بررسی مبانی حقوقی تشکیل، سازمان‌دهی و نظارت بر این سازمان‌ها و به تبع آن ضرورت وجود آن‌ها در نظام اداری کشور دانست.

گرچه این سازمان‌ها هم‌اکنون مشغول به نقش‌آفرینی در عرصه‌های مختلف و دارای جایگاه‌های متفاوتی در نظام اداری کشور می‌باشند، اما بررسی ضرورت وجود و تحقیق و تبیین مبانی حقوقی آنها موجب شناخت بهتر و به تبع آن امکان اصلاح امور به نحو مقتضی جهت آرایه هرچه بهتر خدمات عمومی در کشور می‌گردد. بنا به دلایل فوق نگارنده بر آن است که ضمن بررسی‌های خود در پایان به اهداف ذیل نیز نایل آید:

۱. شناخت مبانی حقوقی شکل‌گیری این سازمان‌ها.
 ۲. شناخت صلاحیت، اختیارات و وظایف این سازمان‌ها.
 ۳. بررسی جایگاه این سازمان‌ها در رژیم حقوقی ایران.
 ۴. بررسی وجود و میزان مسئولیت سیاسی این سازمان‌ها.
 ۵. شناخت راه‌های موجود برای نظارت دقیق و موثر بر سازمان‌های مستقل.
- در ضمن بررسی‌های علمی و مبتنی جهت رسیدن به اهداف فوق، این پژوهش به سوال‌های زیر نیز پاسخ خواهد داد:

۱. تفاوت اداره سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری با وزارتخانه چگونه است؟
۲. مبنا و حدود اختیارات رئیس سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری تا چه اندازه است؟
۳. سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری در رژیم حقوقی ایران دارای چه جایگاهی می‌باشند؟
۴. مراتب سیاسی این گونه سازمان‌ها چگونه و بر عهده چه کسی است؟
۵. نحوه تخصیص بودجه سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری و نحوه اداره بر آن چگونه است؟

بررسی‌های علمی راجع به سازمان‌های مستقل را بصورت تفکیک شده و مجزای از هم می‌توان در کتب مختلف علمی مشاهده نمود. سازمان‌ها و مبانی شکل‌گیری آن‌ها را می‌توان در کتبی مانند سازمان‌ها (دو جلد) نوشته ریچارد اسکات، سازمان‌های بین‌المللی از آغاز تا به امروز نوشته کلود آل. لایپر ... مورد بررسی قرار داد.

در خصوص نحوه کارکرد و یا به عبارتی دیگر صلاحیت‌ها، اختیارات سازمان‌های مستقل در کتب حقوق اداری مانند حقوق اداری دکتر امامی و حقوق اداری دکتر طباطبایی موتمنی، کلیات حقوق اداری دکتر انصاری، حقوق اداری دکتر موسی زاده، حقوق اداری دکتر رضایی زاده و نیز کتب حقوق اساسی دکتر خراسانی و دکتر طباطبایی موتمنی مطالبی به صورت مختصر و عمدتاً تحت عناوینی مانند سازمان‌های اداری غیرمتمرکز، وظایف و اختیارات رئیس جمهور، موسسات عمومی و سازمان‌های فنی و تخصصی به صورت کلی و گذرا بیان شده است.

مطالب مطروحه در کتب مختلف بصورت پراکنده و کلی می‌باشد در ضمن اینکه تنها به بررسی جنبه سازمان‌دهی و صلاحیت‌های سازمان‌های مستقل پرداخته شده است.

این نکته نیز قابل ذکر است که نگارنده علی‌رغم جستجوی بسیار نتوانست هیچ مقاله یا تحقیق یا پایان‌نامه‌ای که مستقیماً با سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری مرتبط باشد، در کتابخانه‌ها و دیگر مراجع علمی بیابد. گرچه این امر به هیچ عنوان دلیل بر عدم وجود مقاله یا تحقیق مرتبط با این موضوع نمی‌باشد.

جهت بررسی موضوع، مطالب مورد نیاز در دو فصل مجزا گردآوری و تدوین خواهد شد. فصل اول با عنوان کلیات در برگیرنده مباحثی در باب مبانی نظری در خدمت شکل‌گیری و ماهیت سازمان‌های مستقل، تکنیک‌های نظام اداری مرتبط با سازمان‌های ویژگی‌های متمایز و اختصاصی سازمان‌های مستقل و نیز بررسی پیشینه تاریخی آن‌ها می‌باشد.

در این فصل مطالب به گونه‌ای ارائه می‌گردد که پس از مطالعه آن مخاطب بتواند سازمان‌های مستقل را در یک نگاه کلی با اوصاف، ویژگی‌های عمومی آن و نیز دانستن تاریخچه شکل‌گیری آن‌ها، مورد شناسایی قرار دهد.

فصل دوم با سه مبحث متفاوت در مقام بیان مبانی حقوقی و توصیف سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری می‌باشد. مبحث اول این فصل به بررسی وظایف و اختیارات رئیس جمهور و جایگاه وی در قانون اساسی خواهد پرداخت و در ضمن آن، مسئولیت‌های وی را در قبال سازمان‌های مستقل مورد بررسی قرار خواهد داد. در مبحث دوم سازمان‌های موردنظر به صورت خاص و در ادامه مختلف مانند مبانی حقوقی، جایگاه آن‌ها در نظام اداری و ساختار و صلاحیت آن‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

در مبحث سوم نیز انواع نظارت بر سازمان‌های مستقل و میزان تاثیر آن‌ها مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد در این مبحث انواع نظارت اداری، قضایی و پارلمانی با جزئیات مربوط به سازمان‌های مستقل مورد بحث قرار خواهد گرفت.

برای انجام پژوهش از روش تحقیق کتابخانه‌ای مبنی بر شیوه توصیفی و تحلیلی استفاده گردیده است. بدین صورت که بعد از شناسایی منابع اصلی و پژوهش در ماهیت آنها یادداشت برداری لازم صورت گرفت، سپس یادداشت‌های حاوی اطلاعات از لحاظ توالی موضوعات منظم شده و مورد بررسی قرار گرفتند. پس از زیبایی، تجزیه و تحلیل اطلاعات کسب شده درباره موضوع مورد تحقیق، که از اهداف مهم محقق خواهد بود، سرانجام تحقیق علمی و غیرجانبدارانه به طریق روشمند به رشته تحریر در آمد.

در پایا نگارنده بر خود فرض می‌داند از راهنمایی‌های جناب آقای دکتر سیدمجتبی واعظی دانشیار محترم دانشگاه شیراز که همواره از هیچ گونه لطفی در رابطه با آرایه راهکارهای علمی راهگشا در نه نورزیدند و همچنین دوستان گرانقدر جناب آقای آراین قاسمی و جناب آقای مهرداد مفتاحی که ویراستاری کتاب را برعهده داشتند تشکر نماید. ضمناً بدون محبت کاکان خترم انتشارات وزین فکر سازان و مدیر فرهیخته آن جناب آقای دکتر علی مهاجری آرایه شدن این اثر به زیور طبع ممکن نبود. از الطاف آنان صمیمانه سپاس گزارم.

سین اربابی

شهر زاهد ماه ۱۳۹۵