

نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها

یحیی مزروعی ابیانه^{۱*}، علی محمدفلاح زاده^{۲**}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۷/۷ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۱/۲۱

چکیده

از زمان تصویب فراز دوم اصل ۸۵ قانون اساسی در خصوص اساسنامه سازمان‌های دولتی بیش از ۳۰ سال می‌گذرد و شورای نگهبان با توجه به صلاحیتش در بررسی احکام قانونی در زمینه نحوه تصویب اساسنامه از لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی، رویکردهای مختلف و گاه متضادی را اتخاذ کرده که نیازمند ارزیابی براساس مبانی حقوق عمومی و اصول قانون اساسی است تا بتوان با نگاهی بر گذشته، ضعف‌ها و اشکالات را شناسایی و در گام بعد با هدف اصلاح، نقشه راه را برای آینده هموار کرد. مقاله حاضر در پی تحلیل و ارزیابی نظرهای شورا در خصوص احکام اساسنامه‌ای در انطباق با مبانی و اصول مذکور است. این نوشتار درصدد پاسخگویی به این پرسش است که آیا رویه‌ها و رویکردهای شورا در سه محور مورد مطالعه منطبق با اصول و مبانی یادشده بوده است. نتایج این پژوهش با بهره‌گیری از اسناد قانونی و اتخاذ رویکردی تحلیلی – توصیفی نشان داد که هرچند در بسیاری موارد رویکردهای شورا تصحیح و تعدیل شده است، ولی در محورهای مذکور این رویکردها محل ایراد و نیازمند بازنگری در جهت پاسداشت اصول و مبانی مذکور است.

واژگان کلیدی: اساسنامه، اصل ۸۵ شورای نگهبان، مجلس، نظارت، هیأت وزیران.

* Email: Yahiamazroei@gmail.com

نویسنده مسئول

** Email: Amfallahzadeh@atu.ac.ir

Review of the Guardian Council on the Approval of the Statutes of the Public Organizations; Critique of Procedures and Practices

Yahya Mazroei Abyane^{1*} & Ali Mohammad FallahZade^{2}**

1-PH. D Student of Public Law, Faculty of Law, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran.

2-Assistant Professor, Faculty of Law, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran.

Abstract

More than 30 years have passed since the enactment of the second paragraph of the Article 85 of the Constitution regarding the Statutes of the governmental organizations. The Guardian Council, due to its competence in reviewing legal provisions related to the ratification of the Statutes of the governmental organizations in terms of compliance with religion and the Constitution, has adopted various approaches. This involves the evaluation based on the principles and standards of public law in order to be able to look at the past, identify weaknesses and problems, and in the next step with the aim of reform, pave the way for the future. The present study seeks to answer the question of whether the procedures and approaches adopted by the council in recent years have been in accordance with the principles and foundations of public law. It seems that they have been corrected and modified in many cases, but on some issues, these approaches should be still reviewed.

Keywords

Statute, Article 85, Guardian Council, Islamic Consultative Assembly, Review, Cabinet of Ministers.

* **Emeail:** Yahiamazroei@gmail.com

** **Email:** Amfallahzadeh@atu.ac.ir

Corresponding Author

مقدمه

موضوع اساسنامه سازمان‌های دولتی در اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مورد توجه مقنن اساسی قرار گرفت و مجلس مجاز شد یا خود آن را تصویب کند یا اینکه تصویب آن را به کمیسیون‌های داخلی یا هیأت وزیران تفویض کند و به دلیل ماهیت تقنینی اساسنامه مقرر شد شورا احکام قانونی در این زمینه را در هر سه حالت از لحاظ عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی نظارت کند. بر این اساس مراجع تصویب به‌طور حصری معین شد و غیر از اشخاص سه‌گانه مذکور، شخص دیگری صلاحیت تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی را ندارد. بعد از پیروزی انقلاب مجلس و شورا به‌عنوان دو بازوی نظام تقنینی کشور در خصوص اساسنامه سازمان‌های عمومی رویه‌ها و عملکردهایی داشته‌اند که بر این اساس شورا به‌عنوان نهاد ناظر ضروری است با نگاهی به عملکرد خود در طول این مدت، ضعف‌ها و ایرادها را شناسایی و در جهت تصحیح رویه اقدام کند. همان‌گونه که مقام معظم رهبری در بیانیه گام دوم انقلاب به این نکته اشاره می‌کنند، بدین شرح که «برای برداشتن گام‌های استوار در آینده باید گذشته را درست شناخت و از تجربه‌ها درس گرفت». سؤال این است که در طول قریب به چهار سال قانون‌گذاری و نظارت بر آن توسط شورا، براساس چه معیارهایی این نظارت انجام گرفته است و آیا این نظارت منطبق بر مبانی حقوق عمومی و قانون اساسی بوده است و ضعف‌ها و اشکالات وارد بر عملکرد شورا، کدام است تا بتوان در گام دوم انقلاب با ارزیابی عملکرد شورا و بیان ایرادات، چشم‌انداز درستی منطبق بر موازین حقوق عمومی و قانون اساسی در جهت تصحیح عملکرد مذکور ترسیم و ارائه کرد. این در حالی است که تاکنون بررسی مستقلی در این زمینه صورت نگرفته و این مقاله اولین مطالعه در این خصوص البته صرفاً در محورهای خاص است. این نوشتار با این دغدغه که نقش و جایگاه شورا بسیار حساس و تعیین‌کننده است و این نهاد باید از انحرافات قانون‌گذار و دستگاه‌های اجرایی جلوگیری کند و در مقابل اقدامات خلاف قانون نهادهای تقنینی و اجرایی بایستد و از حقوق عمومی حفاظت کند، تدوین شده است. بر این اساس نظارت شورا بر احکام اساسنامه‌ای در سه محور (مرجع تصویب اساسنامه، تصویب اساسنامه به شکل آزمایشی یا دائمی، تأسیس سازمان دولتی ضمن قوانین موقت) بررسی و پس از واکاوی نظرهای شورا با ارائه نمونه‌هایی، ضعف‌ها و ایرادهای وارد به نظرات مذکور بیان و سعی شد تا پیشنهادهایی به‌منظور تصحیح رویه‌ها و عملکردها ارائه شود.

۱. مرجع تصویب اساسنامه

سازمان‌های عمومی در نظام حقوقی ایران به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ اول سازمان‌های عمومی دولتی که اساسنامه آن‌ها براساس اصل ۸۵ به تصویب مجلس می‌رسد یا مجلس می‌تواند تصویب آن را به دولت تفویض کند؛ دوم سازمان‌های عمومی غیردولتی که مصداق بارز آن‌ها نظام‌های حرفه‌ای مثل نظام پزشکی است که در اکثر قریب به اتفاق موارد، اساسنامه آن‌ها در قالب قانون تصویب و در موارد نادر به غلط تصویب آن به دولت تفویض شده است. رویه قانون‌گذاری نشان می‌دهد که احکام مربوط به نظام‌های حرفه‌ای به دلیل ماهیت تفنینی‌شان توسط مقنن تعیین شده است، مثل کانون وکلا، نظام مهندسی ساختمان، نظام مهندسی معدن، سازمان نظام پرستاری، نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، نظام روان‌شناسی و مشاوره و نظام پزشکی. قوانین مربوط به این سازمان‌ها قابل تفویض به هیأت وزیران نیست، زیرا آن‌ها مشمول ذیل اصل ۸۵ نیستند و صدر اصل ۸۵ مبنی بر غیرقابل تفویض بودن قانون‌گذاری بر آن‌ها حاکم است. بر این اساس در مواردی که این حکم نقض شد و به تأیید شورا رسید، مثل جوامع حسابداران رسمی و مشاوران مالیاتی و نظام صنفی رایانه‌ای، نیازمند بازنگری در این نظرات توسط شورا است. ممکن است گفته شود با عنایت به اینکه براساس فراز دوم اصل ۸۵ مجلس می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی را به دولت واگذار کند و تاکنون در موارد متعدد مجلس براساس مصالح موردنظر تصویب اساسنامه‌ها را به دولت واگذار کرده است، از این رو به طریق اولی در خصوص اساسنامه سازمان‌های غیردولتی نیز چنین مصلحت قانونی برقرار است و لذا مجلس می‌تواند اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های غیردولتی را به هیأت وزیران واگذار کند تا اصلاح آن نیز در موارد ضرورت با سرعت و قابلیت انطباق بیشتر با واقعیت‌های روز توسط دولت صورت گیرد. آنچه در اصل ۸۵ به هیأت وزیران قابل تفویض است، تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی است نه سازمان‌های غیردولتی لذا موضوع تصویب اساسنامه سازمان‌های غیردولتی مشمول حکم صدر اصل ۸۵ است که بر این مبنا غیرقابل تفویض به دولت است و مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری در این خصوص را به دولت واگذار کند، زیرا تفویض اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به دولت مندرج در اصل ۸۵ استثنا بر اصل است و استثنا را باید در همان محدوده حکم استثنایی مقنن تفسیر کرد و از توسعه آن به موارد دیگر از جمله اساسنامه سازمان‌های غیردولتی پرهیز کرد، از این رو در خصوص سازمان‌های غیردولتی باید به صدر اصل ۸۵ مراجعه کنیم و بگوییم صلاحیت مجلس در تصویب اساسنامه سازمان‌های غیردولتی غیرقابل تفویض است و رویه مجلس در این زمینه مثل اساسنامه جوامع مذکور مغایر صدر اصل ۸۵ است که مورد توجه شورا قرار نگرفت.

اعلام نظر به آن از صلاحیت شورا خارج است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶: ۲۰۱)، ولی در رویه‌ای متناقض در خصوص اساسنامه فدراسیون‌های مذکور مصوب ۱۳۹۸ هیأت وزیران اعلام نظر کرد و خود را صالح به رسیدگی دانست. البته شورا در سال ۱۳۸۲ در رویه متناقضی در خصوص اصلاح اساسنامه جامعه مذکور که از سوی هیأت وزیران برای اظهار نظر و طی تشریفات قانونی مندرج در اصل ۸۵ به شورا ارسال شده بود، اعلام نظر کرد که این امر به منزله آن بود که شورا در این زمینه صلاحیت نظارتی دارد و این اساسنامه را مشمول ذیل اصل ۸۵ می‌داند، در حالی که دولت در نامه ارسالی به شورا در سال ۱۳۸۲ اعلام کرد که اصلاحیه اساسنامه را در اجرای اصل ۸۵ به شورا ارسال می‌کند و شورا نیز بر همین اساس آن را تأیید کرد، بنابراین رویه دوم شورا مغایر رویه اول و نص صریح اصل ۸۵ بود، زیرا صلاحیت شورا در خصوص اعلام نظر در زمینه اساسنامه اشخاص حقوقی (مصوب دولت) منحصر به سازمان‌های دولتی است نه سازمان‌های غیردولتی. این موضوع بیانگر رویه متشتت دولت و شورا بوده و ناشی از آن است که مفاهیم حقوق عمومی و جایگاه نهادهای قانونی و حدود و ثغور صلاحیت آن‌ها به دقت تبیین نشده است.

بر اساس ماده ۱۷۱ قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۸۰) نهاد جامعه مشاوران رسمی مالیاتی به منظور استفاده مؤدیان مالیاتی از خدمات تخصصی و حرفه‌ای آن‌ها تأسیس و مقرر شد ضوابط تشکیل جامعه مذکور و شرایط اخذ مجوز مشاوره، تکالیف، مسئولیت‌ها، اختیارات و چگونگی ارائه خدمات و مقررات در خصوص تخلفات مشاوران و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های مؤدیان و تکالیف مأموران و مراجع تشخیص مالیات طبق آیین‌نامه‌ای به تصویب هیأت وزیران برسد. شورا اعلام کرد این ماده چون مستلزم تقنین است، لذا خلاف اصل ۸۵ شناخته شد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۴۷۹) و مجلس نیز آن را حذف کرد، ولی در سال ۱۳۸۷ همان متن را در قالب دیگری (ماده ۲۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده) تأیید کرد، بدین نحو که مجلس در مصوبه اول ضمن تأسیس جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران مقرر کرد اساسنامه جامعه و آیین‌نامه مربوط به نحوه انتخاب، آزمون، شرایط عضویت و شرح وظایف اعضای جامعه و چگونگی نظارت بر ارائه خدمات آن‌ها و ترتیبات مربوط به تهیه و صدور برگه نمایندگی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. شورا اعلام کرد واگذاری تصویب امور مذکور در پاراگراف اخیر ماده به آیین‌نامه مغایر اصل ۸۵ شناخته شد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۵۱۰). مجلس ضمن حذف عبارت «و آیین‌نامه مربوط به نحوه انتخاب، آزمون، شرایط عضویت و شرح وظایف اعضای جامعه و چگونگی نظارت بر ارائه خدمات آن‌ها و ترتیبات مربوط به تهیه و صدور برگه نمایندگی» مقرر کرد صرفاً اساسنامه جامعه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. این در حالی است که این موضوعات محذوف همگی جنبه اساسنامه‌ای دارند و باید در قالب اساسنامه یک سازمان پیش‌بینی و تدوین

شوند و شورا بدون توجه به این موضوع و ماهیت اساسنامه، تفویض تصویب مقررات مذکور را نه در قالب آیین نامه، بلکه در قالب اساسنامه به هیأت وزیران تجویز کرد که مغایر صدر اصل ۸۵ بود، زیرا تمامی موضوعاتی که مورد ایراد شورا بود، در اساسنامه مصوب هیأت وزیران پیش بینی شد و چون اساسنامه به دلیل ماهیت غیردولتی جامعه مشاوران رسمی مالیاتی به شورا ارسال نشد، از این حیث مورد نظارت قرار نگرفت و تخلف و انحراف از قانون اساسی به دلیل بی توجهی به مبانی، مفاهیم و محتوای اساسنامه صورت گرفت. این نظر شورا شاید بدین سبب باشد که شورا اساسنامه جامعه یادشده را ذیل اصل ۸۵ تلقی می کرد و آن را دولتی می دانست، در حالی که ظاهر عبارات مندرج در ماده ۲۸ دلالت بر این دارد که جامعه و اعضای آن دولتی نیستند و همانند حسابرسان رسمی جزء اشخاص حقوق خصوصی قلمداد می شوند، البته نص صریحی در این زمینه وجود ندارد و بهتر بود به غیردولتی بودن این نهاد در متن قانون تصریح می شد که یکی از ایرادات مهم به قانون گذار و به تبع آن شورا در چنین مواردی بی توجهی به شخصیت حقوقی شخص حقوقی جدید و عدم تصریح به تعیین آن است. برای مثال این نقیصه و خلأ در ماده ۲ اساسنامه جامعه مشاوران رسمی مالیاتی ایران مصوب ۱۳۹۰ هیأت وزیران برطرف شد (مؤسسه‌ای غیرانتفاعی و غیردولتی)، ولی این نقیصه نباید توسط دولت رفع می شد، زیرا دولت در این زمینه صلاحیت قانونی ندارد و اصولاً تعیین شخصیت حقوقی اشخاص حقوقی و دولتی بودن یا غیردولتی بودن آنها براساس اصل ۸۵ باید توسط قانون گذار صورت گیرد نه نهاد مادون مقنن، موضوعی که مقنن در تبصره ۲ ماده واحده قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی صلاح به عنوان حسابدار رسمی به آن توجه و به غیردولتی بودن آن تصریح کرد.

براساس ماده ۱۲ قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم افزارهای رایانه‌ای (۱۳۷۹)، نظام صنفی رایانه‌ای توسط اعضای صنف یادشده به وجود خواهد آمد. به موجب ماده ۱۷ قانون مذکور آیین نامه اجرایی این قانون شامل مواردی مانند نحوه تشکیل نظام صنفی رایانه‌ای به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. بند «ب» قسمت دوم آیین نامه مذکور مربوط به نظام صنفی رایانه‌ای و شامل موضوعاتی مثل ارکان نظام صنفی رایانه‌ای و وظایف و اختیارات آنها شامل نظام صنفی رایانه‌ای استان‌ها، شورای انتظامی استان‌ها، هیأت عمومی نظام، شورای مرکزی نظام، شورای انتظامی کل، بازرس و رئیس است. شبیه این مقررات در قوانین مربوط به سازمان‌های حرفه‌ای توسط مقنن پیش بینی شده است، از این رو احکام مندرج در قسمت دوم این آیین نامه به دلیل ماهیت تقنینی آن از دایره شمول آیین نامه خارج هستند. در واقع مقنن به جای اینکه این احکام را در قانون مذکور تصویب کند، به دولت اختیار داد آن را در آیین نامه درج کند که از حیث مغایرت با صدر اصل ۸۵ محل ایراد بود. بر این اساس همان گونه که مقنن در تبصره ماده ۲ قانون نظام صنفی (۱۳۹۲) اعلام

کرد موضوع تنظیم و تنسيق نظام صنفی امری تقنینی است که خود مقنن باید در این زمینه احکام لازم را وضع کند نه اینکه این موضوع را به دولت تفویض کند و در خصوص نظام صنفی رایانه‌ای این اشتباه صورت گرفت. علت اینکه موضوع نظام صنفی ماهیت تقنینی دارد، حکم مندرج در اصل ۲۲ است که براساس آن حقوق و مال افراد مصون از تعرض است، مگر در مواردی که مقنن تجویز کند، از این رو هر موضوعی که مربوط به تعیین حقوق و تکالیف اشخاص باشد، به دلیل ماهیت تقنینی و اهمیت آن در تنظیم امور اجتماع و اینکه این موضوع متضمن ایجاد محدودیت در حقوق اشخاص یا برقراری تسهیلات و امتیاز برای اشخاص است (قواعد آمره موجد حق و تکلیف) و هر محدودیت و امتیازی الزاماً مسبوق و معطوف به حکم مقنن است، باید از سوی خود مقنن تعیین تکلیف شود.

برخی سازمان‌های دولتی زیرمجموعه قوه مجریه نیستند و به سایر قوا وابسته‌اند. سؤال این است که آیا هیأت وزیران می‌تواند اساسنامه این سازمان‌ها را در صورت تفویض توسط مجلس تصویب کند. در خصوص واژه دولت مندرج در اصل ۸۵ باید آن را ناظر بر قوه مجریه در معنای اخص آن دانست. با این حال شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی که مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب شده و زیر نظر نماینده ولی فقیه اداره می‌شود و خارج از نظارت رئیس‌جمهور و وزیران است، به موجب ماده واحده قانون اجازه تصویب اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی (۱۳۸۷) اختیار تصویب اساسنامه آن به دولت تفویض شد. این حکم مقنن و تأیید آن توسط شورا محل ایراد است، زیرا شورای مذکور زیرمجموعه نهاد رهبری است و این سازمان از شمول اصل ۸۵ خارج است و دولت تنها در خصوص سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه (بخشی از اصل ۶۰ قانون اساسی) حق تصویب اساسنامه دارد و در مورد بخش دیگر قوه مجریه یعنی نهاد رهبری باید به اصول ۵ و ۵۷ و بند ۴ اصل ۱۱۰ مراجعه شود و لذا صلاحیت تصویب اساسنامه نهادهای زیر نظر رهبری منحصر به شخص ایشان یا در صورت تصویب توسط مجلس اجرای آن منوط به موافقت ایشان است. بر طبق مبانی حقوقی مستند به اصول ۷۱ و ۸۵، صلاحیت مجلس در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی اصل است و صلاحیت دولت مندرج در ذیل اصل ۸۵ استثنا بر اصل است و باید در موارد شک و تردید به اصل رجوع کرد، بنابراین صلاحیت دولت در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی صرفاً مربوط به تشکیلات وابسته به قوه مجریه است و دولت در خصوص اساسنامه سازمان‌های وابسته به قوای مقننه و قضاییه و نهاد رهبری صلاحیتی ندارد.

قانون اساسی در اصل ۵۷ تفکیک قوا را به رسمیت شناخته و حوزه دخالت و تأثیرپذیری قوای سه‌گانه بر یکدیگر را در سایر اصول قانون اساسی تبیین کرده است. به موجب اصل ۷۱، مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند، بنابراین قانون‌گذاری بر

عهده قوه مقننه است که از جمله قوانین می‌توان به اساسنامه سازمان‌های عمومی وابسته به قوای سه‌گانه اشاره کرد. همچنین براساس اصل ۸۵ مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند و تنها استثنا در این زمینه، ذیل اصل ۸۵ است. حال آیا می‌توان پذیرفت با توجه به اینکه مجلس در بحث قانون‌گذاری از صلاحیت عام برخوردار است و مقنن اساسی حوزه تأثیرگذاری و دخالت مجلس در قوای دیگر را در خصوص اساسنامه سازمان‌های عمومی تعیین کرده است، با رجوع به یک حکم استثنایی قلمرو نفوذ و دخالت قوه مجریه در قوای دیگر را توسعه داد و برخلاف اصل تفکیک قوا، قوه مجریه را صالح به وضع احکام مربوط به ساختار و تشکیلات و تعیین وظایف و اختیارات سازمان‌های وابسته به قوای مقننه و قضاییه و نهاد رهبری دانست.

در اصل ۸۵ دو بار واژه دولت به کار رفته است. به عقیده برخی حقوقدانان منظور از واژه دولت در عبارت «وابسته به دولت»، دولت به معنای طبقه حاکم به‌طور کل است که به یک قوه اختصاص ندارد (نورایی، ۱۳۹۴: ۲۸) و منظور از دولت به‌عنوان مرجع تصویب اساسنامه نیز هیأت وزیران است (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۷۶). قسمت دوم صحیح به نظر می‌رسد و منظور از دولت، همان هیأت وزیران است، ولی در خصوص قسمت اول باید واژه دولت را منصرف به دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه دانست، زیرا اغلب و اکثر قریب به اتفاق سازمان‌های دولتی در درون قوه مجریه شکل گرفته‌اند و با توجه به اغلیت، مقنن اساسی این صلاحیت را به هیأت وزیران (قوه مجریه) واگذار کرد. در زمان تصویب اصلاح قانون اساسی مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی وابسته به قوه مقننه وجود نداشت و در خصوص قوه قضاییه نیز تمامی قوانین و اساسنامه سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه توسط خود قوه مقننه تصویب شده بود، بنابراین مقنن اساسی به دنبال این نبود که تصویب اساسنامه این سازمان‌ها را به قوه مجریه تفویض کند، زیرا این امر مغایر اصل ۵۷ بود، بر این اساس چون فرض غالب این بود که اکثر قریب به اتفاق سازمان‌های دولتی مربوط به قوه مجریه هستند، از این رو طبیعی بود که صلاحیت تصویب اساسنامه این سازمان‌ها نیز به قوه مجریه داده شود. تسری واژه دولت به سازمان‌های وابسته به نهادهایی غیر از قوه مجریه مغایر اصل عدم صلاحیت است، زیرا صلاحیت هیأت وزیران در تصویب اساسنامه سازمان‌های وابسته به قوه مجریه نص است و باید در موارد تردید به همان نص اکتفا کرد و از توسعه شمول موارد منصوص به غیر آن خودداری ورزید، بنابراین مجلس و شورا هنگام تفویض اختیار به دولت باید در این موارد دقت کنند و تصویب اساسنامه سازمان‌هایی غیر از قوه مجریه را به دولت واگذار نکنند. برخی حقوقدانان معتقدند واژه دولت در اصل ۸۵ (سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت) به مفهوم عام است و در هر سه قوه موضوعیت دارد (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۶۳).

دلیل این افراد استناد به قوانین عادی مثل ماده ۳ قانون محاسبات عمومی و ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف مؤسسات دولتی است که در هر سه قوه مؤسسات دولتی وجود دارند و منحصر به قوه مجریه نیست و شرکت‌های دولتی نیز در هر سه قوه موضوعیت دارد. این استدلال صحیح نیست، زیرا برای تفسیر اصول قانون اساسی نباید به قوانین عادی تمسک جست، بلکه باید هدف و قصد مقنن اساسی را با توجه به اوضاع و احوال و مقتضیات زمان تصویب قانون اساسی مدنظر قرار داد. اکثر قریب به اتفاق سازمان‌های دولتی زیرمجموعه قوه مجریه هستند و تعداد سازمان‌های دولتی وابسته به قوای دیگر از تعداد انگشتان یک دست بیشتر نیست، از این‌رو چون بیشتر سازمان‌های دولتی در قوه مجریه متمرکزند، به همین دلیل مقنن اساسی این صلاحیت را به هیأت وزیران واگذار کرد نه اینکه هیأت وزیران این حق را داشته باشد که اساسنامه سازمان‌های وابسته به قوای دیگر را نیز تصویب کند، زیرا با اصل ۵۷ مغایرت دارد. در خصوص سازمان‌های وابسته به نهاد رهبری نیز قوه مجریه فاقد صلاحیت برای تصویب اساسنامه است، زیرا مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ و اصل ۵۷ است، بر این اساس قانون اجازه تصویب اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی مبنی بر صلاحیت هیأت وزیران در تصویب اساسنامه مغایر اصل ۵۷ است. البته مجلس در برخی موارد در خصوص اساسنامه سازمان‌های وابسته به نیروهای مسلح به منظور لازم‌الاجرا شدن به موافقت و تأیید نهایی فرماندهی کل قوا تصریح می‌کند تا ایراد بند ۴ اصل ۱۱۰ برطرف شود، از این‌رو یا باید خود مجلس در این زمینه با رعایت مفاد حکم بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۳) اقدام و اساسنامه مربوط را تصویب کند یا اینکه مستقیماً تصویب نهایی آن را موکول به تأیید فرماندهی کل قوا کند، بر این مبنا حتی اگر فرماندهی کل قوا اساسنامه سازمانی را تصویب کند، این امر براساس بند ۴ اصل ۱۱۰ و اصل ۵۷ واجد آثار حقوقی است.

ایراد دیگر بر عملکرد شورا بحث اعطای صلاحیت تصویب اساسنامه به مراجعی خارج از اصل ۸۵ است. شورا در برخی موارد برخلاف اصل ۸۵ به‌طور صریح یا ضمنی حکم مقنن در تفویض اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی به مرجعی غیر از هیأت وزیران را تأیید کرده است.

به موجب بند ۱۵ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵) یکی از وظایف شورای اسلامی شهر، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور است. همچنین به موجب تبصره الحاقی به این بند (۱۳۹۰) وزارت کشور مکلف است ظرف دو ماه پس از دریافت مفاد اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری نظر نهایی خود را اعلام کند. در صورت عدم اعلام نظر ظرف مهلت مذکور، اساسنامه مصوب شورای شهر لازم‌الاجراست. این حکم مغایر اصل ۸۵ است، چون سازمان‌های وابسته به شهرداری جزئی از بدنه حاکمیت محسوب می‌شوند و مشمول اصول ۴۴ و

۴۵ هستند و به تبع آن، احکام اصل ۸۵ به آن‌ها تسری و تعمیم می‌یابد. مالکیت سازمان‌های عمومی متعلق به ملت است و اموال آن‌ها براساس اصل ۴۵ جزء ثروت‌های عمومی است، از این رو برخلاف سازمان‌های خصوصی که اموال آن‌ها متعلق به اشخاص خصوصی است و بر این اساس اساسنامه آن‌ها توسط مالکان آن‌ها تصویب می‌شود، اساسنامه سازمان‌های عمومی با توجه به اصول مذکور به دلیل تعلق به عموم مردم باید توسط ملت و از طریق نمایندگان آن‌ها یعنی مجلس تصویب شود و این حق براساس اصل ۸۵ به نمایندگان ملت تعلق دارد و آنان نیز حق واگذاری آن را ندارند، مگر در چارچوب اصل مذکور. این صلاحیت اعطایی توسط مقنن بعد از انقلاب که به تأیید شورا نیز رسید، متخذ از قوانین قبل از انقلاب است. به موجب ماده ۸۴ قانون شهرداری (۱۳۳۴) اساسنامه مؤسسات وابسته به شهرداری باید به تصویب انجمن شهر و موافقت وزارت کشور برسد، درحالی‌که با تصویب فراز دوم اصل ۸۵ باید احکام قانونی متناظر مطابق با نظم حقوقی جدید تغییر می‌یافت.

به موجب بند «ب» ماده ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه شورای عالی اداری صلاحیت تجدیدنظر در وظایف وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی را از طریق انتقال، انحلال و ادغام آن‌ها دارا شد که این امر مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۳ است، زیرا وظایف وزارتخانه براساس اصل ۱۳۳ ماهیت تقنینی دارد و غیرقابل تفویض است و وظایف سازمان‌های دولتی نیز در اساسنامه قانونی آن‌ها درج می‌شود که این صلاحیت مختص مجلس است که می‌تواند در صورت ضرورت و صلاحیت آن را به دولت تفویض کند نه شورای مذکور. ممکن است گفته شود چنانچه وظایف و اختیارات سازمان دولتی براساس مصوبات شورای مذکور به دستگاهی دیگر واگذار شود، انجام وظایف مذکور متوقف بر اصلاح اساسنامه هیچ‌یک از دو دستگاه نیست، زیرا صلاحیت‌های شورا مستند به مجوز قانون‌گذار است. این دیدگاه خلاف موازین حقوقی است. شورا مسئول اصلاح اساسنامه سازمان‌های دولتی نیست و دادن صلاحیت به شورا در خصوص جابه‌جایی اختیارات و وظایف سازمان‌های دولتی که آن هم مغایر قانون اساسی است، نمی‌تواند مستندی برای دور زدن اصل ۸۵ باشد و این جابه‌جایی وظایف و اختیارات نیازمند تشریفات اصل مذکور است و مصوبه شورا نمی‌تواند جایگزین آن شود.

به موجب ماده ۵۳ اصلاحی قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۱) هرگونه جابه‌جایی و انحلال مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون، تأسیس آن‌ها تصریح شده است متوقف می‌شود. هرگونه انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس است. براساس تبصره ۱ ماده مذکور شورا مجاز به تغییر خارج از چارچوب قوانین نیست.

به موجب قوانین قبلی، مجلس به شورای مذکور این صلاحیت را داد و به تأیید شورا نیز رسید (قوانین برنامه اول تا چهارم توسعه و ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری). حال سؤال این است که رویه دوگانه مجلس و شورای نگهبان کدام یک منطبق بر قانون اساسی است. اعطای صلاحیت به شورای یادشده در انتزاع، جابه‌جایی، انحلال، ادغام و تأسیس سازمان‌های دولتی یا تصریح به عدم صلاحیت شورای مذکور در این زمینه. یکی از این دو رویه مغایر قانون اساسی است و مجلس و شورا در این زمینه از قانون اساسی عدول کرده‌اند. اصولاً منطقی نیست که بگوییم هر دو رویه متضاد مجلس و شورا منطبق با قانون اساسی هستند، زیرا جمع بین ضدین محال است. ممکن است گفته شود معنای این حکم دلالت بر یک امر اداری می‌کند، کما اینکه در مورد ادغام وزارتخانه‌ای در وزارتخانه دیگر، وظایف آن منتقل می‌شود بدون اینکه به تصویب قانون جهت ذکر همه وظایف و اختیارات وزارتخانه جدید نیاز باشد. در مواردی که تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات سازمان‌های دولتی براساس مصوبه شورای مذکور به سازمان دیگری واگذار یا در آن ادغام می‌شود، اجرای این وظایف و اختیارات توسط سازمان انتقال‌گیرنده مستلزم اصلاح اساسنامه سازمان‌های مذکور نیست، وگرنه مصوبه شورای مذکور مؤثر در مقام نیست که این امر برخلاف نظر مقنن است. این استدلال در مورد ادغام وزارتخانه‌ها صحیح است، زیرا این امر ناشی از حکم مقنن و منطبق با اصل ۱۳۳ است، ولی حکم نهادی غیر از مقنن در خصوص ادغام سازمان‌های دولتی با یکدیگر یا ادغام بخشی از وظایف وزارتخانه در یک سازمان دولتی که مستلزم اصلاح اساسنامه سازمان دولتی مذکور می‌باشد، نیازمند طی تشریفات قانونی اصل ۸۵ است. این حکم نقض اصل ۸۵ بود، زیرا انتقال وظایف از یک شرکت دولتی به شرکت دولتی دیگر مستلزم اصلاح اساسنامه شرکت‌های مذکور از طریق سازوکار اصل ۸۵ است. علاوه بر آن انتقال صلاحیت وزارتخانه به شرکت دولتی مستلزم رعایت اصل ۱۳۳ است که در مانحن‌فیه چنین حکم قانونی وجود نداشت.

یکی از راه‌های دور زدن اصل ۸۵ و انحراف از آن که مورد توجه شورا قرار نگرفت، موضوع دادن صلاحیت به شورای مذکور در تغییر و جابه‌جایی وظایف سازمان‌های اداری است. موضوع حدود وظایف و اختیارات سازمان‌های دولتی جنبه اساسنامه‌ای دارد و باید در قالب اساسنامه موضوع اصل ۸۵ ساماندهی شود نه مصوبات شورای یادشده. برای مثال در بند ۴-۳ (برنامه اصلاح تشکیلات و سازمان‌دهی نظام اداری) بخش ۳۱ (نظام اداری و اجرایی) پیوست قانون برنامه اول توسعه موضوع واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی به‌ویژه امور عمومی و خدماتی مناسب با امکانات بخش‌های غیردولتی جزء صلاحیت‌های شورای یادشده ذکر شد، یعنی در واقع فعالیت‌هایی که در اساسنامه

سازمان‌های دولتی ذکر شده و به تصویب مراجع صلاحیت‌دار رسیده است، از این پس با مصوبه شورا قابل انتقال به بخش غیردولتی است که به منزله اصلاح اساسنامه آن سازمان دولتی می‌باشد. از جمله احکام اساسنامه‌ای که در اساسنامه سازمان دولتی باید ذکر شود، قلمرو وظایف و اختیارات آن سازمان است که باید در متن اساسنامه ذکر شود، ولی در مواردی قانون‌گذار با تأیید شورا از این رویه عدول کرده و با اعطای صلاحیت به شورای مذکور زمینه دور زدن قانون و انحراف از قانون اساسی را فراهم کرده است، درحالی که باید این احکام از طریق اصلاح اساسنامه سازمان‌های دولتی توسط مقنن یا دولت صورت گیرد نه شورای یادشده. ادغام سازمان‌های اداری در یکدیگر نیز جزء صلاحیت‌های شورای مذکور بود. برای مثال در جلسه ۱۳۷۱/۱۱/۷ با ادغام سازمان آموزش کشاورزی در سازمان تحقیقات کشاورزی و تشکیل سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، وظایف مربوط به ترویج کشاورزی را از حوزه ستادی وزارت کشاورزی منتزع و به سازمان یادشده ملحق کرد. به عبارت دیگر بدون اینکه این موضوع در اساسنامه سازمان جدیدالتأسیس پیش‌بینی شود، وظایف و اختیارات جدیدی را به آن اضافه کرد، بدون اینکه مراحل قانونی اصل ۸۵ طی شود.

جابه‌جایی وظایف و اختیارات سازمان‌های دولتی و انتقال آن به یکدیگر به دلیل ماهیت اساسنامه‌ای آن و اینکه این موضوع جزئی از محتوای اساسنامه سازمان‌های دولتی است، باید از طریق تشریفات مندرج در اصل ۸۵ طی شود نه مصوبه شورای مذکور، از این رو تمامی احکام مجلس در این زمینه که به تأیید شورا رسیده است، محل ایراد می‌باشد. این صلاحیت‌ها در جزء ۱، ۲، ۳، ۴ و ۱۱ بند «ب» تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه و جزء ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه و تنفیذ موارد بند «ب» در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه و بندهای ۱، ۲، ۳، ۵ و ۹ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تأیید شد.

به موجب اصل ۱۳۳ حدود وظایف وزارتخانه‌ها را قانون معین می‌کند و این امر براساس اصل ۸۵ قابل تفویض نیست، ولی شورای یادشده در موارد متعددی وظایف وزارتخانه‌ها را به سازمان‌های دولتی منتقل کرده است. برای مثال براساس بند ۱ مصوبه ۱۳۸۴/۱/۲۱ وظایف حاکمیتی شرکت سهامی دارویی کشور و شرکت پخش فراورده‌های پزشکی ایران به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منتقل می‌شود؛ یعنی شورای مذکور محدوده وظایف تعیین شده برای این وزارتخانه را که توسط مقنن تعیین شده است (ماده ۱ قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷) گسترش داد که این امر برخلاف اصول ۱۳۳ و ۸۵ است. از طرف دیگر، وظایف حاکمیتی شرکت سهامی دارویی کشور به موجب قانون اساسنامه شرکت سهامی دارویی کشور (۱۳۵۳) تعیین شده بود که تقلیل و اصلاح این وظایف براساس حکم ذیل اصل ۸۵

در صلاحیت مجلس و در صورت صلاحدید متعلق به هیأت وزیران است نه شورای مذکور. وظایف حاکمیتی شرکت پخش فراورده‌های پزشکی نیز براساس اساسنامه مصوب ۱۳۷۸ و ۱۳۸۳ هیأت وزیران معین شده بود که انتقال این وظایف به وزارتخانه در واقع اصلاح اساسنامه مصوب هیأت وزیران و نقض اصل ۸۵ است.

۲. تصویب آزمایشی یا دائمی اساسنامه

برخی معتقدند «کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توانند به موجب قسمت اول اصل ۸۵، اساسنامه شرکت‌های دولتی را برای مدت معین و به صورت آزمایشی تصویب کنند» (کدخدامرادی و همکاران ۱۳۹۶: ۷۷)، ولی این نظر محل ایراد است، زیرا مقنن اساسی در اصلاح قانون اساسی (۱۳۶۸) با توجه به اینکه تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به صورت موقت و در بازه زمانی چندساله را موجب تزلزل در مدیریت و اداره این سازمان‌ها می‌دانست، از این رو در ذیل اصل ۸۵ مقرر کرد تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی باید به شکل دائمی باشد و این تصریح و نص قانونی حکایت از آن دارد که قسمت اول اصل ۸۵ در خصوص تصویب آزمایشی قوانین توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس منصرف از موضوع اساسنامه سازمان‌های دولتی است. اساسنامه شرکت‌های دولتی مطابق حکم ذیل اصل ۸۵ باید به شکل دائمی تصویب شود و آوردن واژه دائمی توسط شورای بازنگری قانون اساسی در اصل مذکور به دلیل آن بود که اعضای شورا معتقد بودند نباید اساسنامه سازمان دولتی به صورت موقت تصویب شود، زیرا موجب تزلزل در اداره و مدیریت سازمان می‌شود، از این رو واژه دائمی در ذیل این اصل، حکم صدر اصل ۸۵ در خصوص صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس در زمینه تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به صورت آزمایشی و موقت را تخصیص داده است و صلاحیت مجلس در تصویب قوانین آزمایشی موضوع فراز اول اصل ۸۵ منحصر به مواردی غیر از اساسنامه است و در مورد اساسنامه حکم ذیل اصل ۸۵ حاکم است، لذا قوانین زیر مغایر قانون اساسی اند و عملکرد شورا محل ایراد است:

طرح قانونی اساسنامه صندوق‌های رفاه دانشجویان که بنابر تصمیم مجلس در جلسه ۱۳۶۹/۳/۸ تصویب آن طبق اصل ۸۵ به کمیسیون خاص تفویض شد تا پس از تصویب و پیشنهاد مدت اجرای آزمایشی تقدیم مجلس شود، در جلسه ۱۳۷۰/۸/۲۸ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون مذکور رسید و در جلسه علنی ۱۳۷۱/۲/۳۰ با پنج سال مدت آزمایشی آن موافقت شد. این در حالی بود که در جلسه ۱۳۶۹/۳/۸ نایب‌رئیس مجلس (بیانات) معتقد بود که تصویب این اساسنامه به صورت «آزمایشی نخواهد بود و اگر اساسنامه را ارجاع بکنند می‌شود دائمی هم هیأت وزیران می‌تواند دائمی باشد هم کمیسیون می‌تواند دائمی باشد فقط در اساسنامه‌ها» (روزنامه رسمی، ۱۳۶۹: ۲۹). تذکر و توضیح نایب‌رئیس مجلس مطرح و نماینده مخالف (ارجاع به کمیسیون) نیز آن را

تأیید کرد و نایب رئیس مجلس با فرض دائمی بودن ارجاع به کمیسیون (نه آزمایشی) موضوع را به رأی گذاشت و نمایندگان نیز آن را تصویب کردند، ولی در جلسه ۱۳۷۱/۲/۳۰ که مسئولیت اداره جلسه بر عهده رئیس مجلس وقت (کروبی) بود، موضوع تقاضای کمیسیون خاص برای تصویب مدت آزمایشی قانون (پنج سال) به رأی گذاشته شد و به تصویب رسید (روزنامه رسمی، ۱۳۶۹: ۲۳-۲۴). این مصوبه مجلس برخلاف فراز دوم اصل ۸۵ بود، ولی شورا بدون توجه به این موضوع فقط ایراد اصل ۷۵ و نه اصل ۸۵ را مطرح کرد. این رویکرد شورا مغایر نص صریح فراز دوم اصل مذکور مبنی بر دائمی بودن اساسنامه سازمان‌های دولتی بود.

تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی پست (۱۳۹۵) توسط کمیسیون صنایع و معادن به صورت آزمایشی به مدت پنج سال و تأیید آن توسط شورا مغایر موازین و مبانی حقوقی است. مجلس در جلسه ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ با تقاضای عده‌ای از نمایندگان برای ارجاع موضوع تصویب لایحه اساسنامه شرکت ملی پست به کمیسیون صنایع به صورت آزمایشی موافقت کرد، ولی این مصوبه تشریفات مربوط به اصل ۹۴ را طی نکرد. شورا برخلاف رویه قبلی خود به موضوع ضرورت تصویب این لایحه به شکل آزمایشی ورود نکرد و آن را واجد اشکال ندانست، در حالی که در موارد متعددی مثل لایحه دیوان عدالت اداری یا لایحه تجارت ایراد ضرورت را مطرح کرد و مانع تصویب لوایح مذکور به شکل آزمایشی شد و این در حالی بود که قانون اساسنامه شرکت ملی پست (۱۳۷۴) در جریان اجرا بود و اگر نیازی به قانون جدید بود، مجلس می‌توانست از طریق اصلاح قانون مذکور اقدام کند.

لایحه اساسنامه مذکور در جلسه ۱۳۹۵/۲/۲۰ کمیسیون صنایع و معادن مجلس تصویب و در جلسه علنی ۱۳۹۵/۳/۳ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال موافقت شد. این در حالی است که با تصویب حکم فراز دوم اصل ۸۵ مقنن اساسی اراده خود را در خصوص دائمی نمودن تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی ابراز و بیان کرد و علت آن هم جلوگیری از اختلال و تزلزل در مدیریت و اداره سازمان‌های دولتی بود، از این رو واژه دائمی در این فراز قید شد و این قید دارای معنا و مفهوم است، یعنی نباید اساسنامه به صورت موقت و آزمایشی تصویب شود، زیرا مدیریت اداره سازمان متزلزل و بی‌ثبات می‌شود و این بی‌ثباتی، نظام اداری کشور را دچار چالش و نابسامانی می‌کند، از این رو از این حیث حکم فراز دوم اصل ۸۵ در خصوص تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی، حکم فراز اول اصل مذکور در مورد تصویب آزمایشی اساسنامه سازمان‌های دولتی را تخصیص زده و حکم فراز اول اصل مذکور منحصر و مخصوص به موضوعاتی غیر از اساسنامه است و در زمینه اساسنامه نص صریح وجود دارد (فراز دوم اصل ۸۵) و باید این نص

قانونی مورد توجه مجلس و شورا قرار گیرد، زیرا اساسنامه آزمایشی فاقد عنصر ثبات و استحکام است و این امر موجب اختلال در امنیت حقوقی می‌شود.

این نظر که «کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توانند طبق قسمت اول اصل مذکور، اساسنامه شرکت‌های دولتی را برای مدت معین و به صورت آزمایشی تصویب کنند» (غمامی، ۱۳۸۷: ۱۱۱)، صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا براساس فراز دوم اصل ۸۵ اساسنامه سازمان دولتی به صورت دائمی تصویب می‌شود، چه از جانب مجلس یا کمیسیون‌های داخلی یا هیأت وزیران و آوردن قید دائمی در این فراز دارای حکمت و دلیل بود، زیرا مقنن اساسی در پی این بود که از تزلزل در اداره و مدیریت سازمان‌های دولتی به واسطه موقتی بودن اساسنامه جلوگیری کند که این امر در جریان مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز منعکس بود. در واقع فراز دوم اصل ۸۵ با توجه به قید واژه دائمی در آن، فراز اول اصل مذکور را در خصوص صلاحیت مجلس در تفویض اختیار تصویب اساسنامه به کمیسیون‌های داخلی به صورت آزمایشی تخصیص زده است و مجلس نمی‌تواند تصویب اساسنامه سازمان دولتی را به صورت آزمایشی به کمیسیون داخلی خود واگذار کند و این محدودیت صرفاً مربوط به موضوع اساسنامه سازمان‌های دولتی است.

مؤید این دیدگاه، نظرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در جریان تصویب فراز دوم اصل ۸۵ به شرح زیر است که همگی دلالت بر این دارد که از دیدگاه مقنن اساسی تصویب اساسنامه توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس تنها در قالب دائمی امکان‌پذیر است و نمی‌توان آن را به صورت آزمایشی تصویب کرد و این سازوکار (آزمایشی) به سایر موضوعات (غیر از اساسنامه) اختصاص دارد:

الف) «موقت تصویب شدن اساسنامه‌ها به نفع سازمان نیست همیشه در حال تزلزل است این طور تصریح شود اساسنامه‌هایی که به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود مشمول آن اصل [فراز اول] نیست که از آن ما دائم بودن اساسنامه را استفاده کنیم» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۱: ۱۱۱).

ب) «این [تصویب اساسنامه توسط کمیسیون] دیگر موقت نیست دائمی است» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۱: ۱۱۲۸).

ج) یکی از اعضا در خصوص صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس در تصویب اساسنامه پس از تفویض مجلس پیشنهاد می‌دهد که به کمیسیون اصل ۸۵ ارجاع شود ولی نایب‌رئیس مجلس (هاشمی رفسنجانی) به درستی تصریح می‌کند «نه آن آزمایشی است» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۱: ۱۱۲۹).

د) «اصل مربوط به اساسنامه سازمان‌ها، سر اینکه این را تصویب کردیم این بود که بتواند کمیسیون‌های مجلس یا دولت برای همیشه یک چیزی را که به منزله قانون است تصویب بکند» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۱: ۱۱۳۵).

ه) منشی جلسه (حبیبی) در خصوص نحوه تنظیم، تنقیح و جایگزینی مصوبات شورای بازنگری در متن قانون اساسی متذکر می‌شود «پیشنهاد این است که این مصوبات ذیل اصل ۸۵ بیاید چون قسمتی از این کاری که در اینجا انجام می‌یابد کار کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس نظیر اصل ۸۵ (فراز اول اصل ۸۵) که به‌طور موقت بوده منتها این (فراز دوم اصل ۸۵) دائمی است» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۱: ۱۵۷۵).

و) یکی از اعضا پس از قرائت متن تنظیم شده جهت رأی‌گیری نهایی (همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه...) و اینکه تناسبی بین صدر اصل ۸۵ و متن الحاقی به آن از لحاظ عمومیت و تخصیص وجود ندارد، متذکر می‌شود «این دو تا [فراز اول و فراز دوم] با هم تناسب ندارند و به همین دلیل شما در آنجا [فراز دوم] آمدید گفتید این اصل دائمی است اما مصوبات ۸۵ [فراز اول] دائمی نبود آزمایشی است» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۰: ۱۵۷۶-۱۵۷۷).

ز) یکی از اعضا متذکر می‌شود «دو تا استثناء به [این عبارت یعنی مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند] آن می‌خورد. یک استثناء به‌صورت موقت که در متن اصل ۸۵ آمده [فراز اول] یک استثناء هم به‌صورت دائم [فراز دوم] که الآن ما تصویب کردیم» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۰: ۱۵۷۷).

ح) نایب‌رئیس شورا اعلام می‌کند که پیشنهاد این است که «کلمه دائمی را به خاطر اینکه اساسنامه‌ها موقت و ضروری نیستند بیاوریم» و نسبت به این پیشنهاد رأی‌گیری و تصویب شد (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۰: ۱۵۸۶).

ط) یکی از اعضا معتقد بود «اینجا یک کلمه دائمی آمده چون در اصل ۸۵ اضافه شد. تصویب‌نامه دو نمره است. یک نمره موضوعات ضروری است به‌طور عام در زمان موقت که در اصل ۸۵ هم فعلاً موجود است. یک قسمت موضوعات خاص است که اساسنامه‌هاست برای زمان دائم لذا تعبیر دائمی شد» (اداره کل قوانین مجلس، ۱۳۸۰: ۱۵۸۴).

البته این دیدگاه در نظر یکی از اعضا (عمید زنجانی) نیز منعکس است، بدین شرح که «این تفویض اختیار هرچند در مفاد اصل قبلی [فراز اول] نیز وجود داشت لکن خصوصیت آن در دائمی بودن اعتبار مصوبات کمیسیون‌های داخلی در خصوص اساسنامه‌های دولتی بود» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۸۶) یا «خصوصیت [این تفویض اختیار] در دائمی بودن اعتبار مصوبات کمیسیون‌های داخلی در خصوص اساسنامه‌های دولتی بود» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۲۷۹).

در قوانین عادی نیز موضوع دائمی بودن اساسنامه تصریح شده است. در بند ۲ ماده ۴۵، بند ۱۰ ماده ۱۱۷، ماده ۱۶۳ و ماده ۱۶۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹) عبارت «تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها» قید شده است. در بند ۲ ماده ۴۵ قانون مذکور، تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت از جمله وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی مجلس برشمرده شده است. لفظ دائمی بیانگر آن است که کمیسیون‌های مذکور حق ندارند اساسنامه را به صورت آزمایشی و موقت تصویب کنند.

۳. امکان سنجی تأسیس سازمان دولتی ضمن قوانین موقت

مقنن در برخی موارد در ضمن احکام قوانین بودجه سالانه یا برنامه پنج‌ساله توسعه اقدام به تأسیس سازمان دولتی و تفویض تصویب اساسنامه به دولت می‌کند.

براساس بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور (۱۳۵۱) برنامه عمرانی پنج‌ساله برنامه جامعی است که به مدت پنج سال تنظیم می‌شود و به تصویب مجلس می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود، این در حالی است که اساسنامه سازمان دولتی برای مدت معین و محدودی تصویب نمی‌شود و در اصل ۸۵ به قید دائمی در این زمینه تصریح شده است، از این رو وضع احکام مربوط به تأسیس سازمان‌های دولتی و تصویب اساسنامه در قوانین برنامه توسعه که صرفاً به مدت پنج سال تصویب می‌شوند، مغایر اصل ۸۵ است، زیرا قید دائمی در اصل مذکور دلالت بر این دارد که نمی‌توان برای ادامه حیات حقوقی سازمان دولتی مدتی را معین کرد، درحالی‌که اجرای قوانین برنامه توسعه به مدت پنج سال در نظر گرفته می‌شوند نه بیشتر، مثل ماده ۲۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه (۴) و ماده ۱۲۴ قانون برنامه ششم توسعه (۵) که تصریح شده است احکام این قوانین در بازه‌های زمانی خاص قابلیت اجرا دارند. نظر به اینکه برنامه اول توسعه برای سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ تصویب شد و در احکام مختلف آن از جمله بند «د» تبصره ۲۹ سال پایانی برنامه اول سال ۱۳۷۲ تعیین شد، از این رو احکام قانون برنامه اول برای سنوات بعد قابل استناد نبود، مع‌هذا در مورد احکام مربوط به وصول درآمدهای عمومی برنامه اول، قانون‌گذار به منظور جلوگیری از بروز مشکلات اجرایی به موجب تبصره ۵۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ مقرر کرد احکام مذکور تا تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه دوم با رعایت مقررات قانون بودجه سال ۱۳۷۳ به قوت خود باقی باشند که بدین ترتیب این دسته از احکام قانون برنامه اول در سال ۱۳۷۳ نیز دارای اعتبار بودند. در موارد استثنایی مثل ادامه کار شورای عالی اداری که تشکیل آن موضوع بند ۳ قسمت ۴ نظام اداری و اجرایی پیوست قانون برنامه اول بود، دولت با کسب مجوز از مقام معظم رهبری حکم مربوط را در سال ۱۳۷۳ نیز اجرا کرد.

یکی از ایرادات وارد بر مقنن و به تبع آن شورا در خصوص تصویب قوانین اساسنامه‌ای، پیش‌بینی احکام مربوط به تأسیس سازمان‌های اداری در قوانین برنامه توسعه و تصویب اساسنامه آن‌ها توسط هیأت وزیران است:

اساسنامه سازمان‌های دولتی که براساس قوانین برنامه توسعه تشکیل شده‌اند و مجلس صلاحیت تصویب اساسنامه آن‌ها را به دولت تفویض کرده، قابل اصلاح نیست و اصلاح آن‌ها نیازمند اذن جدید مقنن است که می‌توان به بند «ب» ماده ۶۸ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء ۲ بند «الف» ماده ۱۸۷ قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص اساسنامه صندوق ملی محیط زیست و بند «د» ماده ۹۵ و بند «ل» ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها و شرکت شهرک‌های کشاورزی اشاره کرد.

به موجب ماده ۲۳۵ قانون برنامه پنجم توسعه، این قانون تا پایان سال ۱۳۹۴ معتبر است، یعنی بعد از این تاریخ هیچ‌یک از احکام مندرج در آن قابلیت استناد ندارد و فرقی بین احکام ساختاری و غیرساختاری وجود ندارد. ممکن است گفته شود برخی احکام قوانین برنامه توسعه جنبه ساختاری دارد، مثل تأسیس سازمان دولتی و تصویب اساسنامه آن توسط هیأت وزیران و چون این موضوع جنبه ساختاری دارد، از این رو نظر مقنن این بوده که اجرای این حکم مقید به زمان اعتبار قانون برنامه نیست و جنبه دائمی دارد که این استدلال صحیح نیست و با نص صریح قانون مغایرت دارد و به نوعی اجتهاد در برابر نص قانون است.

در برخی موارد مقنن احکام قوانین برنامه توسعه را دائمی کرده است که می‌توان به حکم ماده ۷۰ قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد که براساس آن ماده ۷ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰) پس از پایان مدت قانون برنامه پنجم توسعه استمرار می‌یابد، از این رو احکام قوانین برنامه توسعه محدود به بازه زمانی پنج‌ساله بوده و پس از آن فاقد اعتبارند و برای استمرار و تداوم احکام قانونی نیازمند اذن جدید مقنن است. بر این اساس احکام اساسنامه‌ای مندرج در قانون برنامه توسعه در همان مدت پنج‌ساله اعتبار دارند و دولت حق ندارد خارج از بازه زمانی مذکور به استناد قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت (۱۳۷۷) اقدام به اصلاح اساسنامه کند و رئیس مجلس و شورا موظف‌اند این قبیل مصوبات را مغایر با قانون اعلام کنند.

مطابق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود، این در حالی است که اولاً اساسنامه سازمان دولتی جزء برنامه مالی دولت نیست و جنبه ساختاری و اداری دارد نه مالی، ثانیاً براساس اصل ۸۵ اساسنامه سازمان دولتی باید به‌طور دائمی تصویب شود نه مدت‌دار و موقت، از این رو نمی‌توان در ضمن قوانین

بودجه سالانه، احکام مربوط به تأسیس سازمان‌های دولتی و تصویب اساسنامه آن‌ها توسط دولت را پیش‌بینی کرد، زیرا قانون بودجه سالانه صرفاً در بازه زمانی یکساله قابلیت اجرا دارد نه بیشتر. این موضوع در بند ۱۱۴ قانون بودجه ۱۳۹۱، بند ۱۴۵ قانون بودجه ۱۳۹۲، تبصره ۲۳ قانون بودجه ۱۳۹۳، تبصره ۳۰ قانون بودجه ۱۳۹۴، تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۹۵، تبصره ۲۵ قانون بودجه ۱۳۹۷، بند و تبصره ۲۱ قانون بودجه ۱۳۹۸ و بند «ه» تبصره ۲۱ قانون بودجه ۱۳۹۹ تصریح شده است، از این رو تأیید چنین احکامی در قوانین بودجه توسط شورا محل اشکال است. نظر به اینکه قوانین بودجه به اقتضای ماهیت آن و به تناسب وضعیت مالی و اقتصادی کشور همچنان‌که از نام آن پیداست، برای اجرا در طول یک سال شمسی توسط مجلس تصویب می‌شود، طبعاً پس از انقضای سال مالی قابل استناد نیست.

این دیدگاه نیز وجود دارد که برخی احکام قوانین بودجه سالانه یکساله نیستند و دائمی‌اند که می‌توان به نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور اشاره کرد:

«نظر به اینکه حکم بند یادشده (بند ۹۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۰) ناظر به تغییر شکل و ماهیت دولتی صندوق به نهاد عمومی غیردولتی است لذا تغییر شکل مزبور نمی‌تواند به صورت یکساله باشد و اعتبار آن بعد از انقضاء مدت اعتبار قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز باقی بوده و منصرف از حکم بند ۱۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ است» (معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۳: ۱۶۷).

این استدلال توجیه اقدام غلط مقنن در تصویب چنین احکامی است، زیرا قانون‌گذار به صراحت در بند ۱۳۶ قانون مذکور با اشاره به واژه «فقط» تصریح می‌کند «احکام این قانون فقط در سال ۱۳۹۰ قابل اجرا است» و این حکم اطلاق دارد و هیچ استثنایی در آن ذکر نشده است و با هیچ توجیهی نمی‌توان برخی احکام قانون بودجه را از آن مستثنا و خارج کرد، حتی اگر چنین حکمی هم پیش‌بینی نمی‌شد، با توجه به اصل سالانه بودن قانون بودجه و مستند به ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور و بند ۴ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور (۱۳۵۱) باید احکام قانون بودجه سالانه را تنها ناظر به یک سال دانست.

به موجب بند و تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ صندوق کارآفرینی امید در سال ۱۳۹۶ به مدت یک سال به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی و به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (۱۳۷۳) اضافه و مقرر شد اساسنامه آن تا پایان سال ۱۳۹۶ به تصویب هیأت وزیران برسد. این حکم از این حیث که در اصل ۸۵ از واژه دائمی استفاده شده و قانون بودجه مستند به اصل ۵۲ قانون اساسی صرفاً یک سال اعتبار دارد، با اصل دائمی بودن اساسنامه سازمان‌های دولتی و اصل سالانه بودن قانون بودجه مغایر است و موجب تزلزل در اداره سازمان‌های دولتی می‌شود که از این حیث نیز مغایر بند ۱۰ اصل ۳ (نظام اداری صحیح) است.

ایراد مهم وارد بر عملکرد شورا، تأیید حکم قانون بودجه سال ۱۳۹۶ است، زیرا اولاً چنین حکمی ماهیت غیربودجه‌ای دارد و از این لحاظ مغایر اصل ۵۲ است، ثانیاً این حکم یکساله و موقتی است، درحالی‌که اصل ۸۵ به صراحت به دائمی بودن تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی اشاره می‌کند و مفهوم مخالف آن این است که مجلس نمی‌تواند اساسنامه سازمان‌های دولتی را به صورت غیردائمی چه در قالب صدر اصل ۸۵ (آزمایشی) و چه در قالب قانون بودجه سالانه تصویب کند. مجلس در بند «ژ» تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۸۳ مقرر کرد شرکت توانیر مجاز است در سال ۱۳۸۳ شرکت سهامی مدیریت شبکه سراسری برق ایران را تشکیل دهد و اساسنامه شرکت به تصویب هیأت وزیران برسد. شورا به درستی اعلام کرد بند «ژ» تبصره ۱۲ ماهیت بودجه‌ای ندارد، از این رو مغایر اصل ۵۲ شناخته شد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۱۶۰)، یعنی تشکیل شرکت دولتی و تصویب اساسنامه ماهیت غیربودجه‌ای دارد. پس از اصرار مجلس بر مصوبه خود مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبه مجلس را با اندکی تغییر اصلاح کرد. شورا در برخی موارد به چنین مصوباتی اشکال وارد کرده و آن را به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ شناخته است، ولی در بقیه موارد از این نظر عدول و این قبیل مصوبات مجلس را تأیید کرده که مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ است، مثل اساسنامه صندوق ملی محیط زیست و صندوق کارآفرینی امید.

نتیجه گیری

به موجب اصل ۸۵ مجلس، کمیسیون‌های داخلی آن و هیأت وزیران، مراجع انحصاری تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی اند، البته در کنار این نهادها، رهبری و فرماندهی کل قوا نیز به استناد بند ۴ اصول ۱۱۰ و ۵۷ دارای صلاحیت لازم برای تصویب اساسنامه سازمان‌های زیرمجموعه نهاد رهبری و وابسته به نیروهای مسلح است، ولی رویه قانون‌گذاری بعد از تصویب فراز دوم اصل ۸۵ تاکنون بیانگر آن است که از این قاعده در مواردی تخطی شده و به تأیید شورا نیز رسیده است.

اعطای صلاحیت صریح به شوراهای اسلامی شهرها و وزارت کشور در تصویب اساسنامه سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و نیز به شورای عالی اداری (به‌طور ضمنی) در جابه‌جایی اختیارات و وظایف سازمان‌های دولتی بدون طی فرایند مندرج در اصل ۸۵ واجد اشکال و مغایر اصل مذکور است. شهرداری اگرچه نهاد محلی محسوب می‌شود، متعلق به بخش خصوصی نیست و از این رو احکام مربوط به اصول ۴۴ و ۴۵ بر آن حاکم است و در نتیجه قواعد مندرج در اصل ۸۵ نسبت به آن تسری و تعمیم دارد و بر این مبنا رویه فعلی مقنن و شورا در جهت پاسداشت اصل مذکور نیازمند بازنگری است.

شورای عالی اداری از سال ۱۳۶۸ تاکنون با توجه به صلاحیت‌های اعطایی توسط مقنن و تأیید آن توسط شورا، مصوبات متعددی را در زمینه جابه‌جایی و انتقال وظایف و اختیارات سازمان‌های دولتی صادر کرده که فرایند موضوع اصل ۸۵ را طی نکرده است و در واقع امر، شورای مذکور جانشین هیأت وزیران شده است، از این رو ضروری است در خصوص صلاحیت شورای یادشده ضمن رعایت اصل ۸۵ تجدیدنظر صورت گیرد.

دادن صلاحیت تصویب اساسنامه سازمان‌های غیردولتی مانند سازمان‌های حرفه‌ای و صنفی از سوی مجلس به هیأت وزیران و تأیید آن توسط شورا نقض آشکار اصل ۸۵ است، زیرا آنچه مورد نص است، فقط مربوط به صلاحیت دولت در تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی است که در سال ۱۳۶۸ توسط مقنن اساسی برای دولت شناسایی و به رسمیت شناخته شد، از این رو براساس اصل عدم صلاحیت نهادهای حکومتی این رویه باید اصلاح شود. همچنین دولت بر مبنای اصل تفکیک قوا صلاحیتش در تصویب اساسنامه محدود به سازمان‌های وابسته به قوه مجریه است نه غیر آن.

با عنایت به اینکه واژه اساسنامه در اصل یادشده متصف به لفظ دائمی شده و این وصف دارای مفهوم و آثار حقوقی خاص خود است، بنابراین کمیسیون‌های داخلی مجلس صلاحیت تصویب اساسنامه به شکل آزمایشی ندارند و این‌گونه مصوبات که به تأیید شورا نیز رسیده است، مغایر اصل مذکور و نقض صریح آن است، از این رو عملکرد مجلس و شورا در این زمینه محتاج بازنگری است.

با توجه به قید «دائمی» در اصل مذکور و لزوم ثبات و استحکام در اداره و مدیریت سازمان دولتی، نباید در لابه‌لای احکام مندرج در قوانین بودجه و برنامه توسعه که برای بازه‌های زمانی خاص یکساله و پنج‌ساله وضع می‌شوند، اقدام به تأسیس سازمان دولتی و به تبع آن تعیین مرجع تصویب اساسنامه کرد، لذا مقنن باید از تصویب چنین احکامی در رویه تقنینی کشور خودداری ورزد و در صورت وضع، شورا باید این‌گونه مصوبات را مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ اعلام کند.

یادداشت‌ها

۱. شفافیت در تنظیم قوانین و مقررات اداری.
۲. سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند، به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.
۳. رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانون‌گذاری برای نیروهای مسلح.
۴. این قانون تا پایان سال ۱۳۹۴ معتبر است.
۵. این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن به مدت پنج سال معتبر است.

منابع

الف: فارسی

۱. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۶)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد اساسنامه های مصوب دولت، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲. اداره کل قوانین مجلس (۱۳۸۱)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چ دوم، ج ۲.
۳. ----- (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چ دوم، ج ۳.
۴. استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، دوره ۶، ش ۱۱.
۵. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۶. حکیم شوشتری، ناهید (۱۳۹۴)، آشنایی با بودجه شرکت‌های دولتی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ اول.
۸. ----- (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلد.
۹. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۸۷)، «تحلیل شرکت‌های دولتی و تحولات آن با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴»، مجله حقوقی گواه، ش ۱۳.
۱۰. کدخدامرادی، کمال؛ غمامی، سید محمدمهدی و مهدی فلاحیان (۱۳۹۶)، «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، پژوهش‌نامه حقوق اساسی، سال هجدهم، ش ۲.
۱۱. گزارش تحقیق و تفحص از صندوق ذخیره فرهنگیان منتشرشده در ۱۳۹۷/۱/۱۹ در خبرگزاری خانه ملت مشاهده‌شده در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۴ به نشانی: <https://www.icana.ir/Fa/News/377309>
۱۲. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، تهران: دادگستر.
۱۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.

۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک ماده به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۱۵. ----- (۱۳۹۹)، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح استفساریه تبصره ۶۳ قانون برنامه دوم توسعه.
۱۶. معاونت حقوقی رئیس‌جمهور (۱۳۹۳)، مجموعه نظریات حقوقی سال ۱۳۹۰ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، تهران: معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
۱۷. نورایی، مهدی (۱۳۹۴)، *واکاوی مفهومی کلیدواژگان چند معنا در قانون اساسی بررسی واژه دولت*، پژوهشکده شورای نگهبان.

ب: روزنامه‌ها

۱. روزنامه رسمی شماره ۱۳۳۱۷، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۴۱.
۲. روزنامه رسمی شماره ۱۳۸۱۴، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۴۸۶.