



تحلیل نقاط ابهام تصویب اساسنامه‌ها به وسیله دولت مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی

وحید حیدری^{۱*}، محسن ابوالحسنی^۲، علی فتاحی زفرقندی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۳. عضو هیئت علمی پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۲۲ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۲۸

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qiplk.2023.1605.1490](https://doi.org/10.22034/qiplk.2023.1605.1490)

چکیده

براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند اختیار تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت تفویض کند. ماهیت مصوبات تفویضی به دولت و همچنین نحوه اعمال این صلاحیت به وسیله دولت، که در فرآیند اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به اصل ۸۵ افزوده شد، از منظر حقوقی دارای ابهاماتی است. در همین زمینه این مقاله با اتخاذ روشی توصیفی-تحلیلی در مطالعه داده‌های جمع‌آوری شده از اسناد کتابخانه‌ای به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال بود که حدود صلاحیت‌های نهادهای واضع و ناظر در فرآیند تصویب اساسنامه‌ها به وسیله دولت مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی چیست؟ به نظر می‌رسد مصوبات اساسنامه‌های هیئت وزیران در نظام حقوقی ایران مقرر محسوب می‌شود. با وجود این، اصلاح اساسنامه‌های یادشده، به‌رغم عدم نیاز به اذن مجدد از مجلس شورای اسلامی، باید برای شورای نگهبان ارسال شود. همچنین با وجود اینکه شورای نگهبان در بررسی مصوبات اساسنامه‌های دولت مکلف به رعایت مهلت‌های تعیین شده در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی نیست، تعیین مهلتی در این خصوص به منظور تکمیل فرآیند اصل ۸۵ قانون اساسی مهم و ضروری به نظر می‌رسد. دیگر اینکه امکان اصرار بر مصوبات اساسنامه‌ای دولت به دلیل اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی و عدم شمول اصل ۱۱۲ قانون اساسی نسبت به مصوبات دولت ممکن نیست؛ هرچند دولت می‌تواند با پیگیری تصویب اساسنامه‌ها از طریق لایحه از ظرفیت اصل ۱۱۲ بهره‌برد.

کلیدواژگان: اساسنامه‌های مصوب دولت، اصل ۸۵ قانون اساسی، شورای نگهبان، مجمع





Analyzing the Ambiguities in Approval of Statutes by the Government based on Article 85 of the Constitution

Vahid Heydari^{1*}, Mohsen Abolhasani², Ali Fattahi Zafarghandi³

1 -Ph.D. Student in Public Law. Faculty of Law. University of Imam Sadiq. Tehran, Iran.
(Corresponding Author)

2 -Ph.D. Student in Public Law. Faculty of Law. University of Islamic Azad University, Science and Research Branch. Tehran, Iran.

3- Assistant Prof in Guardian Council Research Institute. Tehran, Iran.

DOI: [10.22034/gjplk.2023.1605.1490](https://doi.org/10.22034/gjplk.2023.1605.1490)

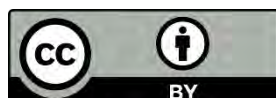
Abstract

According to article 85 of the constitution of the Islamic Republic of Iran the Islamic Consultative Assembly can delegate the authority to permanently approve the statutes of organizations, companies, government or government-affiliated institutions to the government. The nature of delegated approvals to the government as well as how it is exercised by the government, which was added to article 85 in the process of amending the constitution in 1368; is ambiguous from a legal point of view. In this regard, this paper, using a descriptive-analytical method in studying the data collected from library resources, seeks to answer that what the limits of competent authorities and monitoring institutions in the process of approving statutes by the government based on article 85 are? It seems that the constitutional approvals of the board of ministers are considered as regulations in the Iranian legal system. Nevertheless, the amendment of the said statutes should be sent to the Guardian Council, without the need for a new permission from the Islamic consultative assembly. Also, despite the fact that the Guardian Council is not obliged to comply with the deadlines set in principles 94 and 95 of the constitution in reviewing the constitutional approvals of the government, it seems important and necessary to set a deadline in this regard in order to complete the process of principle 85 of the constitution. Another thing is that it is not possible to insist on the constitutional approvals of the government due to the principle of lack of jurisdiction in the field of public law and the non-inclusion of article 112 of the constitution regarding government approvals; although the government can take advantage of the capacity of article 112 by pursuing the approval of the statutes through the bill.

Keywords

Statutes Approved By The Government, Article 85 of The Constitution, Guardian Council, Expediency Council.

* Email: v.heydari@isu.ac.ir (Corresponding Author)



تشخیص مصلحت نظام.

مقدمه

قانون‌گذار اساسی تکلیف تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت را بنا بر اصل ۸۵ قانون اساسی معین کرده است. این حق به لحاظ اختصاص ذاتی قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی، اولاً و بالذات از آن مجلس شورای اسلامی است که این نهاد، اختیار واگذاری آن را به کمیسیون‌های داخلی خود و همچنین هیئت وزیران دارا است.^۱ از دیگر سو، نظارت بر امر تصویب اساسنامه‌های موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی، از جهت عدم مغایرت با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و نیز قانون اساسی به شورای نگهبان سپرده شده است. بر این اساس، بایسته است تا اساسنامه مصوب سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت به منظور تحصیل اعتبار حقوقی، از جهت نظارت بر عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مورد بررسی قرار گیرد.

فرآیند اجرایی احکام یادشده، نمایانگر ابهاماتی در خصوص مسائلی همچون ماهیت اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، شمول اصل ۸۵ بر فرآیند اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت، رویه و کیفیت رسیدگی شورای نگهبان از لحاظ زمانی و امکان‌سنجی اصرار بر تصویب اساسنامه‌های مغایر شرع یا قانون اساسی است که تحلیل و بررسی آن‌ها در اصلاح فرآیند تقنین و مقررگذاری ضروری به نظر می‌رسد. بر همین مبنا، مسئله اصلی این پژوهش، تحلیل نقاط ابهام تصویب اساسنامه‌ها به وسیله دولت مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی است و در همین زمینه سؤالاتی قابل طرح است؛ اینکه آیا اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس و نیز هیئت وزیران در عداد مقررات است یا اینکه می‌توان عنوان قانون بر آن‌ها نهاد؟ آیا فرآیند اصلاح اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران نیز مشمول اصل ۸۵ خواهد بود؟ کیفیت زمانی رسیدگی شورای نگهبان به اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران چگونه است و آیا اساساً می‌توان شورای نگهبان را ملزم به رعایت ترتیبات زمانی بررسی قوانین- مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی- دانست یا خیر؟ و اصرار نهاد تصویب‌کننده اساسنامه‌ها بر مفاد مصوب مطابق با مصلحت ممکن است یا ممتنع؟ در زمره سؤالات فرعی این تحقیق، مطرح است.

بر این اساس پژوهش حاضر، با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی در مورد داده‌های جمع‌آوری شده از اسناد کتابخانه‌ای و به قصد تحلیل نقاط ابهام تصویب اساسنامه‌های دولتی مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی، ابتدا عهده‌دار تبیین ماهیت اساسنامه‌های مورد بحث در نظام حقوقی ایران خواهد بود. سپس شمول اصل ۸۵ بر فرآیند اصلاح اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران را تحلیل خواهد کرد. در بند سوم رویه رسیدگی شورای نگهبان به اساسنامه‌های یادشده از جهت زمانی، مورد بررسی قرار خواهد گرفت. تحلیل و بررسی حقوقی امکان‌سنجی اصرار بر اساسنامه‌های دولتی مورد ایراد و ارجاع آن‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام مطلب انتهایی در بند چهارم این تحقیق خواهد بود.

۱. ماهیت اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی یا

وابسته به دولت

اصل ۸۵ قانون اساسی تا پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸ سخنی از تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت به میان نیاورده بود. از این رو، گاهی اوقات مجلس شورای اسلامی، تصویب اساسنامه‌های مزبور را به دولت تفویض می‌نمود که این واگذاری در برخی از موارد از سوی شورای نگهبان بلامانع تلقی می‌شد و در برخی از موارد با تأکید شورای نگهبان بر لزوم تعیین ضابطه و چارچوب قانونی با ایراد مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی مواجه می‌شد که با تصویب «لایحه تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها» به تاریخ ۱۳۶۶/۹/۲۲ و تأیید آن به موجب نظر شماره ۹۹۰۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۶، تصویب یا انجام هر گونه تغییر و یا اصلاح اساسنامه‌ها به کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی، منوط گردید (دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۸). تصویب این قانون نیز به حل مسائل موجود در این زمینه کمک شایانی نمود؛ چنانکه پس از آن نیز، تفویض اختیار تصویب اساسنامه به دولت از سوی مجلس رخ داد.^۲ با تشکیل جلسات مجلس بازنگری در قانون اساسی، سخن از مسئله تصویب اساسنامه‌ها نیز در طی مذاکرات بازنگری به میان آمد. با آنکه به تعبیر برخی از اعضای مجلس مزبور، پرداختن به مسئله اساسنامه‌ها خارج از امور هشتگانه مورد اشاره از سوی حضرت امام خمینی رحمه‌الله‌علیه بود،^۳ اما بنابر ضرورت موضوع و تشخیص اکثریت مجلس مذکور بدان پرداخته شد. راه‌کار ارائه‌شده، وارد آوردن استثنائی بر حق قانون‌گذاری مجلس در خصوص اساسنامه‌ها

بود؛ بدین صورت که اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس شورای اسلامی تصویب شود و مجلس بتواند تصویب اساسنامه برخی از سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت را به دولت واگذار نماید. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۰۶ و ۱۱۰۵). دلیل این امر نیز، رعایت «انسجام اساسنامه‌ها» در کنار حفاظت از «سرعت عمل» دولت در انجام امور اجرایی بود.^۴ با تصویب این اصل، دو استثناء فوق بر حق ذاتی قانون‌گذاری مجلس به رسمیت شناخته شد.

در همین راستا و از آنجایی که بنابر اصل ۸۵ قانون اساسی، در نظام حقوقی ایران صلاحیت قوه مقننه در تصویب قوانین، «انحصاری و تفویض‌ناپذیر» است (نجفی، ۱۳۹۷: ۱۸۶) سؤالی که در این بخش شکل می‌گیرد از این قرار است که تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت از سوی کمیسیون‌های داخلی مجلس یا دولت آیا موجب آن خواهد بود که مصوبه مزبور، قانون تلقی شود یا اینکه باید آن را در عداد مقررات دانست؟ پاسخ به این پرسش، اهمیت وافری در حل چالش‌های ناشی از این مسئله خواهد داشت.

در پاسخ باید گفت با توجه به اینکه اساسنامه یک سازمان، «مهم‌ترین قانون آن سازمان» شناخته می‌شود (دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۲۰) و موجودیت این اشخاص حقوقی، دامنه صلاحیت‌ها، وظایف و امور مهمی از این قبیل به وسیله همین اساسنامه معین می‌شود، لذا می‌توان تعبیر «سند حیات حقوقی» اشخاص حقوقی عمومی را به آنها اطلاق نمود. بنابراین به نظر می‌رسد مقوله اساسنامه‌ها یک مقوله تقنینی است و بدون تردید چنانچه اساسنامه یک سازمان، مؤسسه و شرکتی دولتی یا وابسته به دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی آن برسد مصوبه یادشده «قانون» است (درویش متولی، ۱۳۹۳: ۷). البته امکان تفکیک بین اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس و خود مجلس نیز وجود دارد، اما به دلیل آنکه کمیسیون‌های داخلی مجلس، به لحاظ نهادی منفک از مجلس نیستند، نمی‌توان مصوبات آنها را خارج از نطاق قانون جای داد. از این رو، جای‌گذاری مصوبات اساسنامه‌ای مجلس در عداد قوانین و حکم به ارسال آنها به شورای نگهبان جهت بررسی عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی محل چالش و تردید

نخواهد بود. اما آیا قانون شمردن مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران و متعاقب آن حکم به ارسال آن به شورای نگهبان، امری مطابق با قواعد نظام حقوقی است؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان دو رویکرد را مطرح کرد. بنابر رویکرد اول، اساسنامه‌های مصوب دولت، قانون است، درحالی‌که بر اساس رویکرد دوم، اساسنامه‌های مزبور، مقرر و مادون قانون‌اند.

۱-۱. قانون دانستن اساسنامه‌های مصوب دولت

مطابق با رویکرد و فرض اول، اساسنامه مصوب هیئت وزیران قانون به شمار می‌رود. ادله‌ای که برای این رویکرد می‌توان برشمرد از این قرار است:

اولاً قانون‌گذاری بنا بر تصریح اصل ۸۵ قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و مطابق با همان اصل نیز شاهد تخصیص صلاحیت یادشده هستیم. اما استثنای اشاره‌شده موجب تغییر ماهیت تقنینی اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران نمی‌شود، بلکه دلیل آن می‌تواند تخصصی بودن موضوع اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات باشد که نیاز به بررسی تفصیلی و کارشناسانه دارد. بنابراین، این تخصیص، هیچ تعرضی به تغییر و تبدل در ماهیت اساسنامه‌های مصوب این دو نهاد ندارد و اگر چنین بود باید بر قلب ماهیت آن‌ها از قانون به مقرر تصریح می‌شد که چنین چیزی را شاهد نیستیم.

ثانیاً بنا بر جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران و نیز تصریحات موجود در موارد مختلف قانون اساسی (از جمله اصول ۹۱، ۹۴، ۹۶، و ...) مسئولیت انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است و تأکید بر این امر در اصل ۸۵ نیز نشان از قانون بودن مصوبات اساسنامه‌ای دولت دارد. به عبارت دیگر، چنانچه مصوبات اساسنامه‌ای نهادهای غیر از مجلس را مقرر محسوب کنیم، ارجاع آن‌ها به شورای نگهبان عبث و لغو خواهد بود؛ چه اینکه این نهاد جز از طریق استعلامات شرعی دیوان عدالت اداری^۵ نظارتی بر مقررات صورت نمی‌دهد. در نهایت مصوبات اساسنامه‌ای دولت نیز در شمار قوانین عادی است و بنا بر حکم اصل ۹۴ قانون اساسی باید به منظور بررسی عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال شود.

۱-۲. مقرر بودن اساسنامه‌های مصوب دولت

در مقابل، رویکرد دوم قائل به مقرر بودن مصوبات اساسنامه‌ای دولت است. ادله‌ای که می‌توان بر این فرض اقامه کرد عبارت‌اند از:

اولاً از آنجایی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ضابطه تشخیص و تفکیک تقنین از اجرا و متعاقب آن، شناسایی قانون از مقرر، بر محور نهاد تصویب‌کننده آن هنجار بنا شده است؛ در نتیجه مصوبات مجلس، قانون و مصوبات هیئت وزیران در زمره مقررات خواهند بود. (جهان‌بین، ۱۳۹۳: ۱۴-۱۵).

ثانیاً قانون‌گذار اساسی در ذیل اصل ۸۵، در کنار تصریح بر نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های مصوب دولت از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، به ضرورت نظارت بر این مصوبات از جهت عدم مغایرت آنها با قوانین و مقررات عمومی کشور توسط رئیس مجلس شورای اسلامی نیز تأکید نموده است و همین امر نشان‌گر آن است که اساسنامه‌های مصوب دولت، از شأن و اعتبار مقرره‌ای برخوردارند. از این رو، نظارت بر این موارد، بنا بر حکم ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی و به مانند سایر مقررات دولتی، تکلیف رئیس مجلس شورای اسلامی است (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۹). به بیان دیگر چنانچه اساسنامه‌های پیش‌گفته را قانون به شمار آوریم، تأکید ذیل اصل ۸۵ که بر نظارت ریاست مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت تصریح دارد عبث و بیهوده خواهد بود که این امر، با در نظر داشتن توجه مقنن اساسی در هنگام بازنگری، بعید و غیر قابل قبول به نظر می‌رسد.

ثالثاً امری که موجب می‌شود مصوبات اساسنامه‌ای نهادهای غیر از مجلس شورای اسلامی را قانون ندانیم رویه شورای نگهبان در خصوص رسیدگی به این مصوبات از لحاظ زمانی است. توضیح اینکه در خصوص نظارت و اظهارنظر شورای نگهبان - یادشده در اصل ۸۵ - مهلت زمانی مشخصی ندارد. شورای نگهبان نیز در عمل، برخلاف قوانین که به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی آن‌ها را ظرف ده روز مورد بررسی قرار می‌دهد، اساسنامه‌های مصوب دولت را با توجه به فرصت‌هایی که دارد و بدون در نظر گرفتن بازه ده‌روزه مورد رسیدگی و نظارت قرار می‌دهد. بنابراین اگر این مصوبات در عداد قوانین محسوب می‌شدند شورای نگهبان نیز ملزم به رعایت مهلت یادشده بود و حال آنکه برداشت رویه‌ای شورای نگهبان از این مصوبات در مقام مفسر قانون اساسی، قانون بودن آنها نیست (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۹-۱۰). در نهایت به نظر می‌رسد صرفاً تصویب اساسنامه‌های مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت در مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی آن را می‌توان قانون دانست و مصوبات دیگر در این زمینه جزء مقررات دسته‌بندی می‌شوند.

در تحلیل و بررسی دو رویکرد اشاره شده باید گفت رویکرد دوم صحیح‌تر به نظر می‌رسد و باید مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران را مقرر به شمار آورد. چون اولاً همانطور که پیشتر بیان شد، معیار قانون‌گذار اساسی در قانون دانستن یک مصوبه یک ملاک شکلی است؛ بدین توضیح که هر قاعده‌ای که در قالب طرح یا لایحه به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد قانون نامیده می‌شود و احکام و قواعدی که نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی وضع کند قانون نخواهد بود. ثانیاً الفاظ قانون‌گذار اساسی نیز در این خصوص قابل تأمل است؛ آنجا که صرفاً مصوبات مجلس شورای اسلامی را قانون می‌داند و از اساسنامه‌های وضع شده توسط هیئت وزیران در این خصوص با نام مصوبه یاد می‌کند. البته تنها استثنای وارد بر این دلیل، ذکر عنوان قانون برای مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس است که استثنای وارد توسط مقنن اساسی است و البته بر اساس این برداشت که کمیسیون‌های داخلی مجلس جزئی از مجلس شورای اسلامی است، شاید اساساً نتوان تسمیه قانون برای مصوبات آن را استثنائی بر قول یادشده محسوب کرد. در نهایت به نظر می‌رسد قول به اینکه مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران در شمار مقررات است، رویکرد صحیح‌تر باشد. چنانچه رویکرد یادشده مورد این اشکال قرار گیرد که اگر مصوبه هیئت وزیران در این زمینه را قانون ندانیم، نظارت شورای نگهبان از جهت شرعی و قانون اساسی در ذیل اصل از چه جهت خواهد بود، در پاسخ خواهد آمد که نظارت شورای نگهبان بر مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران بنا بر تصریح مقنن اساسی در ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی و به دلیل اهمیت امر یادشده است و به نوعی، استثناء بر نظارت غیر مستقیم شورای نگهبان بر مقررات محسوب می‌شود و موجب تغییر رتبه اساسنامه‌های مصوب دولت از مقرر به قانون نخواهد بود.

۲. شمول اصل ۸۵ بر فرآیند اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت

نکته دیگر در این بخش توجه به نسخ یا اصلاح مفاد اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت است. روشن شد که اساسنامه‌های مصوب مجلس شورای اسلامی در دسته قوانین عادی جای می‌گیرند و بدین سان اصلاح یا نسخ مفاد و احکام آن‌ها باید از همان طریق معمول- یعنی طرح یا لایحه- صورت بگیرد و در خصوص اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های داخلی نیز به نظر می‌رسد همین حکم جاری باشد. اما چالش قابل بررسی در خصوص اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران است و موجب طرح این

سؤال می‌شود که اولاً آیا دولت می‌تواند به موجب آیین‌نامه، بخشی از اساسنامه‌ای که سابقاً اقدام به تصویب آن نموده است تغییر داده، نسخ یا اصلاح نماید؟ ثانیاً در فرض امکان این عمل، آیا اصل ۸۵ قانون اساسی همچنان شامل فرایند اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت خواهد بود؟

در پاسخ به این سؤال دو رویکرد قابل طرح است؛ در رویکرد نخست، دولت واجد صلاحیت برای اصلاح یا نسخ اساسنامه‌های مصوب خود است و ادله آن از این قرار است که اولاً به طور کلی، مرجع تصویب یک مصوبه، قاعداً صلاحیت اصلاح آن را نیز دارد و ثانیاً در همین راستا، دولت در مقام واضع اساسنامه‌های مصوب خود، به مانند سایر مقررات دولتی، از این اختیار برخوردار خواهد بود که به طور ضمنی و در طی آیین‌نامه‌های بعدی، مفاد اساسنامه‌های مصوب خود را اصلاح کند (جهان‌بین، ۱۳۹۳: ۲۳). ثالثاً اگر گفته شود که مجلس شورای اسلامی صرفاً تصویب اساسنامه را به هیئت وزیران واگذار کرده است و این تفویض به منزله اجازة برای اصلاح نیست و اصلاح اساسنامه‌های یادشده در اصل ۸۵ قانون اساسی بر عهده مجلس شورای اسلامی است، پاسخ خواهد آمد که همان قانون‌گذار با تصویب «قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۳۰، هر گونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی را که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده بود، به جهت اینکه تغییر نظر دولت محسوب می‌شد، به هیئت وزیران تفویض نمود.^۶ بنابراین، دولت این صلاحیت را خواهد داشت که به نسخ یا اصلاح اساسنامه‌های مصوب خود، مبادرت ورزد. در همین راستا، لزومی بر شمول اصل ۸۵ بر اساسنامه‌های مصوب وجود ندارد؛ چه اینکه اصل مزبور شامل اساسنامه‌هایی است که برای اولین بار توسط دولت به تصویب می‌رسند. البته بنابر این دیدگاه، این اساسنامه‌ها به جهت مقرر بودن، صرفاً قابل نظارت شرعی از سوی فقهای شورای نگهبان خواهند بود.

در مقابل، رویکرد دیگری بر عدم صلاحیت دولت در نسخ یا اصلاح اساسنامه‌های مورد بحث، تأکید می‌نماید و ادله آن از این قرار است؛ اولاً این استدلال که مرجع تصویب یک قاعده حقوقی مرجع اصلاح آن نیز هست، منصرف است از اینکه مراحل و فرایندهای مربوط به اصلاح طی شود. بنابراین دلیل فوق، نمی‌تواند مستمسکی برای اصلاح اساسنامه توسط یک

آیین‌نامه و بدون لحاظ کردن مراحل اصل ۸۵ باشد (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۱۴). ثانیاً همانگونه که پیشتر اشاره شد، سند حیات حقوقی یک شخصیت حقوقی که معین‌کننده دامنه تکالیف و صلاحیت‌های آن است، بلاشک از شأن تقنینی برخوردار است و حتی اگر وضعیت استثنائی تصویب آن را -که موجب مقرر بودن اساسنامه‌های مصوب دولت است- بپذیریم، هر گونه تغییر در آن وضعیت باید با کسب مجوز و رضایت از مقام قانون‌گذار باشد. ثالثاً با در نظر داشتن «قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت»، تنها ابهام مربوط به مقام صالح برای اصلاح و نسخ اساسنامه‌های مصوب دولت رفع می‌شود، اما ابهام مربوط به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات اصلاحی دولت همچنان پابرجاست. از این رو باید گفت که به دلیل آنکه قانون استفساریه مزبور صرفاً حق اصلاح اساسنامه‌های مصوب را به دولت واگذار نموده است و حکمی در باب سایر بخش‌های فرایند اصلاح اساسنامه‌ها مقرر نکرده است، بنابراین احکام اصل ۸۵ شامل فرایند اصلاح اساسنامه‌های مزبور خواهد بود. مؤید این برداشت، ابطال اساسنامه‌هایی مانند اساسنامه جدید سازمان‌های تأمین اجتماعی- بازنشستگی کشوری و خدمات درمانی، مصوب هیئت وزیران بوده که به دلیل عدم طی مراحل اصل ۸۵، توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است. (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۱۴)

در مقام تحلیل این دو رویکرد بیان‌شده مبنی بر صلاحیت دولت برای نسخ و اصلاح اساسنامه‌های مورد بحث، به موجب مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرایی و صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای اصلاح آن‌ها، به نظر می‌رسد که بایستی قائل به نظر بینابینی بود؛ به این معنا که مقام صالح برای تصویب اصلاحیه اساسنامه‌های یادشده را هیئت وزیران دانست؛ چرا که این دولت است که نظر خود را در مقام تصویب‌کننده اساسنامه‌ها، تغییر داده و اکنون بایستی بتواند تغییر نظر خویش را اعمال کند. این امر، البته مسئولیت هر گونه تغییر در اساسنامه‌های مصوب را نیز متوجه مقام تصویب‌کننده؛ یعنی دولت خواهد نمود و مجلس را از اتهام دخالت در امور اجرایی مبرا می‌نماید. با وجود این، مصوبات اشاره‌شده باید به منظور اعمال اصل ۸۵ قانون اساسی برای شورای نگهبان و نیز رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال شود. بدین معنا دولت، صالح برای تصویب اصلاح اساسنامه‌های یادشده خواهد بود؛ لکن این اصلاحیه باید به صورت جداگانه و با فرآیند متفاوتی از سایر مقررات مورد تصویب هیئت

وزیران به تصویب برسد و فرآیند بیان شده در اصل ۸۵ قانون اساسی را طی کند، در غیر این صورت مصوبات مزبور فاقد وجاهت حقوقی بوده و بنابر تشخیص و اعلام مقامات ذیصلاح نظارت (شورای نگهبان و رئیس مجلس شورای اسلامی) قابلیت ابطال خواهند داشت.^۷

۳. رویه رسیدگی شورای نگهبان به اساسنامه‌ها از جهت زمانی

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان موظف است تا از حیات حقوقی هر گونه هنجار حقوقی مغایر با موازین و احکام شرعی و قانون اساسی ممانعت نماید. اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت نیز به دلیل هنجار بودن و برخورداری از ماهیت لازم‌الاجرا، از این قاعده مستثنی نیستند. همانگونه که در مباحث پیشین به اثبات رسید، بایسته است تا اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت که به وسیله مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا هیئت وزیران بر اساس اصل ۸۵ به تصویب می‌رسند به شورای نگهبان ارسال شوند. در بخش حاضر به بررسی رویه شورای نگهبان در بررسی اساسنامه‌های مورد بحث، از لحاظ زمانی پرداخته خواهد شد.^۸ در همین ابتدا شایان ذکر است که به طور معمول، مواجهه شورای نگهبان با مصوبات اساسنامه‌ای مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های داخلی مجلس بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی بوده و در ظرف مهلت مقرر (ده روز)، مصوبه یادشده مورد بررسی قرار می‌گیرد (درویش متولی، ۱۳۹۳: ۱۶). همچنین گفتنی است که استمهال ده روزه که در اصل ۹۵ بیان شده است، نیز از سوی شورای نگهبان قابل اعمال است. نمونه‌های این نوع برخورد شورای نگهبان با مصوبات اساسنامه‌ای مجلس را می‌توان در مصادیقی همچون «لایحه اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۹، «لایحه اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰، «لایحه اساسنامه سازمان فرهنگی هنری فارسی‌زبانان (ایتا)» مصوب ۱۳۹۵/۸/۱۲ و مانند اینها مشاهده نمود (قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>).

آنچه که به عنوان ابهام چالش‌زا در این بخش قابل تحلیل و بررسی است، کیفیت و روند زمانی نظارت شورای نگهبان در خصوص آن دسته از اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت است که توسط دولت به تصویب می‌رسد. توضیح اینکه برخلاف مصوبات اساسنامه‌ای مجلس، اساسنامه‌های مصوب دولت در مهلت زمانی مشابه، مورد بررسی قرار نمی‌گیرد (جهانبین، ۱۳۹۳: ۱۷). به عبارت دیگر، آنگونه که از نظرات

شورای نگهبان مستظهر است، شورای نگهبان در خصوص اساسنامه‌های مصوب دولت، در چارچوب زمانی مشخصی اعلان نظر نمی‌کند و این مطلب از توجه به رویه شورا قابل اصطیاد است. برای نمونه، نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۸۴۶۴ مورخ ۹۹/۱۰۲/۱۸۴۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران در حالی صادر شد که این اساسنامه، مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۴ هیئت وزیران بود. همچنین نظر شماره ۱۰۲/۲۷۹۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۴ شورای نگهبان در خصوص اصلاح اساسنامه سازمان فناوری اطلاعات ایران در زمانی صادر شد که اساسنامه مزبور مصوب ۱۴۰۰/۴/۲۰ هیئت وزیران بود. اساسنامه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) نیز مثال خوبی در این زمینه است که به‌رغم تصویب آن در تاریخ ۱۳۹۸/۴/۹ از سوی هیئت وزیران، نظر مرحله نخست شورای نگهبان به شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۴۳۰ مورخ ۱۳۹۸/۹/۹ صادر شد و در مراحل بعدی اصلاح از سوی هیئت وزیران و نظارت از سوی شورای نگهبان نیز به ترتیب، در دو مرحله -هر کدام قریب به ۴۵ روز- به طول انجامید (قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>). همانگونه که در این نظرات و مانند اینها قابل مشاهده است، مهلت اظهارنظر در موارد این چنینی تابع اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی نیست.

اینکه شورای نگهبان در کنار تأکید بر نظارت و رسیدگی به همه مصوبات دولت بر اساس اصل ۸۵، الزامی به رعایت مهلت مشخص و چارچوب زمانی معین در این زمینه ندارد، سبب بروز مشکلات و موانعی بر سر راه دولت در پیشبرد امور اجرائی است و در برخی موارد نیز، که نیازمند تصویب اساسنامه مقرر در اصل ۸۵ باشد، تا زمان نامعلوم اظهار نظر شورای نگهبان درباره مصوبه، امور آن دچار توقف می‌شود و همین امر، غایت مقنن اساسی را مبنی بر تسریع امور به عنوان مبنای تفویض تصویب اساسنامه‌ها به دولت را مخدوش ساخته و بی‌اثر می‌سازد. از این رو پیشنهاد شده تا شورای نگهبان رویه‌ای نظام‌مند و منطقی در بازه زمانی مشخصی برای نظارت بر اساسنامه‌های مقرر در اصل ۸۵ در نظر بگیرد (درویش، ۱۳۹۳: ۱۸). البته گفتنی است که ایراد وارد بر این پیشنهاد آن است که با توجه به تفاوت ماهیت این مصوبات با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی -که در بخش‌های پیشین مورد بررسی قرار گرفت- اساساً نمی‌توان شورای نگهبان را بنابر اصول قانون اساسی ملزم و مکلف به بررسی اساسنامه‌های مصوب دولتی در مواعد زمانی یادشده در اصول یادشده کرد؛ چرا که اساسنامه‌های یادشده در زمره مقررات هستند و مهلت زمانی مقرر در قانون اساسی، صرفاً در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی مجرا است. مضاف بر آن، بر اساس حکم ماده ۱۹ آیین‌نامه

داخلی شورای نگهبان، اعلام مغایرت اساسنامه‌ها با شرع، اساساً در چارچوب زمان‌های مزبور، قابل تفسیر نیست^۹ و هر زمانی که شورای نگهبان مقتضی بداند اعلام نظر خواهد نمود. اشکال مطرح شده را می‌توان به اجمال و با اشاره به دو مطلب، پاسخ گفت. نخست، فلسفه آنکه اساسنامه‌های مصوب دولت در اصل ۸۵ قانون اساسی «ضمن ابلاغ برای اجرا» برای رئیس مجلس ارسال می‌شوند، نشانگر آن است که رعایت قید «فوریت» (جهان‌بین، ۱۳۹۳: ۲۲) و خدشه‌دار نشدن اصل «سرعت» در نظر قانون‌گذار اساسی بوده است و حال اگر نظارت شورای نگهبان را در چارچوب زمانی معینی لحاظ نکنیم، منفعت و مصلحت مد نظر مقنن اساسی تأمین نخواهد شد. دیگر آنکه، اگر حکم مزبور در ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان را بپذیریم، باز هم عدم تقید به مهلت زمانی در بررسی اساسنامه‌های مصوب دولت از لحاظ عدم مغایرت با اصول قانون اساسی، فاقد توجیه حقوقی خواهد بود؛ چه اینکه حکم مزبور در خصوص جهات شرعی است و نه در رابطه با بررسی‌های دایره مدار اصول قانون اساسی. در نتیجه، این درست است که نظارت شورای نگهبان در رابطه با مقررات، مقید به قید و مهلت زمانی خاصی نشده است، اما رعایت هدف قانون‌گذار اساسی در خصوص اساسنامه‌ها، توصیه شورای نگهبان به اتخاذ رویه و سازکار مشخص و دقیق در باب مهلت زمانی در مسئله حاضر را موجه نموده و به صواب نزدیک‌تر می‌گرداند.

۴. امکان‌سنجی ارجاع اساسنامه‌های مورد ایراد شورای نگهبان به مجمع

تشخیص مصلحت نظام

مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع صالح برای قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مجلس شورای اسلامی است و شورای نگهبان نیز به عنوان نهاد ناظر موظف است مصوبات مجلس شورای اسلامی را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد ارزیابی قرار دهد. با این وجود در صورتی که گاهی مجلس شورای اسلامی با استناد به این امر که مفاد مصوبه‌ای که مطابق نظر شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی یا شریعت اسلام شناخته شده مصلحت یا ضرورت نظام اسلامی است بر تصویب آن اصرار بورزد و شورای نگهبان نیز نظر مجلس را نپذیرد، مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت تشخیص مصالح بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی^{۱۰} اقدام به تشخیص مصلحت خواهد نمود. بنابراین، در خصوص لوایح و طرح‌هایی که مجلس شورای اسلامی با وجود ایرادات مبتنی بر موازین شرعی و قانون اساسی

از سوی شورای نگهبان بر تقنین آن‌ها اصرار می‌ورزد، سازکار تعیین شده در اصل ۱۱۲ قانون اساسی به کار می‌رود. سؤال اصلی که این بخش به دنبال پاسخ به آن است پرسش از امکان اصرار بر اساسنامه‌های دولتی مورد ایراد توسط شورای نگهبان است مبنی بر اینکه آیا اساساً در این نوع از مصوبات امکان اصرار بر مفاد مورد ایراد وجود دارد؟

توجه به ماهیت مصوباتی که تحت عنوان اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت مورد تصویب قرار می‌گیرد مشخص‌کننده پاسخ به سؤال این بخش خواهد بود. چنانچه اساسنامه‌های دولتی یا وابسته به دولت توسط مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گرفته باشد، در صورت ایراد شورای نگهبان، اگر مجلس شورای اسلامی مصلحت نظام را پایه و اساس تصویب خود بداند امر یادشده محل اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی واقع می‌شود و با در نظر داشت اصل ۱۱۲ قانون اساسی می‌توان اساسنامه مورد ایراد را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع داد. اما اگر اساسنامه‌ای که مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده مصوب هیئت وزیران بوده باشد، پاسخ به سؤال مطرح شده چگونه خواهد بود؟

بنا بر آنچه آمد، اساسنامه‌های مصوب دولت در زمره مقررات دولتی هستند و اگر ایرادی مبتنی بر موازین شرعی یا قانون اساسی بر آن‌ها وارد باشد، بنا بر اینکه اصل ۱۱۲ تنها مصوبات مجلس شورای اسلامی را قابل طرح در مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌داند، نمی‌توان به اصرار بر آن‌ها و متعاقباً ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام قائل شد. نکته قابل توجه در این زمینه اینکه چنانچه دولت بر مفاد اساسنامه مورد ایراد اصرار و تأکید داشته باشد می‌تواند این مفاد را به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند و با تصویب آن و ارسال به شورای نگهبان و سپس ایراد این نهاد از سازکار یادشده در اصل ۱۱۲ قانون اساسی بهره ببرد.

دیگر اینکه مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران، همانند سایر مصوبات مراجع اشاره شده در اصل ۱۳۸ قانون اساسی^{۱۱} تحت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی قرار دارد تا چنانچه آن‌ها را مغایر قوانین و مقررات عمومی کشور بیابد، به منظور تجدید نظر، به هیئت دولت مسترد دارد. در این صورت و بنا بر مفاد «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی»، مصوب ۱۳۶۸، هیئت دولت مکلف به تبعیت از نظر رئیس مجلس در خصوص مفاد مورد ایراد است^{۱۲}

و گذشته از آنکه در صورت اختلاف استنباط از قوانین نظر ریاست مجلس صائب است،^{۱۳} در صورت عدم ترتیب اثر دادن به نظرات رئیس مجلس و عدم اصلاح یا لغو مفاد مورد ایراد، «حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثرا خواهد بود».^{۱۴} در نتیجه باید امکان اصرار بر مصوبات اساسنامه‌ای هیئت وزیران را در صورت ایراد مغایرت با قوانین و مقررات عمومی کشور منتفی بدانیم.

مطلب شایان بیان در انتهای این بخش تراحم میان نظارت‌های صورت‌گرفته بر اساسنامه‌های دولتی مصوب هیئت وزیران از سوی ریاست مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری است. توضیح اینکه در صورت تراحم میان نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نیز دیوان عدالت اداری بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت، بنا بر تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، اصلاحی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸، تقدّم از آن نظارت ریاست مجلس است و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر با روح و متن قوانین تشخیص داده ندارد.^{۱۵} با تفتّن به اینکه تراحم نظارت ریاست مجلس با دیوان عدالت اداری تراحم میان دو مقام هم‌پایه در رسیدگی است، تراحم یادشده در خصوص نظارت شورای نگهبان با دو مقام دیگر رخ نخواهد داد. چه اینکه شورای نگهبان وظیفه کنترل اساسنامه‌ها با شرع و قانون اساسی را عهده‌دار است. اما نظارت ریاست مجلس و دیوان عدالت اداری منحصر در تطبیق با قوانین و مقررات عمومی است.

نتیجه‌گیری

تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت بنا بر اصل ۸۵ قانون اساسی حق ذاتی مجلس شورای اسلامی است که البته با بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ قابل تفویض به دو صورت داخلی و به کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و دیگری خارجی و به هیئت وزیران است. پرسش از نقاط ابهام تصویب اساسنامه سازمان، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی در خصوص ماهیت اساسنامه‌های مصوب دو نهاد یادشده، شمول اصل ۸۵ بر فرایند اصلاح اساسنامه‌های مزبور، رویه رسیدگی شورای نگهبان به لحاظ زمانی و نیز امکان‌سنجی اصرار در خصوص آن دسته از مصوبات اساسنامه‌ای که مورد ایراد واقع می‌شوند

بخش‌های مختلف تحقیق حاضر را شکل می‌دهد. در خصوص ماهیت مصوبات اساسنامه‌ای باید قائل به تفکیک شد. آن دسته از اساسنامه‌هایی که مجلس شورای اسلامی بنا بر صلاحیت ذاتی خود به تصویب می‌رساند بدون تردید قانون است. اما در خصوص مصوبات اساسنامه‌ای دو نهاد دیگر، دو رویکرد را می‌توان تعریف کرد. رویکرد اول به دلیل ماهیت تقنینی اساسنامه‌ها و نیز تخصصی بودن تصویب آن‌ها تخصیص بیان‌شده در اصل ۸۵ را به نوعی تخصیص نهادی به شمار آورده و ماهیت اساسنامه‌های کمیسیون‌های داخلی مجلس و نیز هیئت دولت را همچنان قانون می‌داند. دلیل دیگر این رویکرد صلاحیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات اساسنامه‌ای با شرع و قانون اساسی است که امر یادشده را جز در مورد قوانین عادی مُجرا نمی‌داند. رویکرد مقابل اما به دلایلی، از جمله معیار نهادی و شکلی تفکیک تقنین از اجرا در نظام حقوقی ایران و نیز اینکه ذیل اصل ۸۵ به جهت مغایر نبودن مصوبات دولت (از جمله مصوبات اساسنامه‌ای) با قوانین و مقررات عمومی کشور بر نظارت از جانب «رئیس مجلس شورای اسلامی» تأکید و تصریح کرده است، ماهیت مصوبات اساسنامه‌ای نهادهای غیر از مجلس را قانون به حساب نمی‌آورد و در زمره «مقررات» قلمداد می‌کند. نکته مهم در این زمینه، فرآیند اصلاح اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران و شمول اصل ۸۵ بر آن است که به نظر می‌رسد به‌رغم اینکه بنا بر قانون استفساریه‌ای در این خصوص مجلس اختیار اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت را کاملاً به خود دولت واگذار کرده و از این جهت نیازی به أخذ اذن مجدد نیست، بایسته است اصلاحات اساسنامه‌ای برای اعمال اصل ۸۵ به شورای نگهبان ارسال شود. شورای نگهبان رویه و فرآیند واحدی را از حیث مهلت زمانی در رسیدگی به مصوبات اساسنامه‌ای رعایت نمی‌کند که به نظر می‌رسد لازم است این بررسی‌ها در مهلت زمانی مشخص انجام پذیرد. امکان‌سنجی ارجاع اساسنامه‌های مورد ایراد نیز به این ترتیب است که اگر مصوبه مورد ایراد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد، این امکان برای مجلس شورای اسلامی وجود خواهد داشت که بر مفاد مورد ایراد شورای نگهبان اصرار ورزد و اختلاف یادشده برای مصلحت‌سنجی به مجمع تشخیص مصلحت نظام احاله شود. اما در رابطه با مصوبات اساسنامه‌ای که مقرر محسوب می‌شوند باید گفت به دلیل عدم صلاحیت ذاتی مجمع تشخیص در مصلحت‌سنجی در غیر قوانین و نیز عدم امکان تراحم مقرر با نظر شورای نگهبان این امکان وجود نخواهد داشت. دیگر اینکه به دلیل تصریح بر لزوم رعایت

نظر ریاست مجلس در تبصره‌های ۲ و ۴ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و اصلاحات آن و نیز ابزار ابطال مصوبات دولت توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اساساً امکان اصرار بر مصوبات اساسنامه‌ای یادشده وجود نخواهد داشت.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سِمَت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی 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 می‌نماید به صورت 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 و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و 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 به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

۲. مجلس شورای اسلامی در طی ماده واحده لایحه «اساسنامه صندوق‌های رفاه دانشجویان» مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۶ مقرر نمود که: «اساسنامه مربوط به صندوق‌های رفاه دانشجویان ... پس از تصویب هیئت وزیران به مورد اجرا بگذارد». شورای نگهبان در ضمن نظر شماره ۳۰۱۵ مورخ ۱۳۶۷/۰۹/۰۲ تصویب اساسنامه یادشده توسط دولت را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی اعلام کرد. گفتنی است که در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشد و لذا این لایحه، به سرانجام قانونی نرسید. (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۹۴)، ج ۳: ۱۹۵) (قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>).

۳. اشکال آیین‌نامه‌ای آقای مؤمن و پاسخ نائب رئیس مجلس (آقای هاشمی رفسنجانی)، منقول در (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: صص ۱۱۰۷-۱۱۰۸).

۴. مضمون ادله بیان‌شده توسط مخبر کمیسیون دوم (آقای موسوی) در باب لزوم انجام این بازنگری. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ص ۱۱۰۶).

۵. به موجب تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری یکی از جهات ابطال آیین‌نامه‌های دولتی مغایرت مصوبه با موازین شرعی است که احراز مغایرت مصوبه با شرع با فقهای شورای نگهبان است و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص ملزم به تبعیت از نظریه فقهای شورای نگهبان است (مولایی، ۱۳۹۸: ۱۲۴).

۶. «آیا در مواردی که مجلس شورای اسلامی اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله مؤسساتی را که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است به دولت داده است اصلاح اساسنامه در هر مورد نیازمند کسب مجوز مجدد از مجلس شورای اسلامی است یا اصلاح اساسنامه که در واقع



اصلاح تصمیم دولت است بر عهده هیئت وزیران می‌باشد؟

نظر مجلس: ماده واحده- هر گونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می‌شود، با هیئت وزیران است.

۷. در این خصوص، می‌توان به نظر شورای نگهبان در خصوص اساسنامه «صندوق نوآوری و شکوفایی» اشاره نمود که شورا، ابلاغ و انتشار مصوبه یادشده را بدون اظهار نظر این نهاد مبنی بر تأیید، خلاف قانون اساسی و بی‌اعتبار و غیر قابل اجرا تلقی نموده و واجد هیچ گونه آثار حقوقی نمی‌داند (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۱۷-۱۸).

(قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>)

۸. گفتنی است که رویه شورای نگهبان در جهات سه‌گانه «مرجع تصویب اساسنامه»، «تصویب اساسنامه به شکل آزمایشی یا دائمی» و «تأسیس سازمان دولتی ضمن قوانین موقت» در مقاله «نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها» نگاشته یحیی مزورعی ایبانه و علی محمد فلاح- زاده منتشر شده در فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، شماره ۳۰، تابستان ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

۹. «ماده ۱۹: اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آنها با شرع با توجه به اصل چهارم قانون اساسی، در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد و تابع مدت‌های مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد.»

۱۰. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۱۱. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد. ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»

۱۲. «ماده واحده- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸ و نیز مصوبات موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید.

چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیئت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید.»

۱۳. «تبصره ۲. اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت و یا کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است.»

۱۴. تبصره ۴، الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸.

۱۵. «تبصره ۸، الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸- در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها، و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد.»

منابع و مأخذ

کتب

صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹). تهران: اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی.

اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۵). تهران: پژوهشکده شورای نگهبان. جلد سوم.

مولایی، غ. ر. (۱۳۹۸). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.

مقالات

مزروعی ابیانه، ی. فلاح‌زاده، ع. م. (۱۳۹۹). نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها. دانش حقوق عمومی. ۹ (۳۰).

نجفی، م. (۱۳۹۷). بررسی تحلیل انتقادی اصل ۸۵ قانون اساسی. قانون‌یار، ۲ (۸).

اسناد و مدارک

بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه سوم، چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۸۹). دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

► درویش‌متولی، م. (۱۳۹۳). نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی. گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۰۰.

جهان‌بین، س. ع. (۱۳۹۳). سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای قانون اساسی سال ۱۳۶۸ - بررسی اصل هشتاد و پنجم. گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۱۵.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸).

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲).

آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان (مصوب ۱۳۷۹).

قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (مصوب ۱۳۷۸) و الحاقات آن.

قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان، شرکت‌ها، و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت (مصوب ۱۳۷۷).

قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها (مصوب ۱۳۶۶).

References

Books

- The principles of the Constitution in the light of the views of the Guardian Council* (2018). Tehran: Guardian Council Research Institute. Volume III (In Persian).
- Molabeygi, Gholamreza (2020), Jurisdiction and procedure of the Court of Administrative Justice, Tehran: Publishing Jungle. (In Persian)
- Surate Mashroohe Mozakerate Shoraye Baznegari Qanun Asasi* (1990). Tehran: Islamic Council Press. (In Persian).

Articles

- Mazrouee, Y., Fallah zadeh, A. M. (2021). Review of the Guardian Council on the Approval of the Statutes of the Public Organizations; Critique of Procedures and Practices. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*. 9 (30). (In Persian).
- Najafi, M. (2019). Reviewing the critical analysis of Article 85 of the Constitution, Qonun-Yar, second period, Volume 8. (In Persian).



►

Documents

Darvish Motevalli, M. (2016). Supervision of the Guardian Council on government statutes approved by the government or the internal commissions of the Islamic Council , Guardian Council research institute report. (In Persian).

Examining the authority for approving the statutes of state-owned companies from the perspective of the Constitution and the laws of the third and fourth economic, social and cultural development programs of the Islamic Republic (2012). Office of Legal Studies, Islamic Council Research Center (In Persian).

Inquiring about the authority to amend the statutes of government or government-affiliated organizations, companies and institutions. (1998)

Jahanbin, E. (2016). "A series of detailed re-reading sessions of the Constitutional Council's deliberations in 1368 - review of the eighty-fifth principle", Guardian Council research institute report. (In Persian).

Internal regulations of the Guardian Council (2000).

Law on determining the approval authority or amending and changing the statutes of companies and institutions subordinate to ministries (1987).

Law on how to implement principles 85 and 138 of the Constitution (1999).

Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice. (2015).

The Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979-1989).