

محدودیت‌های قانونی مجلس شورای اسلامی در ایجاد شوراهای اداری

عبدالمجید سودمندی^۱، محمود عباسی^۲

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن به اختیار قوه مقننه برای ایجاد شورا اشاره نکرده است. با وجود این، مجلس شورای اسلامی از ابتدا تاکنون، شوراهای متعدد ایجاد کرده است. حقوق دانان درباره اختیار مجلس برای ایجاد شوراهای اداری اختلاف نظر دارند. بعضی حقوق دانان با استناد به صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس، آن را مجاز به ایجاد شورا دانسته‌اند، در حالی که بعضی دیگر، ایجاد شورای اداری توسط مجلس را موجب مداخله در اختیارات قوه مجریه و مخالف قانون اساسی می‌دانند. با وجود این اختلاف نظر، شورای نگهبان، ایجاد شورا توسط مجلس را مشروط به شرایطی پذیرفته است.

در این نوشتار به منظور شناسایی محدودیت‌های قانونی مجلس در ایجاد شوراهای اداری به نقد و بررسی توصیفی تحلیلی نظرهای شورای نگهبان می‌پردازیم. بر این اساس، می‌توان گفت عوامل مؤثر بر اختیار مجلس برای ایجاد شورا عبارتند از: الزام‌آوری اختیارات شورا، محتوای اختیارات شورا و ترکیب اعضای شورا. البته در بیش‌تر موارد، ترکیبی از این عوامل موجب محدودیت ایجاد شورا می‌شوند. در مجموع، نه نظر شورای نگهبان و نه نظر مخالفان ایجاد شورا توسط مجلس را نمی‌توان به طور کامل پذیرفت؛ زیرا نظر شورای نگهبان درباره مجاز دانستن ایجاد شورای مشورتی قابل قبول است، اما نظر شورای نگهبان درباره مجاز دانستن ایجاد شورای الزام‌کننده متشکل از وزرا، مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است. نظر شورای نگهبان درباره مجاز دانستن ایجاد شورای پیشنهاددهنده نیز فقط درباره شوراهای پیشنهاددهنده به هیئت وزیران و هر یک از وزرا قابل قبول است و نه درباره شوراهای پیشنهاددهنده به رئیس‌جمهور و کمیسیون متشکل از چند وزیر.

واژگان کلیدی: شورای اداری، شورای الزام‌کننده، شورای پیشنهاددهنده، شورای مشورتی، شورای نگهبان.

۱. عبدالمجید سودمندی، استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)، Soudmandi@pnu.ac.ir

۲. محمود عباسی، دانشیار، مرکز تحقیقات اخلاق و حقوق پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، تهران، ایران،
dr.abbasi@sbmu.ac.ir

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن درباره اختیار قوه مقننه برای ایجاد شورا ساکت است. با وجود این، مجلس شورای اسلامی از ابتدا تاکنون، شوراهای متعدد ایجاد کرده است. البته حقوق دانان درباره این اختیار مجلس اختلاف نظر دارند؛ چنان‌که بعضی حقوق دانان با استناد به صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس، آن را مُجاز به ایجاد شورای اداری دانسته و گفته‌اند: «به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در چهارچوب قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». نظام‌مند کردن سازمان اداری کشور از طریق تأسیس نهادهای و مؤسسات قانونی و تعیین وظایف و صلاحیت‌های آن‌ها در حوزه صلاحیت تقنینی مجلس است.... بنابراین، مجلس رأساً می‌تواند به تأسیس شوراهای اداری اقدام کند.»^۱ بعضی حقوق دانان دیگر، ایجاد شورای اداری توسط مجلس را موجب مداخله در اختیارات قوه مجریه و مخالف قانون اساسی می‌دانند؛ چنان‌که گفته‌اند: «به نظر می‌رسد اقدام پارلمان در ایجاد شوراهای عالی اجرایی برای [قوه] مجریه و تعیین چارچوب و اختیارات شوراها، دخالت آشکار پارلمان در نحوه مدیریت [قوه] مجریه محسوب می‌شود و به همین دلیل، با هیچ یک از اصول مرتبط در قانون اساسی مطابقت ندارد».^۲

در یکی از کامل‌ترین تحلیل‌های حقوقی، ایجاد شورا توسط مجلس بسته به اختیارات و ترکیب اعضای شورا، مغایر با اصول ۳ (بند ۱۰)، ۷، ۵۷، ۶۰، ۱۲۲، ۱۳۴، ۱۳۷ و ۱۳۸ قانون اساسی دانسته شده است.^۳ شاید قانع‌کننده‌ترین استدلال ایشان این باشد که: «قانون‌گذار اساسی در اصول ۶۰ و ۱۳۸، ساختار و پیکره قوه مجریه را در سه قالب و عنوان (رئیس‌جمهور، وزیران، هیئت وزیران) تعیین کرده است.... بنابراین، شقّ چهارمی وجود ندارد و نمی‌توان... چیزی تحت عنوان شورای اداری را به آن اضافه... کرد. مقنن اساسی، اختیارات و صلاحیت‌هایی را به قوای سه‌گانه داده است و نحوه توزیع قدرت سیاسی بین قوای سه‌گانه و حدود صلاحیت‌های هر یک از آن‌ها را نیز مشخص و نحوه تأثیر و مداخله هر یک از قوا

۱. مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۵۷.

۲. دبیرنیا، علی‌رضا، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی (استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه)»، مجله حقوقی دادگستری، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۸۸، ص ۱۳۰.

۳. مزروعی ابیانه، یحیی و علی عبدالاحد، «نظام حقوقی حاکم بر شوراهای اداری درون قوه مجریه، آسیب‌شناسی و ارائه الگوی مطلوب»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۴۰، صص ۱۹۰-۱۹۹.

بر قوای دیگر را نیز تعیین کرده است. بنابراین، اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی به مجلس اجازه نمی‌دهد که بدون دلیل و بدون وجود نص قانونی، در حوزه اختیارات قوه مجریه دست‌درازی و ایجاد اختلال کند.... تشکیل شوراهای اداری در درون قوه مجریه توسط مجلس، نوعی دخالت و ایجاد اختلال در کار قوه مجریه است که از این لحاظ مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.^۱

بر خلاف این اختلاف نظرها، شورای نگهبان، ایجاد شورا توسط مجلس را با رعایت شرایطی مجاز دانسته است. اکنون با چشم‌پوشی از اعلام مخالفت بسیاری از حقوق‌دانان با اختیار مجلس برای ایجاد شوراهای اداری و با فرض پذیرش نظر شورای نگهبان مبنی بر اختیار مجلس برای ایجاد شوراهای اداری، این پرسش مطرح می‌شود که مجلس برای ایجاد شوراهای اداری با چه محدودیت‌هایی روبه‌روست؟ در این نوشتار به منظور پاسخ دادن به این پرسش، به نقد و بررسی توصیفی - تحلیلی نظرهای شورای نگهبان می‌پردازیم.

با دقت در نظرهای شورای نگهبان می‌توان گفت عوامل مؤثر بر اختیار مجلس برای ایجاد شورا عبارتند از: الزام‌آوری اختیارات شورا، محتوای اختیارات شورا و ترکیب اعضای شورا. در ادامه با توجه به اهمیت عامل الزام‌آوری اختیارات شورا، بحث محدودیت‌های مجلس در ایجاد شورا بر مبنای این عامل مطرح می‌کنیم و ضمن آن به تأثیر محتوای اختیارات شورا و ترکیب اعضای شورا نیز اشاره خواهیم کرد. پس از آن به مواردی اشاره می‌کنیم که فقط ترکیب اعضای شورا موجب محدودیت ایجاد شورا می‌شود.

گفتار اول. الزام‌آوری اختیارات شورا

شوراها را از نظر الزام‌آوری اختیاراتشان می‌توان به سه دسته الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی تقسیم کرد.

بند اول. شورای الزام‌کننده

شورای الزام‌کننده، شورایی است که نظرهایش بدون نیاز به تأیید مراجع صلاحیت‌دار پیش‌بینی شده در قانون اساسی الزام‌آور می‌شود. طبق این تعریف، ایجاد شورای الزام‌کننده مستلزم واگذاری اختیارات الزامی به شورا است. از این رو، می‌توان گفت ایجاد شورای الزام‌کننده توسط مجلس قطعاً موجب مداخله

۱. همان، صص ۱۹۷-۱۹۸.

در اختیارات قوه مجریه می‌شود و قابل قبول نیست؛ چنان‌که گفته‌اند: «مقنن اساسی به برخی اختیارات قاعده‌گذاری در قوه مجریه تصریح کرده است و قوه مقننه نمی‌تواند این صلاحیت را نادیده بگیرد یا آن‌که به شوراهای عالی اعطا شود به نحوی که موجب محرومیت یا محدودیت صلاحیت‌های مصرّح در قانون اساسی برای قوه مجریه شود.»^۱ در واقع، طبق نظر این حقوق دانان، مجلس می‌تواند وظایف اجرایی را فقط به نهادهای اجرایی پیش‌بینی شده در قانون اساسی واگذار کند؛ یعنی رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر (تا پیش از بازنگری قانون اساسی)، هیئت وزیران و هر یک از وزرا. البته طبق اصلاحیه اصل ۱۳۸ قانون اساسی در بازنگری ۱۳۶۸، کمیسیون متشکل از چند وزیر نیز جزء نهادهای اجرایی است؛ زیرا طبق این اصلاحیه: «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 لازم‌الاجراست». با این حال، ایجاد این کمیسیون‌ها منحصراً در اختیار هیئت وزیران است؛ چنان‌که گفته‌اند: «هرچند در اصل ۱۳۸، تشکیل کمیسیونی متشکل از چند وزیر پیش‌بینی شده است، این امر منوط به اراده هیئت وزیران است، نه مجلس.»^۲ هم‌چنین گفته‌اند: «[در] کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که در اصل ۱۳۸ تصریح شده...، قانون اساسی، دولت (هیئت وزیران) را مأمور تشکیل و تنفیذ اختیار به چنین شوراهایی کرده است و این‌که مجلس شورای اسلامی رأساً درصدد تشکیل چنین کمیسیون‌هایی برمی‌آید، خلاف قانون اساسی است.»^۳

در ضمن، ایجاد شورا توسط مجلس پس از بازنگری قانون اساسی بیش‌تر قابل انتقاد است؛ زیرا «قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۶۸ به موضوع نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به نحو شورایی توجه داشت و آن را از نظام حقوقی کشور حذف کرد که می‌توان به حذف شورای عالی قضایی و تمرکز مدیریت قوه قضاییه از طریق رئیس قوه قضاییه و حذف شورای سرپرستی سازمان صدا و سیما و تمرکز مدیریت از طریق رئیس سازمان صدا و سیما و حذف شورای رهبری اشاره کرد. بنابراین، مجلس نباید برخلاف رویکرد مقنن اساسی به دنبال گسترش نظام شورایی در داخل قوه مجریه باشد.»^۴

۱. دبیرنیا، پیشین، ص ۱۲۷.

۲. مزروعی ایبانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۸۵.

۳. قطبی، میلاد و توکل حبیب‌زاده، «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره چهل و پنجم، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۳، ص ۳۵۳.

۴. مزروعی ایبانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۹۸.

با این همه، مجلس، شوراهای الزام‌کننده متعدد ایجاد کرده است. البته شورای نگهبان چه پیش از بازنگری ۱۳۶۸ و چه پس از آن، غیر از آن‌که برخلاف ظاهر قانون اساسی، ایجاد شورای اداری الزام‌کننده متشکل از وزرا را توسط مجلس مجاز دانسته است، ایجاد شورای اداری الزام‌کننده را مشروط به رعایت محدودیت‌های قانون‌گذاری مجلس و در رأس آن‌ها لزوم حفظ استقلال قوا دانسته است. از این رو، گفته‌اند: «تشکیل نهادهای اجرایی فراقوه با ترکیبی از اعضای سه قوه و [یا] اعطای صلاحیتی مختلط از امر تقنین و اجرا [و یا قضا]... مغایر استقلال قوای سه‌گانه... است.»^۱ البته این ممنوعیت‌ها درباره صلاحیت نهادهای مافوق مجلس و نهادهای زیر نظر رهبری نیز صادق است.

با توجه به این توضیحات و با چشم‌پوشی از ممنوعیت ایجاد شورای الزام‌کننده توسط مجلس، محدودیت‌های مجلس در ایجاد شورای اداری الزام‌کننده عبارتند از:

یک. ممنوعیت عضویت غیر وزیران در شورا

شورای نگهبان، ایجاد شوراهای اداری الزام‌کننده متشکل از وزرا را تأیید و حضور غیر وزرا را در این شوراها مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. قانون نحوه انجام معاملات واحدهای مسکونی موضوع ماده ۲ قانون نحوه اداره بنیاد مسکن و معاملات واحدهای مسکونی مصوب ۱۳۶۰ به کمیسیون متشکل از چند وزیر، اختیار صدور مقرراتی را داد. ماده ۳ مصوبه ۱۳۶۰/۳/۲۴ مجلس درباره لایحه این قانون که وظیفه تصویب مقررات یادشده را به کمیسیون متشکل از چند وزیر یا «نمایندگان آن‌ها» واگذار کرده بود، در نظر م/۲۷۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۳/۳۰ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۳۸ اعلام شد.

۲. قانون تشکیل شورای عالی صنایع مصوب ۱۳۶۱ به شورای عالی صنایع که متشکل از چند وزیر بود، اختیار صدور مقرراتی را داد، اما بندهای ۳ و ۵ ماده ۲ مصوبه ۱۳۶۱/۰۸/۰۹ مجلس درباره «طرح تشکیل شورای عالی صنایع» که به شورای عالی صنایع اختیار صدور مقررات یادشده را داده بودند و بندهای ۷ و ۸ ماده ۳ این مصوبه که دو عضو اجرایی غیر وزیر را عضو شورای عالی صنایع قرار داده بودند، در نظر ۶۲۰۶ مورخ ۱۳۶۱/۰۸/۲۳ شورای نگهبان مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ اعلام شدند.

۱. قطبی و حبیب‌زاده، پیشین، ص ۳۵۹.

نکته قابل تأمل این‌که از بند ۲ ماده ۲ این مصوبه که یکی از وظایف شورای عالی صنایع را «تهیه برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت صنعتی و معدنی» اعلام کرده بود، ایراد گرفته نشد، در حالی که این وظیفه در واقع، «سیاست‌گذاری» است که در موارد مشابه دیگر، اعطای آن به شورای الزام‌کننده با ایراد شورای نگهبان روبه‌رو شده است؛ مانند نظرهای ۷۶/۲۱/۱۱۸۳، ۷۹/۲۱/۱۴۰۰، ۸۳/۳۰/۷۴۶۶، ۹۳/۱۰۰/۳۱۸۰ و ۹۷/۱۰۲/۸۷۰۸.

درباره این موضوع باید گفت که میان سیاست‌گذاری و وضع مقررات تفاوت وجود دارد؛ چنان‌که گفته‌اند: «هنجارها به دو دسته هنجارهای قطعی و غیر قطعی تقسیم می‌گردد. هنجارهای قطعی، شرایط مشخصی را تعریف می‌کنند که... باید مطلق و قطعی تعریف شوند تا کار برای اجراکنندگان آن‌ها سهل‌تر گردد. هنجارهای حقوقی مانند قانون، جزء این دسته به شمار می‌رود، اما در دسته دوم، شرایط مانند حالت اول قطعی نیست، بلکه به جای تعیین شرایط مطلق، تمرکز بر جهت‌دهی به ذهن تصمیم‌گیران و اجراکنندگان است، ولی چگونگی اجرا به خود آن‌ها واگذار می‌شود. سیاست را می‌توان در قلمروی دسته اخیر جای داد.»^۱ بنابراین، اعطای اختیار سیاست‌گذاری به شوراهای اداری، همانند اعطای اختیار وضع مقررات، محدودکننده اختیارات مراجع صلاحیت‌دار پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی نیست و لازم است دیدگاه شورای نگهبان مبنی بر ممنوعیت واگذاری اختیار سیاست‌گذاری به شورای الزام‌کننده تغییر کند.

۳. مواد متعدد مصوبه ۱۳۶۶/۰۸/۲۴ مجلس درباره «لایحه کار» که به شورای عالی کار، اختیار تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون را داده بودند، در نظر ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۰۹/۱۹ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۳۸ اعلام شدند. اگرچه شورای نگهبان تصریح نکرد، اما این ایرادها مبتنی بر ماده ۱۶۷ مصوبه یادشده بود که طبق آن، شورای عالی کار شامل اعضای غیر وزیر بود. پس از آن‌که مجلس بدون تغییر در ترکیب اعضای شورای عالی کار، مرجع تصویب آیین‌نامه‌های مورد ایراد شورای نگهبان را یکی از وزرا تعیین کرد، شورای نگهبان، ایراد قبلی را مطرح نکرد.

۴. مواد ۱۹، ۲۳ و ۲۵ قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۶۸ به «وزرای» عضو هیئت

۱. جلالی، محمد و صادق سازگاری، «پای‌بندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۵۲-۵۳.

عالی نظارت، اختیار تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون را دادند. مواد ۱۷، ۲۱ و ۲۳ مصوبه ۱۳۶۸/۰۱/۲۳ مجلس درباره «طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور» که به هیئت عالی نظارت که شامل غیر وزرا بود، همین اختیار را داده بودند، در نظر ۱۹۶ مورخ ۱۳۶۸/۰۲/۱۳ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۳۸ اعلام شدند.

۵. یکی از نکات قابل تأمل این است که شورای نگهبان نباید مصوبه اصلاحی مجلس درباره یک شورای ایجادشده پیش از انقلاب را که قانون مؤسس آن، مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی است، تأیید کند؛ چنان‌که در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، میرحسین موسوی بیان کرد: «ما عملاً قانون [برنامه و] بودجه کشور را هیچ موقع به مجلس نیاوردیم که مبدا خود کمیسیون [شورای اقتصاد] هم با تفسیری که از قانون اساسی می‌شد، از بین برود.... یعنی با آن برداشتی که از قانون اساسی فعلی هست، شورای اقتصاد فعلی اگر بیاید در مجلس، برود شورای نگهبان یقیناً مشکل پیدا خواهد کرد».^۱

از جمله مواردی که شورای نگهبان به این موضوع توجه داشته، ماده واحده مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۳۰ مجلس درباره عضویت وزیر راه و ترابری در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. مصوبه یادشده در نظر ۵۳۰۳ مورخ ۱۳۷۲/۰۷/۰۷ شورای نگهبان این گونه رد شد: «نظر به این‌که این‌گونه شوراها که متکفل قانون‌گذاری یا امور اجرایی می‌شوند و قانون اساسی این مسئولیت‌ها را به مراجع قانونی یا اجرایی مذکور در اصول ۶۰ و ۱۳۷ و ۱۳۸ واگذار کرده، مصوبه، خلاف اصول مذکور شناخته شد».

بعضی حقوق‌دانان این نظر را مبهم دانسته و بیان کرده‌اند: «در ارتباط با این نظر باید بیان داشت که ابهام موجود در آن، مانع از نتیجه‌گیری صریحی در این خصوص می‌گردد. مشخص نیست که شورای نگهبان در این نظر به چه چیزی ایراد گرفته است»^۲، اما بعضی حقوق‌دانان به درستی، این نظر را منطبق با موازین حقوق عمومی دانسته‌اند؛^۳ زیرا این نظر مبتنی بر قانون تأسیس شورای

۱. مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشرح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (جلد ۳)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۱۱۵۱.

۲. اصلانی، فیروز و علی سهرابی، «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال پنجاهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۲، ص ۲۵۵.

۳. مزروعی ابیانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۸۹.

عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ بود که به شورای یادشده که شامل اعضای اجرایی غیر وزیر بود، اختیار صدور مقرراتی را داده بود. پس از طرح این ایراد، مجلس، این لایحه را از دستور کار خود خارج کرد.

۶. طبق ماده ۱ مصوبه ۱۳۷۶/۰۵/۰۸ مجلس درباره «لایحه اصلاح آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا»، شورای یادشده شامل غیر وزرا بود. بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «و» و «ز» ماده ۲ مصوبه که اختیار صدور مقررات و بندهای «ح» و «ک» این ماده را که اختیار سیاست‌گذاری به شورا داده بودند، این گونه در نظر ۷۶/۲۱/۱۱۸۳ شورای نگهبان رد شدند: «نظر به این که شورای عالی هماهنگی ترابری کشور مرکب از تعدادی از وزیران و تعدادی از مسئولان سازمان‌های دولتی و تعداد دیگری از مسئولان تعاونی و بخش خصوصی است و نظر به این که [در ماده ۲] بندهای «الف» و «ب» و «ج»، «و» و «ز» جزء وظایف وزارت راه و ترابری است و بندهای «ح» و «ک» از وظایف هیئت دولت است... بنابراین، ماده ۲ مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.» پس از طرح این ایراد، مجلس آن لایحه را از دستور کار خود خارج کرد.

۷. طبق ماده ۱۴ مصوبه ۱۳۸۲/۰۹/۱۸ مجلس درباره «لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی شامل یک عضو غیر وزیر بود. بند «ه» ماده ۱۵ مصوبه که اختیار صدور مقرراتی را به این شورا داده بود، در نظر ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ شورای نگهبان مغایر اصل ۱۳۸ اعلام شد. پس از آن که مجلس صدور این مقررات را به تصویب هیئت وزیران واگذار کرد، شورای نگهبان به آن ایراد نگرفت.

۸. مصوبه ۱۳۹۴/۰۳/۰۶ مجلس درباره «طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» که به کمیسیون احزاب که شامل غیر وزرا بود، اختیار صدور تصمیم‌هایی را داد، این گونه در نظر ۹۴/۱۰۲/۱۴۳۵ شورای نگهبان رد شد: «بند ۳ ماده ۱۰، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد... هم‌چنین بند ۵ این ماده، مغایر اصول مربوط به وظایف مجلس شورای اسلامی و نمایندگان است.» بندهای ۳ و ۵ ماده ۱۰ این مصوبه درباره حضور نمایندگان بخش خصوصی و نمایندگان مجلس در کمیسیون احزاب بودند. در هر صورت، مجلس بر مصوبه خود در این زمینه اصرار کرد و آن را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاد.

دو. ممنوعیت اعطای اختیارات غیر اجرایی به شورا

شورای نگهبان، اعطای اختیارات غیر اجرایی به شوراهای اداری الزام‌کننده را به دلیل نقض استقلال قوا یا مداخله در اختیارات نهادهای خارج از قوا، مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. برای مثال می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. ماده ۲۷ مصوبه ۱۳۶۱/۰۲/۲۶ مجلس درباره «لایحه قانونی معادن» که وظیفه قضایی حل و فصل قطعی اختلافات را به شورای عالی معادن داده بود، در نظر ۴۶۹۱ مورخ ۱۳۶۱/۰۳/۱۹ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۵۶ اعلام شد.

۲. مواد ۱، ۳ و ۴ مصوبه ۱۳۷۷/۰۲/۲۷ مجلس درباره «طرح تشکیل شورای عالی اشتغال» که به شورای عالی اشتغال وظیفه قانون‌گذاری داده بودند، در نظر ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ شورای نگهبان، مغایر اصول ۵۸ و ۸۵ اعلام شدند.

۳. ماده ۳ مصوبه ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ مجلس درباره «لایحه برنامه سوم توسعه» که ضمن ایجاد شورای عالی نظارت و بازرسی با عضویت نمایندگان سه قوه بیان کرد: «این شورا موظف است... (لایحه سامان‌دهی امور نظارت و بازرسی کشور» را... تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند»، این گونه در نظر ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ شورای نگهبان رد شد: «اطلاق تهیه لایحه مذکور در ماده ۳ که شامل تهیه لایحه قضایی نیز می‌گردد، مغایر اصل ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد.»

هم‌چنین این ماده که اختیار «تعطیل کلیه فعالیت‌هایی که با ماهیت نظارت و بازرسی در کشور مغایرت داشته و بدون مجوزهای لازم قانونی انجام می‌گیرد» را به شورای عالی نظارت و بازرسی داده بود، این گونه در نظر یادشده رد شد: «نظر به این که ماده ۳ قانون شامل دستگاه‌های نظارتی غیر اجرایی نیز می‌شود، مغایر اصول ۵۴، ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس به منظور برطرف کردن ایرادها، ماده ۳ مصوبه را حذف کرد.

در توضیح این نظر می‌توان گفت: «عمل نظارت در قانون اساسی در صلاحیت همه قوا آمده است. از این رو، نمی‌توان آن را به یک قوه خاص منتسب نمود، هرچند حدود نظارت در هر یک از قوا متفاوت نیز است»^۱.

۱. قطبی و حبیب‌زاده، پیشین، ص ۳۵۷.

۴. ماده ۲ مصوبه ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس درباره «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوافضای نیروهای مسلح» درباره ایجاد مجمع عمومی سازمان صنایع هوافضای نیروهای مسلح با در نظر گرفتن این که طبق ماده ۱ مصوبه، وظایف این سازمان مربوط به رهبری بود، این گونه در نظر ۸۱/۳۰/۲۳۴۲ شورای نگهبان رد شد: «مطابق ماده ۱، وظایف سازمان مذکور مربوط به نیروهای مسلح می باشد. بنابراین، در ماده ۲، عضویت اشخاصی در مجمع عمومی آن بدون کسب نظر موافق فرمانده معظم کل قوا خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس برای برطرف کردن این ایراد، ماده ۲ مصوبه را حذف کرد.

۵. ماده ۱۲ مصوبه ۱۳۸۳/۰۲/۱۳ مجلس درباره «لایحه برنامه چهارم توسعه»، اختیاراتی را به شورای پول و اعتبار داد که قانون گذاری محسوب می شد و در نظر ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ شورای نگهبان، مغایر اصل ۸۵ اعلام شد.

۶. ماده ۱۹۶ مصوبه ۱۳۸۹/۰۹/۱۷ مجلس درباره «لایحه برنامه پنج ساله پنجم توسعه» که شورای دستگاه های نظارتی کشور را متشکل از دو نفر از مسئولان نظارتی هر قوه ایجاد کرد و به آن، اختیار صدور تصمیم های اجرایی داد، این گونه در نظر ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ شورای نگهبان رد شد: «در ماده ۱۹۶، تشکیل شورای دستگاه های نظارتی کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰ و بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس با اصرار بر مصوبه خود، آن را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاد.

در تأیید این نظر گفته اند: «حکم به تشکیل شورای دستگاه های نظارتی کشور متشکل از مسئولین نظارتی هر سه قوه... هر چند مقید به لزوم «حفظ استقلال دستگاه های نظارتی در حدود مقرر در قانون اساسی» شده است، لیکن در نهایت، عملاً موجب خدشه دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی آن ها خواهد شد»^۱.

مجموع این مثال ها نشان می دهد که اولاً شورای نگهبان، شورای اداری الزام کننده را به شرط این که منحصرأ متشکل از وزرا باشد، تأیید کرده است و ثانیاً مجلس برای برطرف کردن ایراد شورای نگهبان در زمینه نقض استقلال قوا یا مداخله غیر وزرا در اختیارات اجرایی یا مداخله شورا در اختیارات

۱. همان، ص ۳۵۶.

نهادهای خارج از قوا، این راهکارها را به کار برده است:

۱. حذف غیر وزرا از شورا؛
 ۲. واگذاری اختیارات الزام‌آور شورا به وزرای عضو شورا؛
 ۳. حذف وظیفه شورا که متضمن مداخله غیر وزرا در اختیارات اجرایی یا نقض استقلال قوا بود؛
 ۴. مشروط کردن تصمیم شورا به تأیید مرجع صلاحیت دار؛
 ۵. واگذاری اختیارات الزام‌آور شورا به مرجع صلاحیت دار؛
 ۶. خارج کردن طرح/ لایحه از دستور کار مجلس؛
 ۷. حذف شورا از مصوبه؛
 ۸. اصرار مجلس بر مصوبه و ارسال آن برای مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- راهکار چهارم موجب تبدیل شدن شورای الزام‌کننده به شورای پیشنهاددهنده می‌شود که در ادامه بررسی خواهیم کرد.

بند دوم. شورای پیشنهاددهنده

شورای پیشنهاددهنده، شورایی است که فقط اختیار ارائه پیشنهاد دارد و این پیشنهادها تا به تأیید مراجع صلاحیت دار پیش بینی شده در قانون اساسی نرسد، الزام‌آور نمی‌شود. طبق این تعریف، ایجاد شورای پیشنهاددهنده مستلزم واگذاری اختیارات الزامی به شورا نیست و از این رو، ظاهراً نمی‌توان ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده توسط مجلس را موجب مداخله در اختیارات قوه مجریه و ممنوع دانست. با وجود این، با نگاه دقیق‌تر، می‌توان گفت مغایرت ایجاد شورای پیشنهاددهنده با قانون اساسی، بستگی به اختیار دریافت‌کننده پیشنهاد دارد. به نظر نگارندگان، نوع سوم شورا از نظر الزام‌آوری اختیارات آن، شورای مشورتی است که نظرهای آن هیچ گونه الزامی برای دریافت‌کننده مشورت ایجاد نمی‌کند. پس اختیار دریافت‌کننده پیشنهاد به سه صورت قابل تصور است:

۱. دریافت‌کننده پیشنهاد ملزم به تأیید پیشنهاد باشد؛
۲. دریافت‌کننده پیشنهاد مجاز به اصلاح پیشنهاد و تأیید آن باشد؛
۳. دریافت‌کننده پیشنهاد فقط مجاز به تأیید یا رد پیشنهاد باشد.

وضعیت نخست غیر منطقی است و برخلاف اصل تناسب مسئولیت و اختیار؛ چنان‌که گفته‌اند: «تأیید تصمیمات این شوراها به وسیله چند وزیر یا یک وزیر یا رئیس جمهور به نحو مقرر در قانون مصوب مجلس، برطرف‌کننده ایراد نیست؛ زیرا اگر رئیس جمهور یا چند وزیر یا یک وزیر موظف به امضا و تأیید تصمیمات آن‌ها باشد، در این صورت، فلسفه و هدف اصول ۱۲۲ و ۱۳۷ قانون اساسی در خصوص مسئولیت اشخاص یادشده زیر سؤال می‌رود؛ زیرا مسئولیت در مقابل اختیار است و اگر اختیاری نباشد مسئولیت نیز بی‌معناست»^۱.

وضعیت دوم می‌تواند منجر به تغییر کامل پیشنهاد شود و از این رو، غیر منطقی به نظر می‌رسد، اما ظاهراً در تمام مواردی که هیئت وزیران، دریافت‌کننده پیشنهاد است، این وضعیت جاری است. در واقع، در این موارد، قانون‌گذار قصد دارد که پیشنهاددهنده با انجام کارهای کارشناسی، پیشنهادی را برای بررسی، اصلاح و در نهایت تأیید هیئت وزیران تهیه کند. از جمله موارد پُر تکرار این وضعیت، تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی قوانین توسط مراجع مختلف از جمله شوراهای اداری برای تصویب هیئت وزیران است. هیئت وزیران نمی‌تواند رأساً و تا پیش از ارائه پیشنهاد شورای پیشنهاددهنده، در چارچوب صلاحیت موضوعی شورا اقدامی انجام دهد. برای مثال، چون بند «ه» ماده ۳۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه لازم دانسته بود تعرفه خدمات درمانی به پیشنهاد شورای عالی بیمه سلامت و پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به تصویب هیئت وزیران برسد، بند «ه» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده ۳۲ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۱۸ هیئت وزیران که در تعریف «کلینیک ویژه» بیان کرده بود: «درمانگاه‌های سرپایی... که در آن‌ها خدمات سرپایی و پاراکلینیکی با تعرفه‌های متناسب با قیمت واقعی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد،... ارائه می‌شود»، این‌گونه در نظر ۱۹۰۵۹/هـ ب مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۹ رئیس مجلس رد شد: «بند «ه» ماده ۱... آیین‌نامه، از حیث عدم رعایت مقدمات مذکور در بند «ه» ماده ۳۸ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، یعنی فقدان نظر پیشنهادی شورای عالی بیمه سلامت و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مغایر قانون است».

با توجه به این توضیحات فقط وضعیت سوم در خصوص پیشنهادهایی که به مراجعی غیر از هیئت وزیران ارائه می‌شود، منطقی است. در این وضعیت، اگرچه دریافت‌کننده پیشنهاد می‌تواند

۱. مزروعی ایبانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۹۵.

پیشنهاد ارائه شده توسط شورای پیشنهاددهنده را نپذیرد، اما رأساً هم نمی‌تواند در زمینه صلاحیت موضوعی شورا اقدام کند.

این جمع‌بندی، مانع از مخالفت بعضی از حقوق‌دانان با ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده توسط مجلس نشده است؛ چنان‌که گفته‌اند: «در برخی موارد، مصوبات [شورا] پس از تأیید وزیر لازم‌الاجرا می‌شوند، مثل شورای عالی بورس و اوراق بهادار. بر اساس اصل ۱۳۸، وزیر، صلاحیت وضع تصویب‌نامه را دارد. مقنن اساسی این صلاحیت را مقید و مشروط به موضوعات پیشینی، مثل تشکیل شورای اداری و تصمیم‌گیری این شورا نکرده است؛ در حالی که مقنن عادی... صلاحیت وزیر... را مقید به تشریفات کرده است که در قانون اساسی تصریحی به آن نشده است. همین ایراد در مورد تشریفات پیشینی وضع تصویب‌نامه توسط هیئت وزیران نیز وجود دارد.»^۱ در واقع، حتی «اگر بگوییم تصمیمات شوراها الزامی برای این اشخاص ایجاد نمی‌کند، باز هم... از جهت انطباق با اصول ۶۰ و ۱۳۴، واجد اشکال است؛ زیرا... بر اساس اصول... [مذکور]، رئیس‌جمهور و وزیران به طور مطلق و بدون قید مشارکت دیگران یا مشورت با آن‌ها تصمیم‌گیرنده هستند، ولی این شوراها، آنان را با شرط مشورت یا مشارکت، موظف به اعمال قوه مجریه می‌کند.»^۲ هم‌چنین گفته‌اند: «برخی دیگر از شوراها وجود دارند که از ترکیب اعضای سه قوه تشکیل شده‌اند... توجیهی که برای ماهیت حقوقی این شوراها وجود دارد این‌که... بر اساس تدبیر قانون‌گذار، مصوبات این شوراها منتسب به یک وزیر می‌شود... هرچند باید گفت این راهکار به نوعی دور زدن قانون اساسی است.»^۳

نگارندگان بر این باورند که درباره اختیار مجلس برای ایجاد شورای پیشنهاددهنده، دیدگاه شورای نگهبان و حقوق‌دانان را نمی‌توان پذیرفت و تحلیل موضوع به این صورت است:

۱. با توجه به توضیحات پیشین مبنی بر اختیار کامل هیئت وزیران برای پذیرش، رد یا اصلاح پیشنهاد ارائه شده توسط شورای پیشنهاددهنده، ایجاد شورایی که پیشنهادهای آن منوط به تأیید هیئت وزیران باشد، مجاز است؛ زیرا ایجاد این نوع شورا، تنها محدودیتی که بر اختیار هیئت وزیران

۱. همان، ص ۱۹۲.

۲. همان، صص ۱۹۵-۱۹۶.

۳. قطبی و حبیب‌زاده، پیشین، ص ۳۵۴.

وارد می‌کند، این است که هیئت وزیران باید تا زمان ارائه پیشنهاد شورای پیشنهاددهنده صبر کند و این محدودیت ناچیز قابل چشم‌پوشی است.

۲. با توجه به این که طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، «حدود اختیارات» هر یک از وزیران را قانون‌گذار تعیین می‌کند، ایجاد شورای پیشنهاددهنده را که پیشنهادهای آن با تأیید یک وزیر لازم‌الاجرا می‌شود، می‌توان مُجاز دانست؛ زیرا محدودیتی را که ایجاد این نوع شورا بر اختیار عمل مستقل وزیر وارد می‌کند، می‌توان نوعی تعیین حدود اختیارات وزیر دانست. در این خصوص می‌توان ملاحظه کرد که قانون تعیین وظایف بعضی از وزارت‌خانه‌ها، برخی از این وظایف را بر عهده وزیر نگذاشته، بلکه آن‌ها را به شوراهای اداری زیرمجموعه آن وزارت‌خانه واگذار کرده است. ریاست بیش‌تر این شوراها بر عهده وزیر است، اما وزیر نمی‌تواند برخلاف تصمیم این شوراها اقدام کند. برای مثال، می‌توان به «کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات» پیش‌بینی شده در ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ اشاره کرد. طبق ماده ۶ این قانون، ریاست کمیسیون بر عهده وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات است، اما طبق ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی مربوط به وظایف و طرز کار کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۱۹ هیئت وزیران، «مصوبات کمیسیون حداقل با رأی چهار نفر تأیید و توسط دبیر کمیسیون ابلاغ می‌گردد».

۳. ایجاد شورای پیشنهاددهنده را که پیشنهادهای آن با تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود، نمی‌توان مُجاز دانست؛ زیرا:

(الف) اگر مصوبه این شورا ذیل مصوبه هیئت وزیران باشد، فلسفه وجودی آن نقض خواهد شد؛ چون شورا نمی‌تواند مصوبه‌ای خلاف مصوبه‌های هیئت وزیران داشته باشد؛

(ب) اگر مصوبه این شورا مافوق یا هم‌تراز مصوبه هیئت وزیران باشد، ایجاد آن توسط مجلس موجب نقض استقلال قوا و اختیارات انحصاری قوه مجریه می‌شود. چنان‌که گفته‌اند: «درج اصل ۱۲۷ در قانون اساسی به این معنی است که مجلس شورای اسلامی نه تنها صلاحیت تأسیس یک نهاد که مصوبات آن مافوق مصوبات هیئت وزیران قرار گیرد را ندارد، بلکه هم چنین فاقد صلاحیت تأسیس نهادی است که مصوبات آن هم‌تراز و مترادف با مصوبات هیئت وزیران باشد. این نتیجه‌گیری با ذات تفکیک قوا که اصل ۵۷ بر آن صَحّه نهاده تطابق کامل دارد».^۱

۱. شریف، محمد، «تأملاتی در باب جایگاه قانونی شورای عالی اداری و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش‌های حقوقی، بهار و

البته در عمل، مصوبه شوراهاى پیشنهاددهنده به رئیس‌جمهور، مافوق مصوبه هیئت وزیران است، چنان‌که مصوبه‌هاى هیئت وزیران که در تعارض با اختیارات این شوراها بوده‌اند، توسط نهادهای ناظر بر مصوبه‌های دولت، رد شده‌اند. برای مثال، بند ۳ مصوبه ۱۸۶۷۲۹/ت ۴۵۶۱۸ هـ مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۱۹ هیئت وزیران که بیان کرده بود: «مبلغ پانصد میلیارد ریال اعتبار به صورت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل اعتبارات ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد»، این گونه در نظر ۸۳۹۳۴/هـ ب مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۴ رئیس مجلس رد شد: «وفق ذیل ماده ۱۲ قانون مذکور، امکان تأمین و هزینه شدن اعتبار، منوط به پیشنهاد شورای عالی مدیریت بحران کشور (موضوع ماده ۵ همین قانون) می‌باشد. علی‌هذا بند ۳ تصویب‌نامه از حیث فقدان پیشنهاد شورای عالی مدیریت بحران کشور، مغایر با قانون است».

۴. با توجه به توضیحات پیشین مبنی بر ممنوعیت ایجاد شورای اداری الزام‌کننده متشکل از چند وزیر توسط مجلس، ایجاد شورایی که پیشنهادهای آن منوط به تأیید کمیسیون متشکل از چند وزیر باشد، مُجاز نیست.

با این حال، شورای نگهبان، ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده توسط مجلس را در هر چهار شکل فوق تأیید کرده است. در ضمن، ممنوعیت عضویت غیر وزرا در شورای اداری الزام‌کننده درباره شورای پیشنهاددهنده وجود ندارد، اما چون پیشنهاد شورای پیشنهاددهنده پس از تأیید مرجع تعیین شده توسط قانون‌گذار لازم‌الاجرا می‌شود، همان محدودیت‌های مربوط به محتوای اختیارات شورا که درباره شورای اداری الزام‌کننده گفته شد، درباره شورای اداری پیشنهاددهنده نیز وجود دارد. برای مثال، بند «ج» ماده ۱۵ مصوبه ۱۳۸۲/۰۹/۱۸ مجلس درباره «لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، اختیار «بررسی، اصلاح و تأیید سیاست‌های کلان رفاه و تأمین اجتماعی و پیشنهاد آن به هیئت وزیران» را داده بود، ولی چون محتوای این پیشنهاد جزء سیاست‌های کلان و مشمول اختیارات رهبری بود، در نظر ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ شورای نگهبان، مغایر اصل ۱۱۰ اعلام شد.

مواردی از شورای اداری پیشنهاددهنده به مراجع چهارگانه را ملاحظه می‌کنیم:

یک. شورای پیشنهاددهنده به رئیس جمهور

۱. شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری که طبق ماده ۳ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳ شامل رئیس جمهور، چند وزیر، چند عضو اجرایی غیر وزیر، رئیس نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها با اجازه ایشان، دو نماینده مجلس (به عنوان ناظر) و چند نماینده بخش خصوصی بود.

۲. شورای عالی اداری که طبق ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ شامل رئیس جمهور، چند وزیر، چند عضو اجرایی غیر وزیر، دو شخص خصوصی و دو نماینده مجلس (به عنوان ناظر) بود.

۳. شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که طبق ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ شامل وزیر کار و امور اجتماعی، چند عضو اجرایی غیر وزیر، دو شخص خصوصی و یک نماینده مجلس (به عنوان ناظر) بود.

دو. شورای پیشنهاددهنده به هیئت وزیران

۱. شورای عالی توسعه صادرات غیر نفتی که طبق تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳ شامل رئیس جمهور، چند وزیر، چند عضو اجرایی غیر وزیر و یک نماینده بخش عمومی غیر دولتی بود.

۲. شورای عالی آب که طبق ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹ شامل چند وزیر، چند عضو اجرایی غیر وزیر، یک نماینده مجلس (به عنوان ناظر) و دو نماینده بخش خصوصی بود و تصمیم‌های آن «با تصویب هیئت وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی» لازم‌الاجرا می‌شد.

۳. شورای عالی مبارزه با پول شویی که طبق ماده ۴ قانون مبارزه با پول شویی مصوب ۱۳۸۶ شامل چند وزیر و یک عضو اجرایی غیر وزیر بود.

سه. شورای پیشنهاددهنده به یکی از وزرا

۱. شورای عالی معادن که طبق ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ شامل وزیر صنعت، معدن و تجارت، چند عضو اجرایی غیر وزیر، یک قاضی، چند نماینده بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی و یک نماینده مجلس (به عنوان ناظر) بود.

۲. شورای عالی مدیریت بحران کشور که طبق ماده ۶ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ شامل رئیس جمهور، چند وزیر، دو عضو اجرایی غیر وزیر، رؤسای چند نهاد زیر نظر رهبری، رئیس یک نهاد عمومی غیر دولتی، دو نماینده مجلس (به عنوان ناظر) و دو نماینده بخش خصوصی بود و مصوبه‌های آن «با تأیید رئیس جلسه (رئیس جمهور یا معاون اول رئیس جمهور) و در غیاب وی وزیر کشور لازم‌الاجراست».

چهار. شورای پیشنهاددهنده به کمیسیون متشکل از چند وزیر

طبق ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹، تصمیم‌های شورای عالی آب «با تصویب هیئت وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی» لازم‌الاجرا می‌شد.

با مقایسه شوراهای اداری پیشنهاددهنده یادشده و شوراهای اداری الزام‌کننده که پیش‌تر توضیح داده شد، می‌توان تفاوتی مهم میان آن‌ها مشاهده کرد. برخلاف تصریح شورای نگهبان به این‌که شورای اداری الزام‌کننده باید منحصراً متشکل از وزرا باشد، اما شوراهای اداری پیشنهاددهنده که شامل اعضای اجرایی غیر وزیر، اعضای از قوای مقننه و قضاییه، اعضای از نهادهای خارج از قوا و حتی نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی بوده‌اند به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند. البته این قاعده یک استثنای انتقادآمیز دارد؛ زیرا شورای نگهبان، حضور نمایندگان مجلس را در شوراهای اداری فقط به صورت عضو ناظر تأیید کرده است. این دیدگاه شورای نگهبان از نظر کارکردی این‌گونه مورد انتقاد قرار گرفته است: «حضور نمایندگان مجلس در شوراهای عالی، نماد دموکراتیزه شدن اتخاذ تصمیم در نهادهای تصمیم‌گیر جمعی است. در واقع، نمایندگان مجلس جهت ایفای نقش نمایندگی و نظارت بر تصمیمات شوراها در آن‌ها حضور دارند.»^۱ انتقاد جدی‌تر به این دیدگاه آن است که اگر هدف آن، حفظ استقلال قواست، نباید میان نمایندگان مجلس و

۱. مشهدی و فریادی، پیشین، ص ۱۳۱.

نمایندگان دیگر نهادهای حکومتی تفاوت گذاشته باشد؛ چنان‌که گفته‌اند: «ترکیب اعضای [بعضی] شوراها در قوانین بدین شرح است... اعضای قوه مجریه همراه اعضای قوای مقننه و قضاییه که البته در اکثر موارد عضو قوه مقننه به صورت ناظر و بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند، اما عضو قوه قضاییه دارای حق رأی است و معلوم نیست علت این تفاوت چیست».^۱

در تکمیل این موضوع باید گفت که اگر صلاحیت موضوعی پیشنهادی شورا به قوا و نهادهای مختلف ارتباط داشته باشد، توصیه می‌شود آن شورا شامل نمایندگان تمام آن قوا و نهادها باشد؛ چنان‌که برای مثال گفته‌اند: «در ترکیب شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، نمایندگانی از قوه قضاییه حاضر نیستند؛ گرچه اهداف ایجاد شوراهای مزبور ناظر بر نظام اداری کشور و مدیریت منابع انسانی کشور است».^۲

بند سوم. شورای مشورتی

شورای مشورتی، شورایی است که فقط اختیار ارائه نظر مشورتی دارد و نه تنها استفاده از نظرهای مشورتی آن توسط مراجع دریافت‌کننده مشورت، اختیاری است، بلکه اصولاً درخواست نظر مشورتی از آن نیز در اختیار این مراجع است. طبق این تعریف، ایجاد شورای اداری مشورتی، مستلزم واگذاری اختیارات الزامی به شورا و مداخله در اختیارات قوه مجریه نیست و نمی‌توان ایجاد آن را توسط مجلس ممنوع دانست. چنان‌که بعضی حقوق‌دانان پس از اعلام مغایرت ایجاد شورای اداری با قانون اساسی بیان کرده‌اند: «البته مجلس می‌تواند مقرر کند که رئیس‌جمهور و وزیران موظفند در اجرای اصول ۶۰ و ۱۳۴ و ۱۳۸، از ظرفیت و توان کارشناسی و علمی اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیر دولتی استفاده کنند، اما نمی‌تواند اعمال قوه مجریه را محدود و مقید و مضیق به یک شیوه خاص یعنی از طریق فرآیند شوراهای اداری کند».^۳ هم‌چنین در تأیید ایجاد شورای اداری مشورتی به عنوان یک راهکار سیاسی سازگار با قانون اساسی گفته‌اند: «تشکیل نهادهای اجرایی فراقوه... با

۱. مزروعی ایبانه و عبدالاحد، پیشین، صص ۱۹۰-۱۹۱.

۲. تنگستانی، محمدقاسم، «حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضاییه در «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۸، شماره ۱۹، ص ۶۸.

۳. مزروعی ایبانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۹۶.

معیاربودن شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی که مدّ نظر شورای نگهبان است، ایراد مغایرت با قانون اساسی به آن‌ها وارد خواهد بود. در نهایت... می‌توان ساز و کار سیاسی را به عنوان جای‌گزینی برای ساز و کارهای حقوقی پیشنهاد کرد و اگر هماهنگی بیش‌تر در انجام امور، هدف تأسیس این نهادهاست، سازوکار سیاسی و تشکیل جلسات غیر رسمی با حضور هر عضوی از نهادها و قوای حکومتی در این زمینه راهکار مناسبی است که طی آن، مسئولان امر می‌توانند با یکدیگر به توافق رسیده و هماهنگی‌های لازم را انجام دهند.^۱

البته در عمل، شوراهای اداری مشورتی بسیار نادر هستند. برای مثال، می‌توان به شورای امنیت کشور اشاره کرد که طبق تبصره ۲ ماده ۳ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲ ایجاد شد و می‌گفت: «شورای امنیت صرفاً به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌شود و تصمیم‌گیری در امور مذکور بر عهده وزیر کشور است».

اکنون که با محدودیت‌های اختیار مجلس برای ایجاد شوراهای اداری بر اساس الزام‌آوری اختیارات شورا آشنا شدیم، به جنبه دیگر محدودیت‌های مجلس در ایجاد شورا می‌پردازیم که منحصراً مبتنی بر ترکیب اعضای شورا است.

گفتار دوم. ترکیب اعضای شورا

فارغ از رعایت محدودیت‌های مربوط به الزام‌آوری اختیارات شورا که پیش‌تر مطرح شد، ایجاد شورا توسط مجلس مشمول محدودیت‌هایی است که منحصراً مبتنی بر ترکیب اعضای شورا است؛ چنان‌که بعضی حقوق‌دانان به اصول نقض‌شده قانون اساسی به واسطه ایجاد شوراها را با توجه به ترکیب اعضای شورا به صورت مجزا اشاره کرده‌اند.^۲ این محدودیت به این دلیل است که شورای نگهبان، قانون‌گذاری مجلس نسبت به نمایندگان رهبری در دستگاه‌های حکومتی را ممنوع دانسته است. در ضمن، قانون اساسی، حاوی حکمی در خصوص مُجاز بودن حضور نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی در فعالیت‌های حکومتی نیست. بر این اساس، محدودیت‌های مبتنی بر ترکیب

۱. قطبی و حبیب‌زاده، پیشین، ص ۳۵۹.

۲. مزروعی ابیانه و عبدالاحد، پیشین، ص ۱۹۰-۱۹۱.

اعضای شورا عبارتند از:

۱. مشروط بودن عضویت نمایندگان رهبری در شورا به اذن رهبری؛
 ۲. ممنوعیت عضویت نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی در شورا.
- نگارندگان با استناد به نظر شورای نگهبان مبنی بر مشروط بودن قانون‌گذاری مجلس نسبت به نهادهای مافوق مجلس و نهادهای زیر نظر رهبری به موافقت نهادهای یادشده و رهبری بر این باورند که عضویت نمایندگان این نهادها در شورا نیز باید مشروط به موافقت آن نهادها و رهبری باشد، اما شورای نگهبان به این موضوع باور ندارد.

بند اول. مشروط بودن عضویت نمایندگان رهبری در شورا به اذن رهبری

طبق قانون اساسی، رهبری مافوق مجلس است و از این رو، مصوبه‌های مجلس که برخلاف تصمیم‌های رهبری بوده است یا برای ایشان تکلیفی تعیین کرده‌اند، در نظرهای شورای نگهبان هم چون نظر ۹۴/۱۰۲/۶۰۲ رد شده‌اند. در ضمن، شورای نگهبان در نظرهایی هم چون نظر ۳۸۱۱ مورخ ۱۳۷۱/۰۸/۲۰، ممنوعیت فوق را به تعیین تکلیف برای نهادهای زیر نظر رهبری نیز تسری داده است. جالب توجه این‌که این ممنوعیت حتی شامل نمایندگان رهبری در دستگاه‌های حکومتی از جمله در قالب عضویت آن‌ها در شوراهای اداری نیز می‌شود. برای مثال، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. ماده ۲ مصوبه ۱۳۶۶/۱۰/۱۷ مجلس درباره «لایحه مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی» که نماینده رهبری در جهاد سازندگی (در صورت معرفی توسط ایشان) را عضو شورای مرکزی جهاد سازندگی قرار داده بود و ماده ۳ این مصوبه که برای نماینده مزبور وظایفی در نظر گرفته بود، این گونه در نظر ۱۰۲۲۴ مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۴ شورای نگهبان رد شد: «در مواد ۲ و ۳ با توجه به اصول قانون [اساسی] که به موجب آن، مقام رهبری مافوق قوای سه‌گانه است... مشارکت دادن نماینده آن مقام در مسئولیت‌های اجرایی، مخالف قانون اساسی است.» پس از آن‌که مجلس ماده ۳ مصوبه را حذف کرد، شورای نگهبان مصوبه مجلس را تأیید کرد.

۲. ماده ۳ مصوبه ۱۳۸۱/۰۸/۱۲ مجلس درباره «لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» که رئیس نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها را عضو شورای عالی علوم، تحقیقات و

فناوری قرار داده بود، این گونه در نظر ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ شورای نگهبان رد شد: «تعیین وظیفه در ماده ۳ برای رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها بدون اذن معظم له خلاف موازین شرع شناخته شد».

این مصوبه از جمله ماده ۳ آن، هیچ وظیفه‌ای را برای رئیس نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها تعیین نکرده بود، بلکه فقط اعضای شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری را معرفی کرده بود. در هر صورت، پس از آن که مجلس عضویت این شخص را به اذن رهبری وابسته کرد، شورای نگهبان به آن ایراد نگرفت.

بند دوم. ممنوعیت عضویت نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی در شورا

تفکیک حوزه فعالیت بخش‌های حکومتی و غیر حکومتی (خصوصی و عمومی غیر دولتی) در زمینه‌های مختلف، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و خطوط اصلی این تفکیک را اصولاً قانون اساسی مشخص می‌کند؛ چنان که برای مثال، اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، نظام اقتصادی را به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم کرد. قانون‌گذار عادی هر کشور نیز می‌تواند با مجوز قانون‌گذار اساسی همانند دستور ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، حوزه فعالیت بخش‌های حکومتی و غیر حکومتی را تعیین کند؛ چنان که برای مثال، «مواد ۸ و بعد قانون مدیریت خدمات کشوری با تفکیک میان امور حاکمیتی از امور تصدی درصدد آن است که دولت را از انجام فعالیت‌هایی که در حوزه بخش خصوصی قرار می‌گیرد، منع نماید»^۱.

درباره عضویت نمایندگان بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی در شوراها باید گفت با توجه به این که در شوراها مشورتی و پیشنهاددهنده، در نهایت، اتخاذ تصمیم الزام‌آور در اختیار مراجع پیش‌بینی شده در قانون اساسی است، عضویت نمایندگان فوق‌مجاز است. در واقع، استفاده از نظر مشورتی / پیشنهادی بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی نه تنها مجاز، بلکه در بعضی موارد بسیار توصیه شده است؛ چنان که گفته‌اند: «دولت در انجام امور خود نیاز به مشاوره دارد، مهم است که مشاوره عمومی... همه گروه‌های علاقه‌مند و وابسته به مقررات پیشنهادی را دربرگیرد و از نظرات گروه‌های ذی‌نفع به طور شفاف استفاده شود... مشورت باید تا حد امکان در مراحل اولیه بررسی

۱. نجفی خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون سپاری»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۴، ص ۱۰۲.

پیش‌نویس‌ها انجام گیرد تا تأثیر بیش‌تری بر تدوین دقیق‌تر مصوبه داشته باشد.^۱ درباره مبانی و ادله ضرورت استفاده از شوراهای متشکل از نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی نیز به سه عامل خرد جمعی، مشارکت و تخصص‌گرایی استناد شده است.^۲

برای مثال، درباره استفاده از نظرهای مشورتی بخش خصوصی در زمینه‌های پولی و مالی گفته شده است: «در برخی از نظام‌ها، موضوع تأسیس نهادی به نام «شورای سیاست پولی در سایه» در کنار نهادهای اصلی تصمیم‌گیرنده مطرح شده است. شورای مذکور متشکل از فعالان و صاحب‌نظران بخش خصوصی حوزه پولی است که به منظور ارزیابی عملکرد مثبت و منفی سیاست‌های وضع شده و هم‌چنین ارائه پیشنهادی مناسب برای سیاست‌گذاران اصلی این حوزه اقدام می‌کند.»^۳ به عنوان مثالی دیگر، در زمینه مشارکت بخش خصوصی در زمینه ایمنی حمل‌ونقل گفته شده است: «در حوزه حکمرانی شدآمد چون بیش‌ترین علل تصادفات به تخلفات انسانی مربوط است، به موضوع به‌کارگیری افراد، رانندگان و شهروندان برای رعایت قوانین و مقررات ایمنی شدآمد توجه نشده است... با این وصف، در بند ۶ مصوبات نشست فوق‌العاده کمیسیون ایمنی راه‌ها مقرر شده بود تمهیداتی برای مشارکت تشکلهای غیر دولتی از قبیل انجمن طرفداران ایمنی حمل‌ونقل فراهم شود.»^۴

در هر صورت، اصولاً در نظام‌های حقوقی مختلف، حضور نمایندگان بخش خصوصی در شوراهای مشورتی و پیشنهاددهنده کاملاً رایج است. برای مثال می‌توان به «شورای اجتماعی اقتصاد ملی» در کشور کنیا^۵ و «شورای بنگاه توسعه تجارت خارجی» در کشور مالزی^۶ اشاره کرد. در نظام حقوقی

۱. گرجی، علی‌اکبر و هدیه‌سادات میرترابی، «تبیین اصول مقررات‌گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، نیم‌سال دوم ۱۳۹۶، شماره ۳۲، ص ۳۰.

۲. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و محسن ابوالحسنی، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۵، شماره ۱۳، صص ۱۱۴-۱۱۶.

۳. بنایی اسکویی، مجید و ویدا میرزایی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۹، شماره ۶۶، ص ۱۴۳.

۴. وزیری، محمود، سعیدرضا ابدی و مهدی هداوند، «تحلیل جایگاه، عملکرد و تصمیمات کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در ساختار حقوق شوراهای اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۲، شماره ۱۴، صص ۵۷-۵۸.

۵. عربانی دانا، علی، «اقتصاد شهری در جهان: برنامه‌ریزی برای توسعه کلان‌شهر نایروبی»، اقتصاد شهر، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۷، ص ۹۴.

۶. انتصاری، سعید، «ایجاد نهادهای مؤثر در توسعه اقتصادی»، نامه اتاق بازرگانی، ۱۳۷۶، شماره ۳، ص ۱۹.

ایران نیز پیش‌تر ملاحظه شد که شوراهای اداری پیشنهاددهنده متعدد با عضویت نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی ایجاد شده‌اند.

درباره حضور نمایندگان بخش خصوصی و عمومی غیر دولتی در شورای الزام‌کننده باید گفت که بعضی حقوق دانان، خواستار این موضوع شده‌اند؛ چنان‌که گفته‌اند: «در قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده است که شورای پول و اعتبار مرکب از ۱۱ عضو است... در این میان، پنج نفر از اعضا از دولت هستند. دو نفر به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس جمهور انتخاب می‌شوند که طبیعتاً آن‌ها نیز به دلیل تأیید دولت، رویکرد دولتی خواهند داشت. دو نفر از بخش خصوصی در این شورا حضور دارند و یک نفر هم نماینده دادستان است. البته دو نماینده مجلس نیز بدون حق رأی و به عنوان ناظر در این شورا حضور دارند. به طور کلی می‌توان گفت زمینه برای مشورت با کارشناسان و افرادی خارج از بانک پیش‌بینی نشده است»^۱.

با وجود این، شورای نگهبان، عضویت نمایندگان بخش خصوصی را در شورای الزام‌کننده نپذیرفته است. برای مثال، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. بند «الف» ماده ۸۰ مصوبه ۱۳۸۹/۰۹/۱۷ مجلس درباره «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» که اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی را مشخص کرده بود، این‌گونه در نظر ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ شورای نگهبان رد شد: «از آن‌جا که وظایف مربوط به بانک مرکزی، امور حاکمیتی محسوب می‌شوند، بنابراین، بند «الف» ماده ۸۰ مغایر با اصل ۴۴ قانون اساسی شناخته شد».

طبق این ضابطه، اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی عبارت بودند از: «وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، هفت نفر اقتصاددان». در این میان، این ابهام وجود دارد که آیا این ایراد به واسطه حضور عضو اجرایی غیر وزیر، نماینده قوه قضاییه، نماینده یک نهاد عمومی غیر دولتی یا نمایندگان بخش خصوصی مطرح شده است یا خیر. همین ابهام سبب شد در زمان اصلاح این ماده در جلسه ۲۷۹ دوره هشتم مجلس مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ بحث‌هایی مفصل انجام شود. در نهایت، بیش‌تر نمایندگان مجلس، حضور نمایندگان خارج از قوه مجریه را در مجمع عمومی بانک مرکزی

۱. گرجی و میرترابی، پیشین، ص ۳۱.

نپذیرفتند و مصوبه مجلس مبنی بر عضویت «رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران» در مجمع عمومی بانک مرکزی به تأیید شورای نگهبان رسید.

۲. ماده ۸۱ مصوبه ۱۳۸۹/۰۹/۱۷ مجلس درباره «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» که اعضای شورای پول و اعتبار را مشخص کرده بود، این‌گونه در نظر ۸۹/۳۰/۴۰۷۳۳ شورای نگهبان رد شد: «در ماده ۸۱، ترکیب این شورا با توجه به وظایفی که در قانون... به آن محول گردیده است، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.» استناد به اصل ۶۰ قانون اساسی در این نظر حاکی از این است که حضور اعضای غیر وزیر از جمله حضور نمایندگان بخش خصوصی، مورد ایراد شورای نگهبان بود؛ زیرا اصل ۶۰ بیان می‌کند: «اعمال قوه مجریه... از طریق رئیس جمهور و وزراست».

۳. ماده ۱۶ مصوبه ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ مجلس درباره «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» در خصوص اعضای شورای پول و اعتبار این‌گونه در نظر ۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲ شورای نگهبان رد شد: «در ماده ۱۶، ترکیب شورای پول و اعتبار با توجه به عضویت اعضای غیر قوه مجریه، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.» طبق این نظر، حضور اعضای غیر قوه مجریه از جمله نمایندگان بخش خصوصی در شورای پول و اعتبار مورد ایراد قرار گرفت. البته این نظر برخلاف ظاهر اصل ۶۰ قانون اساسی است که طبق آن، حضور اعضای اجرایی غیر وزیر نیز در شورای الزام‌کننده ممنوع است و این موضوع در بعضی موارد هم چون نظر ۶۲۰۶ مورخ ۱۳۶۱/۰۸/۲۳ و نظر ۹۷/۱۰۲/۸۷۰۸ شورای نگهبان به طور صریح اعلام شده است.

نتیجه‌گیری

ایجاد شوراهای اداری توسط مجلس شورای اسلامی چه پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و چه پس از آن، بسیار رایج بوده است، اما بسیاری از حقوق دانان این اقدام مجلس را مداخله در اختیارات قوه مجریه و مغایر قانون اساسی می‌دانند. این در حالی است که شورای نگهبان بر بسیاری از مصوبه‌های مجلس در زمینه ایجاد شوراهای اداری مُهر تأیید گذاشته است. در این پژوهش ملاحظه شد که نه دیدگاه مخالفان ایجاد شورا توسط مجلس و نه تمام نظرهای شورای نگهبان را نمی‌توان پذیرفت. در واقع، محدودیت‌های قانونی مجلس برای ایجاد شوراهای اداری به

سه عامل الزام‌آوری اختیارات شورا، محتوای اختیارات شورا و ترکیب اعضای شورا بستگی دارد و این محدودیت‌ها را می‌توان به این صورت خلاصه کرد:

۱. ایجاد شورای اداری الزام‌کننده که نظرهای آن بدون تأیید مراجع صلاحیت‌دار پیش‌بینی شده در قانون اساسی الزام‌آور می‌شود، مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است. با وجود این، شورای نگهبان، ایجاد شورای اداری الزام‌کننده را پذیرفته است؛ هرچند ایجاد آن را وابسته کرده است به این‌که وظایف قوه مجریه صرفاً به شورای متشکل از وزرا واگذار شود و اختیارات شورا ناقض استقلال قوا نباشد.

۲. ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده که پیشنهادهای آن به تأیید هر یک از وزرا وابسته است مغایر قانون اساسی نیست؛ زیرا به موجب اصل ۱۳۳ قانون اساسی، مجلس، صلاحیت محدود کردن اختیارات وزرا را از جمله در قالب ایجاد شورا دارد. هم‌چنین ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده که پیشنهادهای آن منوط به تأیید هیئت وزیران است، مغایر قانون اساسی نیست؛ زیرا هیئت وزیران اختیار اعمال هر گونه اصلاح در این پیشنهادها را دارد و محدودیت ناچیز اقدام نکردن هیئت وزیران تا زمان ارائه پیشنهاد شورای پیشنهاددهنده قابل چشم‌پوشی است.

در این میان، ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده که پیشنهادهای آن به تأیید رئیس‌جمهور وابسته است، مغایر قانون اساسی است؛ زیرا مفید بودن ایجاد چنین شورایی بستگی دارد به این‌که تصمیم‌های آن مافوق یا هم‌تراز تصمیم‌های هیئت وزیران باشد و این موضوع، محدودکننده اختیار هیئت وزیران است. هم‌چنین ایجاد شورای اداری که پیشنهادهای آن به تأیید کمیسیون متشکل از چند وزیر وابسته باشد، مجاز نیست؛ زیرا این موضوع مستلزم ایجاد شورای اداری الزام‌کننده متشکل از چند وزیر و مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ است. با وجود این، شورای نگهبان، ایجاد شورای اداری پیشنهاددهنده توسط مجلس را در هر چهار شکل یادشده تأیید کرده است.

۳. ایجاد شورای مشورتی هیچ مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ زیرا نه تنها استفاده از نظرهای شورای مشورتی به طور کامل در اختیار دریافت‌کننده مشورت است، بلکه اصولاً درخواست نظر مشورتی از چنین شورایی نیز در اختیار دریافت‌کننده مشورت است.

۴. شورای نگهبان به درستی، عضویت نمایندگان رهبری در دستگاه‌های حکومتی را در هر سه نوع شورای الزام‌کننده، پیشنهاددهنده و مشورتی به اجازه رهبری وابسته دانسته است. نگارندگان بر

این باورند که عضویت نمایندگان نهادهای مافوق مجلس و رؤسا (نمایندگان) نهادهای زیر نظر رهبری نیز در هر نوع شورایی باید به موافقت نهادهای یاشده و رهبری وابسته باشد، هرچند شورای نگهبان به این موضوع باور ندارد.

۵. شورای نگهبان به درستی، عضویت نمایندگان تمام نهادهای حکومتی (با رعایت بند ۴ فوق) و حتی بخش خصوصی را در شوراهای پیشنهاددهنده و مشورتی مجاز دانسته است؛ زیرا تصمیم‌گیری الزام‌آور در این شوراها، در نهایت در اختیار مراجع پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی است. البته شورای نگهبان لازم دانسته است نمایندگان مجلس عضو شورا دارای حق رأی نباشند که این شرط قابل انتقاد است؛ زیرا میان نمایندگان مجلس عضو شورا و دیگر اعضای شورا تمایزی بی‌دلیل می‌گذارد.

در پایان، با توجه به مفید بودن استفاده از ظرفیت نظرهای تخصصی شوراها بهتر است مقنن اساسی، امکان ایجاد شوراهای اداری پیشنهاددهنده و الزام‌کننده را پیش‌بینی کند و به اختلاف‌ها در این زمینه پایان دهد.

هم‌چنین نگارندگان بر این باورند که با وجود رویه مبهم و ضد و نقیض شورای نگهبان در زمینه اختیار مجلس برای ایجاد شورای اداری الزام‌کننده مناسب است با اتکا به تفکیک تصمیم‌های موردی و نوعی در نظام حقوقی ایران، ایجاد شورای اداری الزام‌کننده را که فقط اختیار صدور تصمیم موردی داشته باشد، با هر ترکیب اعضا مجاز بداند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (جلد ۳)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۲. مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.

۲. مقاله

۱. اصلانی، فیروز و علی سهرابلو، «کارکرد اجرایی نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال پنجاهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۲، صص ۲۴۱-۲۶۰.
۲. انتصاری، سعید، «ایجاد نهادهای مؤثر در توسعه اقتصادی»، نامه اتاق بازرگانی، ۱۳۷۶، شماره ۳، صص ۱۷-۲۰.
۳. بنایی اسکویی، مجید و ویدا میرزایی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۹، شماره ۶۶، صص ۱۴۱-۱۸۰.
۴. تنگستانی، محمدقاسم، «حدود و لوازم اختیارات رئیس قوه قضاییه در «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری» در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، تابستان ۱۳۹۸، شماره ۱۹، صص ۵۳-۷۸.
۵. جلالی، محمد و صادق سازگاری، «پای‌بندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان‌سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴، صص ۴۹-۷۲.
۶. دبیرنیا، علی‌رضا، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی (استقلال قوا یا تحدید صلاحیت‌های قوه مجریه)»، مجله حقوقی دادگستری، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۸۸، صص ۱۱۵-۱۴۴.
۷. شریف، محمد، «تأملاتی در باب جایگاه قانونی شورای عالی اداری و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش‌های حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۱، شماره ۱، صص ۵۹-۷۴.
۸. عربانی دانا، علی، «اقتصاد شهری در جهان: برنامه‌ریزی برای توسعه کلان‌شهر نایروبی»، اقتصاد شهر، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۷، صص ۸۶-۹۵.

۹. قطبی، میلاد و توکل حبیب‌زاده، «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره چهل و پنجم، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۳، صص ۳۴۱-۳۶۰.
۱۰. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و محسن ابوالحسنی، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۵، شماره ۱۳، صص ۱۰۹-۱۳۳.
۱۱. گرجی، علی‌اکبر و هدیه‌سادات میرترابی، «تبیین اصول مقررات‌گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، نیم‌سال دوم ۱۳۹۶، شماره ۳۲، صص ۷-۳۶.
۱۲. مزروعی‌ایبانه، یحیی و علی‌عبدالاحد، «نظام حقوقی حاکم بر شوراهای اداری درون قوه مجریه، آسیب‌شناسی و ارائه الگوی مطلوب»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۴۰، صص ۱۸۵-۲۱۱.
۱۳. نجفی‌خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری»، برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و یکم، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۴، صص ۱۰۱-۱۳۴.
۱۴. وزیری، محمود، سعیدرضا ابدی و مهدی هداوند، «تحلیل جایگاه، عملکرد و تصمیمات کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در ساختار حقوق شوراهای اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۲، شماره ۱۴، صص ۴۴-۶۵.

Legal Restrictions of establishing Administrative Councils by Iran's Parliament

AbdolMajid Soudmandi¹

Mahmoud Abbasi²

Abstract

Iran's Constitution, whether before or after revision of 1368, does not express the authority of the legislature to establish councils; nevertheless, Iran's Parliament has established numerous administrative councils. But jurists disagree about this authority of the Parliament; some, referring to the general legislative competence of the Parliament, have confirmed this authority; while some have considered this authority as an interference in the executive branch's authority and against the Constitution. However, the Guardian Council has, subject to certain conditions, confirmed this authority. In this article, in order to identify the legal restrictions of establishing administrative councils by Iran's Parliament, we study the opinions of the Guardian Council in a descriptive analytical manner. According to this, the factors affecting this authority are: binding of the council's authority, content of the council's authority and composition of the council; of course, in most cases, a combination of these factors limits establishing a council. Overall, neither the opinion of the Guardian Council nor of the opponents of this authority of the Parliament can be accepted; the opinion of the Guardian Council regarding authorization to establish a consultative council is acceptable, but Its opinion regarding authorization to establish a binding council (Commissions consisting of ministers) is contrary to the principles 60 and 138 of the Constitution, and Its opinion regarding authorization to establish a recommending council is only acceptable about recommending councils to the Cabinet and to each of the ministers, and not about recommending councils to the President and to Commissions consisting of ministers.

KeyWords: Administrative Council, Binding Council, Recommending Council, Consultative Council, the Guardian Council

1. Assistant Prof., Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Payame Noor University, Tehran, Iran (Corresponding Author), Soudmandi@pnu.ac.ir

2. Associate Prof., Faculty of Medical Ethics and Law Research Center, Shahid Beheshti University of Medical Sciences, Tehran, Iran, dr.abbasi@sbm.ac.ir