

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

۹. نظارت شورای نگهبان

بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت

یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۰۰

تاریخ: ۱۳۹۳/۶/۲۴



شناسنامه

عنوان:

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
۹. نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت
یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی

مؤلف:

میثم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۰۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۶/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
مبحث اول: ماهیت اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت.....	۶
مبحث دوم: تبیین مفهوم اساسنامه‌های دولتی و نسبت این اسناد با سایر مقررات دولتی.....	۱۱
مبحث سوم: چرایی و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یا کمیسیونهای داخلی مجلس شورای اسلامی.....	۱۵
نتیجه‌گیری.....	۲۰
منابع.....	۲۲

چکیده

بر اساس ضابطه و معیار شکلی پذیرفته شده در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، تصویب اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت توسط مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های داخلی آن و یا دولت علیرغم دارا بودن ماهیت تقنینی، بسته به مرجع تصویب کننده آن، حسب مورد عنوان «قانون» یا «مقرره» به خود می‌گیرد. شورای نگهبان صرف نظر از عنوان مصوبه، بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی نظارت بر اساسنامه‌های مزبور را از جهت عدم مغایرت با موازین و احکام شرع و قانون اساسی بر عهده دارد. اگر اساسنامه‌های مذکور از جانب مجلس شورای اسلامی و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب برسند، شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ در مهلت زمانی ده روزه بر آنها نظارت پیشینی خود را اعمال می‌نماید و اگر اساسنامه‌های فوق از جانب دولت به تصویب رسند، شورای نگهبان بر اساس ذیل اصل ۸۵ نظارت پیشینی خود را از جهت عدم مغایرت این مصوبات با شرع و قانون اساسی بر آنان اعمال می‌کند. همچنین در صورت اخیر، مصوبات دولت با توجه به اینکه مقررات دولتی محسوب می‌شوند، نباید با قوانین حاکم، مغایرتی داشته باشند. لذا برای اعمال این نظارت برای رئیس مجلس شورای اسلامی نیز ارسال می‌گردند. با توجه به اینکه اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، قواعد لازم الاجرا هستند (صرف نظر اینکه این قواعد قانون یا مقرره می‌باشند، با توجه به مرجع تصویب کننده آنها)، لذا این قواعد نباید با هنجارهای برتر نظام اسلامی، یعنی احکام شرع و قانون اساسی مغایرت داشته باشند، از این رو نظارت شورای نگهبان در اصل ۸۵ پیش بینی شده است. چگونگی اعمال این نظارت نیز مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی صورت می‌گیرد.

واژگان کلیدی:

شورای نگهبان - اساسنامه های مصوب دولت - اساسنامه های مصوب مجلس -
اساسنامه های مصوب کمیسیون های داخلی مجلس - نظارت

مقدمه

شورای نگهبان بر اساس اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی صلاحیت نظارت تقنینی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی را داراست. قانون‌گذار اساسی علاوه بر صلاحیت مزبور در خصوص نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، صلاحیت نظارت بر اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت را نیز از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان اعطاء نموده است. حکم اخیر در خصوص اعطای صلاحیت به دولت در این زمینه، در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ مقرر نشده بود و این موضوع فقط در صلاحیت مجلس شورای اسلامی بود.^۱ عدم پیش‌بینی این امر در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ سبب شده بود نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با مشکلاتی در این زمینه مواجه گردد و لذا اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مبادرت به اصلاح و الحاق این حکم به اصل ۸۵ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ کردند.^۲

در تبیین حکم اخیر موجود در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی باید بیان نمود که مجلس شورای اسلامی ابتداءً این حق را داراست که اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، را بر اساس اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی در حوزه صلاحیت تقنینی خود به تصویب برساند. قانون‌گذار اساسی در اصل ۸۵، این صلاحیت

۱. اصل هشتاد و پنج قانون اساسی سال ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأت واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم 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.»

۲. قسمت الحاقی به اصل هشتاد و پنج قانون اساسی مقرر می‌دارد: «همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم 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 نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالفت 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.»

مجلس شورای اسلامی را قابل تفویض به کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت دانسته است. به عبارت دیگر قانون‌گذار اساسی، مجلس شورای اسلامی را مخیر به تفویض صلاحیت خود در تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، به کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت نموده است.^۱ در هر صورت بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، هم دولت و هم مجلس شورای اسلامی (اعم از خود مجلس و کمیسیون‌های آن) باید اساسنامه مصوب خود را به شورای نگهبان ارسال نمایند تا این شورا اساسنامه مصوب مراجع فوق را از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی بر اساس اصل ۹۶ قانون اساسی مورد نظارت و بررسی قرار دهد.

بر همین اساس، سوال اصلی این نوشتار عبارت است از چرایی و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، مصوب هیأت وزیران یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی؟

در راستای پاسخ به سؤال اصلی و به منظور فهم صحیح از نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب هیأت وزیران یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و چرایی و چگونگی اعمال این نظارت توسط شورای نگهبان، سؤالات فرعی دیگری را نیز مورد بررسی قرار خواهیم داد. از جمله

۱. لازم به ذکر است که قانون‌گذار، در برخی موارد در ذیل یک قانون به صورت کلی اجازه تفویض اساسنامه مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی را حسب مورد به دولت تفویض می‌نماید. به طور مثال می‌توان به ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه اشاره نمود که مقرر می‌دارد: «به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکتهای دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکتهایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکتهای دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکتهای، تصویب آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آئین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابه‌جایی و انتقال وظائف، نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند.» و یا آنکه مجلس شورای اسلامی طی ماده واحده‌ای به تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۸ اجازه تصویب «اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی» را به دولت تفویض نمود که این مصوبه در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۲۸ به تأیید شورای نگهبان نیز رسید.

سؤالات فرعی آن است که آیا تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت توسط دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی، در نظام جمهوری اسلامی ایران قانون‌گذاری محسوب می‌شود یا خیر؟ آیا مصوباتی که دولت در این زمینه دارد، در حکم قانون عادی می‌باشد و یا آنکه این موارد از جنس مقررات دولتی است؟ جایگاه این اسناد، در سلسله مراتب قواعد حقوقی چیست؟

بر اساس سؤال اصلی این نوشتار، تلاش می‌شود تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی به سؤال اصلی و سایر سؤالات موجود پاسخ داده شود. بررسی ماهیت مصوبات مزبور، جایگاه این مصوبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و در نهایت چگونگی نظارت شورا بر این اساسنامه‌ها، اساسی‌ترین بحث‌های این پژوهش می‌باشد. از همین رو پژوهش حاضر، در سه مبحث مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در مبحث نخست، به تبیین و تحلیل ماهیت تقنینی یا اجرایی اساسنامه‌های مصوب سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، مصوب هیأت وزیران و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی می‌پردازیم. سپس در مبحث دوم به بررسی نسبت اساسنامه‌های مذکور با مقررات دولتی و جایگاه این اسناد در سلسله مراتب قواعد حقوقی می‌پردازیم. در نهایت بر اساس مطالب بررسی شده در دو مبحث ابتدایی، در مبحث سوم به سوال اصلی این پژوهش، یعنی به تبیین و تحلیل چرایی و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، مصوب هیأت وزیران و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی خواهیم پرداخت.

مبحث اول: ماهیت اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت

همان‌طور که پیشتر اشاره نمودیم، تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جانب دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس، موضوعی بود که بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ به عنوان یکی از مشکلات اساسی و جدی در نظام حقوقی ما مطرح گردید. با توجه به اینکه قانون اساسی سال ۱۳۵۸ حکمی در خصوص تصویب اساسنامه‌های مؤسسات و شرکت‌های دواتی توسط دولت پیش بینی ننموده بود، شورای نگهبان نیز تفویض این امر را مغایر با قانون اساسی دانسته و معتقد بود که تصویب اساسنامه‌های مزبور یک امر با ماهیت تقنینی است که لزوماً باید توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسد. این مشکل و نگرانی در صحبت‌های اعضای شورای بازنگری مشخص و هویداست. مذاکرات صورت گرفته اعضاء در خصوص ضرورت پیش‌بینی این حکم، بیان می‌دارد که یکی از مشکلات قانون اساسی سال ۱۳۵۸ این بود که دولت موظف است اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌ها دولتی و یا وابسته به دولت، را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی بفرستد و این امر در عمل مشکلاتی را برای دولت و همچنین مجلس شورای اسلامی ایجاد کرده بود. در سال‌های اولیه پس از تصویب قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، از نظر شورای نگهبان قانون تلقی نمی‌شد و دولت راساً به آنها رسیدگی کرده و آنها را به تصویب می‌رساند. با نگاهی به سوابق موجود در می‌یابیم، پس از مدتی شورای نگهبان مفاد اساسنامه‌های مزبور را قانون دانسته و واگذاری آنها به دولت را مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی اعلام نمود.^۱ از این رو دولت مکلف گردید که برای تصویب اساسنامه‌ها، آن‌ها را به مجلس شورای اسلامی

۱. برای نمونه می‌توان به نظریه شماره ۳۰۱۵ مورخ ۱۳۶۷/۹/۲ شورای نگهبان در خصوص لایحه «اساسنامه صندوق‌های رفاه دانشجویان اشاره نمود که شورای نگهبان تصویب اساسنامه مزبور توسط دولت را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی اعلام نمود. (مجموعه نظریات شورای نگهبان، دوره سوم، ۱۳۸۵: ۵۶۵) لذا مجلس شورای اسلامی به منظور رفع این ایراد، تصویب اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نمود و کمیسیون داخلی مجلس، اساسنامه مزبور را پس از بررسی و اصلاح به مدت ۵ سال به صورت آزمایشی تصویب کرد و سپس شورای نگهبان در خصوص این مصوبه اظهار نظر نمود. (مجموعه نظریات شورای نگهبان، دوره سوم، ۱۳۸۵: ۶۲۲ - ۶۲۷)

ارسال نماید و این موضوع مشکلاتی را به بار آورد. مشکل اساسی ایجاد شده این بود که تا زمانی که تغییر مورد نظر در اساسنامه انجام نمی‌شد و مجلس آن را تصویب نمی‌کرد، دولت نمی‌توانست در سازمان‌های مربوطه اصلاحات و تغییراتی را انجام دهد. برخی از مطالب محرمانه اساسنامه‌ها به صورت علنی در صحن مجلس مطرح می‌شد و گاه هیأت مدیره و یا مدیر عامل مورد انتقاد قرار می‌گرفتند و دولت از ارسال اساسنامه‌ها به مجلس پشیمان می‌شد. به منظور اداره بهتر امور و ایجاد تحرک در سازمان‌ها این پیشنهاد مطرح شده بود.» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۱۰۵ - ۱۱۱۳) از همین رو در سال ۱۳۶۸ در شورای بازنگری قانون اساسی به منظور اصلاح اصل ۸۵ پیشنهاداتی مطرح گردید.^۱

پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تصویب قوانین آزمایشی در موارد ضروری توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی، تنها استثناء موجود در قانون اساسی بود که صلاحیت مجلس در قانونگذاری را به نوعی تخصیص زده بود، لکن در بازنگری قانون اساسی، استثنائی دیگر یعنی تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، توسط هیأت وزیران و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس به صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی وارد گردید. لذا این دو استثناء کلی که هر دو نیز در اصل ۸۵ تقریر شده است، در خصوص قانونگذاری توسط مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران موجود است.

در نتیجه باید بیان نمود که ماهیت اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب می‌رسد، ماهیتی تقنینی است و به نوعی این امر، «قانونگذاری» ولو توسط دولت محسوب می‌شود. هر چند که ماهیت اساسنامه‌های مزبور تقنینی است، اما آیا اساسنامه‌های مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت و نه کمیسیون‌های داخلی مجلس

۱. به‌طور مثال می‌توان به پیش نویس موجود در شورای بازنگری که از جانب کمیسیون دوم پیشنهاد و در صحن علنی شورا قرائت گردید، اشاره نمود که مقرر می‌داشت: «اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت در کمیسیون‌های ذربط مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود و مجلس می‌تواند تصویب اساسنامه برخی از سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت را به دولت واگذار نماید» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۰۶ و ۱۱۰۵)

به تصویب می‌رسد، را باید قانون دانست یا خیر؟

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با توجه به پذیرش معیار شکلی در قانون اساسی (مانند اصول ۵۸، ۷۱ و...) باید به هر مصوبه مجلس شورای اسلامی صرف نظر از محتوای آن مصوبه (بدون در نظر گرفتن محتوای عام یا جزئی آن)، عنوان «قانون» داد.

بر همین اساس، می‌توان بیان داشت که این موضوع درخصوص اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب می‌رسد، روشن و واضح است. این موارد بدون تردید قانون محسوب می‌شود و مصوبات مزبور بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی باید به منظور بررسی عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال گردد. لذا با توجه به اینکه این مصوبات برخاسته از نهاد مجلس است و قانون محسوب می‌شود، قانون‌گذار اساسی صلاحیتی برای رئیس مجلس در این راستا همچون اساسنامه‌های مصوب دولت، پیش بینی ننموده است. اما در خصوص قانون بودن یا نبودن اساسنامه‌های سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت و نه کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب می‌رسد، باید بیان نمود که به نظر می‌رسد، هر چند که ماهیت این اساسنامه‌ها تقنینی است، لکن با توجه به تعریفی که از قانون ارائه دادیم و پذیرفتن معیار شکلی برای قانون دانستن یک مصوبه، اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت به تصویب می‌رسد، قانون محسوب نمی‌شود. به عبارت دیگر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، هر آنچه که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، «قانون» محسوب می‌شود و هر آنچه که به تصویب دولت و نهادهای دولتی برسد، «مقررات و ضوابط دولتی» به حساب می‌آید. بر این اساس باید گفت چنانچه اساسنامه‌های دولتی نیز به تصویب مجلس یا کمیسیون‌های مجلس برسند، «قانون» به حساب می‌آیند و چنانچه این اساسنامه‌ها به تصویب دولت برسند، قانون محسوب نمی‌شوند. اگرچه برخی اموری که به تصویب مجلس می‌رسند دارای ماهیت اجرایی هستند مانند بودجه و استخدام کارشناسان خارجی و ... لیکن همین موارد نیز به دلیل تصویب توسط مجلس در سلسله مراتب قواعد حقوقی «قانون» به حساب می‌آیند. (جهان بین، ۱۳۹۳: ۱۴ و ۱۵)

معیاری که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران درخصوص «قانون» پنداشتن یک مصوبه، حاکم می‌باشد را بررسی کرده و بر اساس آن اثبات نمودیم که اساسنامه‌های

سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت به تصویب می‌رسد، قانون نیست. اما علاوه بر دلیل فوق، مؤیداتی در نظام جمهوری اسلامی ایران در این زمینه وجود دارد که بر استحکام و اتقان نظریه مزبور در بحث حاضر، می‌افزاید و صحت نظریه قانون ندانستن اساسنامه‌های فوق را تأیید و تقویت می‌نماید.

اولین مؤید در خصوص قانون ندانستن اساسنامه‌های سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت که توسط دولت به تصویب می‌رسند در اصل ۸۵ قانون اساسی وجود دارد. قانون‌گذار اساسی در ذیل این اصل، علاوه بر اینکه نظارت شورای نگهبان را بر اساسنامه‌های مصوب دولت، از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی پیش بینی نموده است، به ضرورت نظارت بر این مصوبات از جهت مغایر نبودن با قوانین و مقررات عمومی کشور از جانب «رئیس مجلس شورای اسلامی» تأکید و تصریح کرده است. در نظر گرفتن چنین نظارتی از جانب «رئیس مجلس» بر اساسنامه‌های مصوب دولت (و نه کمیسیون‌های داخلی مجلس) بیانگر آن است که شأن و اعتبار این مصوبات مادون قانون می‌باشد و در مرتبه مقررات دولتی باید تعریف گردد. لذا این نظارت در صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شده است. مؤید دوم نیز بر اساس مؤید اول بیان می‌شود. همان‌طور که اشاره شد، این اساسنامه‌ها نباید مغایر قوانین و مقررات عمومی^۱ کشور باشند. لذا اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که به تصویب دولت می‌رسند، اساساً نمی‌توانند در مقام تعارض و یا تضاد با قوانین درآیند، این در حالی است که اساسنامه‌های دولتی که توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب می‌رسند، بر اساس اصل ۸۵ دارای چنین قیدی نبوده و صرفاً بر اساس اصل ۹۶ همانند سایر قوانین تنها توسط شورای نگهبان از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد نظارت قرار می‌گیرند و لذا می‌توانند مغایر با سایر قوانین و مقررات (به جز قانون اساسی که بیان شد) باشند.

مؤید سوم و آخر در این زمینه که نشان می‌دهد اساسنامه‌های دولتی که توسط دولت به تصویب می‌رسند، قانون نمی‌باشند و آنها را باید در ذیل مقررات دولتی تعریف نمود رویه عملی شورای نگهبان در این زمینه است. همان‌طور که پیشتر اشاره نمودیم، به موجب ذیل

۱. با توجه به سلسله مراتب قواعد حقوقی و ذیل اصل هشتاد و پنج قانون اساسی، به نظر می‌رسد که مقصود قانونگذار اساسی از عبارت «مقررات عمومی» در اصل ۸۵، قانون عادی و آنچه که در حکم قانون عادی است، می‌باشد.

اصل هشتاد و پنج قانون اساسی، اساسنامه‌های سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت که توسط دولت به تصویب می‌رسد، نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی تضاد و تعارضی داشته باشد. قانون‌گذار اساسی تشخیص این امر را به ترتیب مذکور در ذیل اصل ۹۶ برعهده‌ی شورای نگهبان گذارده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، درخصوص نظارت و اظهارنظر شورای نگهبان بر این مصوبات در اصل ۸۵ مهلت و بازه‌ی زمانی مشخص نشده است. شورای نگهبان نیز در عمل، بر خلاف 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 بازه‌ی ده روزه مورد رسیدگی و نظارت قرار می‌دهد. این موضوع را در مبحث پایانی و ذیل عنوان چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های مورد بحث، با شاهد مثال‌هایی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

مبحث دوم: تبیین مفهوم اساسنامه‌های دولتی و نسبت این اسناد با سایر مقررات دولتی

حال باید بر اساس جایگاه به دست آمده از اساسنامه‌های مصوب دولت، مقرر در اصل ۸۵، نسبت آنها را با سایر مقررات دولتی بررسی نمود. برای سنجش مصوبات مزبور، ابتدا باید شناختی صحیح و مقرون به صواب از مفهوم هر یک از واژگان فوق؛ یعنی «اساسنامه»، «سازمان‌های دولتی»، «مؤسسات دولتی»، «شرکت‌های دولتی» و «مؤسسات وابسته به دولت» داشته باشیم. سپس بر اساس مطالب پیش گفته، به اعتبار سنجی در این زمینه بپردازیم.

کلمه اساسنامه در لغت به معنای مجموعه مواد و شرایطی که برای تشکیل شرکت، حزب یا انجمنی تنظیم می‌شود، تعریف شده است (معین، ۱۳۸۸: ۲۲۵) و در اصطلاح به مفهوم مقررات یا قراردادی است که برای طرز کار یک جمعیت (در حقوق عمومی یا حقوق خصوصی) مقرر و معین می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۹۶)

همچنین ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص تعریف مؤسسه دولتی مقرر می‌دارد: «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است درحکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.»

ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص تعریف شرکت دولتی مقرر می‌دارد: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است».^۱

۱. ذکر عبارت «سازمان‌های دولتی» در کنار «مؤسسات دولتی» و «شرکت‌های دولتی» در اصل ۸۵ دارای ابهام است و به نظر می‌رسد این عبارت دارای تعریف حقوقی و قانونی روشن و مشخصی نیست و هر کجا که در قوانین به کار رفته است به معنای «مؤسسات» و «شرکت‌ها»ی دولتی به کار رفته و این ابهامات را همواره به همراه داشته است. (جهان‌بین، ۱۳۹۳: ۲۵)

لذا تمام دستگاه‌های دولتی فوق باید به موجب قانون تشکیل و ایجاد گردند، لکن اساسنامه آنها بر اساس اصل ۸۵ حسب مورد توسط مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های داخلی آن و یا دولت به تصویب می‌رسد. نکته حائز اهمیت در این زمینه آن است که تفویض تصویب اساسنامه‌های دولتی را نباید با تشکیل شرکت‌ها و موسسات دولتی خلط نمود. این دو موضوع، از یکدیگر مجزا و مستقل می‌باشند و تلازمی میان این دو نیست. در اصل (۸۵)، قانون اساسی اجازه تفویض تشکیل موسسات و شرکت‌های دولتی را به مجلس نداده است، بلکه تنها اجازه تفویض تصویب اساسنامه شرکت‌ها و مؤسساتی که توسط مجلس ایجاد می‌شوند را به دولت داده است. لذا هر شرکت دولتی و هر موسسه دولتی دارای یک قانون تشکیل و یک اساسنامه است. قانون تشکیل نهادهای دولتی مزبور الزاما به تصویب مجلس رسیده است، لکن اساسنامه آن حسب مورد یا به تصویب مجلس و یا به تصویب دولت رسیده است. (جهان بین، ۱۳۹۳: ۶ و ۷)

درخصوص عبارت «موسسات و شرکت‌های وابسته به دولت» در اصل ۸۵ قانون اساسی، به نظر می‌رسد در حال حاضر نزدیک‌ترین مصداق به مقصود قانون‌گذار اساسی از این عبارت «موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی» است. ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص تعریف مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی مقرر می‌دارد: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». لکن به نظر می‌رسد، رویه عملی حاکم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با ادعای فوق هم‌خوانی ندارد و نهادهای ذی-ربط، اساسنامه‌های موسسات عمومی غیر دولتی را مشمول اساسنامه‌های موجود در اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌دانند. توضیح بیشتر آنکه بر اساس سوابق موجود، هیأت وزیران اساسنامه‌های موسسات عمومی غیر دولتی را به شورای نگهبان ارسال نمی‌نماید. از جمله مواردی که در این زمینه و در قانون مصوب مجلس نیز موجود بوده، می‌توان به بند «۱۵» ماده (۷۰) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ یا اصلاحات و الحاقات بعدی، اشاره نمود که تصویب «اساسنامه موسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری» را مشروط به تأیید وزیر کشور و در صلاحیت شورای اسلامی شهر - بدون تأیید شورای نگهبان - قرار داده است. همچنین از جمله مصدق اساسنامه‌های موسسات عمومی غیر دولتی که بدون تأیید شورای نگهبان ابلاغ و اجرایی گردیده‌اند، می‌توان به

«اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی» که به موجب ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳، پیش بینی شده بود، در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۰ اشاره نمود که بدون اظهار نظر شورای نگهبان به تصویب هیأت وزیران به شماره «۹۷۸۶۳/ت/۴۲۴۹۶هـ» رسید، همچنین «اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی» که به استناد ماده واحده قانون اجازه تصویب اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی - مصوب ۱۳۸۷ پیش بینی شده بود، در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۲۶ به شماره «شماره ۱۸۷۲۰۵/ت/۳۹۸۴۷هـ» با تصویب هیأت وزیران و بدون اظهار نظر شورای نگهبان، ابلاغ گردیدند.^۱

در مبحث پیش، اساسنامه‌های دولتی که به وسیله کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت تصویب می‌شود را از حیث محتوا و ماهیت بررسی نمودیم و دریافتیم که اساساً اساسنامه‌های مزبور دارای ماهیت تقنینی هستند، لکن درخصوص قانون دانستن یا ندانستن مصوبه‌های مزبور به تفصیل بحث و بررسی نمودیم و نتیجه آن شد که اساسنامه‌های دولتی که به وسیله مجلس شورای اسلامی و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس به تصویب می‌رسند در زمره قوانین قرار می‌گیرند، ولی اساسنامه‌های دولتی را که مصوب دولت است، علی‌رغم برخورداری از ماهیت تقنینی، مشمول عنوان «قانون» نبوده و آنها را باید در قالب مقررات دولتی تعریف نمود. به عبارت دیگر، اساسنامه‌های مصوب دولت در سلسله مراتب قواعد حقوقی در مرتبه مقررات دولتی و مادون «مرتبه قانون» جای دارند.

با توجه به نکته مذکور در فوق که باید بین تفویض تشکیل دستگاه‌های دولتی مزبور با تفویض تصویب اساسنامه دستگاه‌های دولتی مورد بحث تفکیک قائل شد و با عنایت به تعریفی که از قانون بر اساس مبانی حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه نمودیم، باید بیان نماییم که از حیث حقوقی و در سلسله مراتب قواعد حقوقی، اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت، در عرض سایر نظام‌نامه‌های دولتی مثل آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ... در مرتبه «مقررات دولتی» جای دارد، اما نسخ یا اصلاح آنها مشابه با نسخ یا اصلاح سایر مقررات دولتی نیست. توضیح بیشتر آنکه، این اساسنامه‌ها در ردیف سایر مقررات دولتی قرار گرفته و مانند آنها، لازم‌الاتباع و لازم‌الاجراء می‌باشند، لکن تغییر در آنها همانند سایر مقررات دولتی نمی‌باشد و هرگونه اصلاح یا نسخ آنها باید به موجب قانون و یا مقرر دولتی دیگر که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب می‌رسد، باشد. لذا هر

گونه تغییر در اساسنامه‌های مقرر در اصل ۸۵ از جانب دولت باید مراحل مربوطه در اصل ۸۵ از جمله تأیید شورای نگهبان را از حیث عدم مغایرت با احکام اسلامی و قانون اساسی کسب نماید. لازم به ذکر است که ابطال مصوبات مزبور، بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی و مواد ۱۲، ۸۴ و ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ صورت خواهد گرفت. از جمله مصادیق موجود می‌توان به دادنامه شماره ۶۸۹/۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص بطلان اساسنامه جدید سازمانهای تأمین اجتماعی - بازنشستگی کشوری و خدمات درمانی موضوع تصویب‌نامه‌های شماره ۱۴۷۴۴۸/ت/۳۷۳۰۹ هـ. مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ و ۸۴۷۴۲۷/ت/۳۷۲۹۶ هـ. مورخ ۸۷/۸/۲۲ و ۱۴۷۴۱۶/ت/۳۸۸۳۳ هـ. مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۳ هیأت وزیران اشاره نمود.

در همین راستا، این سوال مطرح می‌گردد که آیا دولت می‌تواند به موجب آیین نامه اجرایی، بخشی از یک اساسنامه مصوب پیشین خود را نسخ یا اصلاح نماید یا خیر؟ در پاسخ به این سوال برخی از حقوق‌دانان بیان نمودند، با عنایت به اینکه اساسنامه‌های مصوب دولت در ردیف سایر مصوبات دولت به حساب می‌آید و همچنین مرجع تصویب یک مصوبه مرجع اصلاح آن مصوبه نیز می‌باشد، دولت می‌تواند به موجب یکی از مصوبات خود به طور ضمنی مفاد اساسنامه‌های مصوب خود را اصلاح نماید. به عنوان مثال دولت در تصویب آیین نامه‌های اجرایی می‌تواند، ماده‌ای را تصویب کند که به طور ضمنی مفاد برخی از اساسنامه‌های مصوب خود را مورد اصلاح قرار دهد. (جهان بین، ۱۳۹۳: ۱۷)

به نظر می‌رسد، برداشت فوق مقرون به صواب نبوده و استدلال مزبور خدشه پذیر است. در نقد استدلال فوق بای دیان نماییم، این استدلال که مرجع تصویب یک قاعده حقوقی، مرجع اصلاح آن نیز می‌باشد، نمی‌تواند دلیل و مؤیدی بر اصلاح اساسنامه، توسط یک آیین نامه و بدون لحاظ نمودن مراحل اصل ۸۵ باشد. توضیح بیشتر آنکه اساساً با توجه به اینکه آیین نامه‌های دولت به شورای نگهبان ارسال نمی‌گردد، لذا عدم ارسال این تغییرات، مغایر با اصل ۸۵ بوده و باید دولت را بر اساس اصل مزبور مکلف دانست، آن قسمت از آیین نامه که مربوط به نسخ، اصلاح و یا هر تغییر در اساسنامه‌های مصوب اصل ۸۵ می‌باشد را به منظور نظارت از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال نماید.

مبحث سوم: چرایی و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی

پس از تبیین مفهوم و ماهیت اساسنامه‌های دولتی که به وسیله مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت به تصویب می‌رسند و بررسی جایگاه آنها در سلسله مراتب قواعد حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران، اینک باید بر اساس اطلاعات و بررسی‌های مزبور، به تحلیل و توصیف چرایی و چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، مصوب مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت بپردازیم.

اگر بخواهیم درخصوص چرایی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های فوق تحلیل درست و مقرون به صوابی داشته باشیم، ابتدا باید مبنای تشکیل شورای نگهبان را بشناسیم و درست تشخیص دهیم.^۱ لذا شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ایجاد شده است تا از مصوبات و قواعد لازم‌الاجرائی که مغایر با موازین و احکام شرعی و قانون اساسی هستند جلوگیری به عمل آید. تصویب اساسنامه‌های دولتی (به عنوان قواعد و مقررات لازم‌الاجرا) از جانب هر نهاد صالحی (چه به وسیله مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی آن و چه به وسیله دولت) که صورت گیرد، نباید مغایر دو هنجار برتر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران یعنی شریعت اسلام و قانون اساسی باشد.

در خصوص چگونگی نظارت شورای نگهبان بر این اساسنامه‌ها نیز باید بیان داشت که نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در اصول متعدد قانون اساسی تبیین گردیده و سازوکار آن نیز به شکل تقریباً مناسبی در قانون اساسی مقرر شده است. با توجه به مباحث پیشین، اساسنامه‌های دولتی که به وسیله مجلس شورای اسلامی و یا

۱. در همین راستا در جلسه یازدهم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی شهید بهشتی (ره) در خصوص لزوم اسلامی بودن قوانین و مقررات بر پایه اجتهاد (مفاد بند «ب» اصل دوم قانون اساسی) می‌فرماید «کلیه مسائل مربوط به قانون‌گذاری‌ها، تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، در یک نظام ایدئولوژیک یعنی در یک نظام مکتبی، نمی‌تواند دور از نظر مکتب و جهت‌گیری از آن صورت بگیرد. همه‌ی این قوانین باید در رابطه با تصمیم و نظر و جهت‌گیری خاص آن باشد تا آن قانون و آن آیین‌نامه بتواند متناسب با یک جامعه مکتبی باشد. در یک جامعه اسلامی کلیه قوانین و مقررات و تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها باید ناظر داشته باشد و باید قوانین و مقررات را با مراجعه به منابع و مأخذ اسلامی مشخص کرد و بعد از نظر روش‌های قانون اساسی آن را دنبال کرد و تکمیل کرد.» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص ۲۶۱)

کمیسیون‌های داخلی مجلس بر اساس اصل ۸۵ به تصویب می‌رسند، به شورای نگهبان ارسال می‌شوند. شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی ظرف مدت ده روز، مصوبه مزبور را مورد بررسی قرار می‌دهد. اگر در این مهلت زمانی، فقهای شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با موازین شرعی تشخیص دادند و یا اعضای شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام نمودند، مصوبه به مجلس عودت داده می‌شود، در غیر این صورت، اساسنامه مصوب مجلس جهت طی نمودن سایر مراحل قانونی، برای مقامات ذی‌ربط ارسال می‌گردد.

اما در خصوص چگونگی نظارت شورای نگهبان بر مقررات دولتی و به طور موردی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط دولت به تصویب می‌رسد، برخلاف قوانین و مصوبات مجلس، به نظر می‌رسد که دقت لازم در قانون اساسی صورت نگرفته و سازوکار مناسبی در این زمینه اتخاذ نشده است. تنها ذیل اصل ۸۵ اشاره‌ای به اصل ۹۶ قانون اساسی که مبین تفکیک از حیث موازین شرع و قانون اساسی از جانب فقهای شورای نگهبان و کلیه اعضای شورای نگهبان است، در امر نظارت بر مصوبات شده است. علاوه بر آنکه سازوکار دقیق و متقنی در اصل ۸۵ برای نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مورد نظر پیش‌بینی نشده است، آنچه که در این اصل در خصوص چگونگی نظارت شورای نگهبان مقرر شده، دارای ایرادات قابل توجهی است.

از مهمترین انتقادات و ایرادات وارده به اصل ۸۵، عدم پیش‌بینی بازه‌ی زمانی دقیق - همانند قوانین - در نظارت بر اساسنامه‌های مصوب دولت از جانب شورای نگهبان می‌باشد. با توجه به عدم پیش‌بینی مهلت زمانی برای نظارت بر اساسنامه مصوب دولت از جانب شورای نگهبان در این اصل، غالب نظرات شورای نگهبان در این خصوص در خارج از مهلت زمانی ده روزه و حتی در برخی موارد تا یک سال پس از وصول به شورای نگهبان ابراز می‌گردد. به طور مثال می‌توان به نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۵۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه شرکت تولید نیروی برق خراسان مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۸ هیأت وزیران و نظر شماره ۹۳/۲۰۲/۱۵۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه شرکت تولید نیروی برق شاهرود مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۱۸ هیأت وزیران و همچنین نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۳۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۷ شورای نگهبان در خصوص

اساسنامه شرکت عمران شهر جدید بهارستان مصوب ۱۳۹۳/۲/۳ هیأت وزیران اشاره نمود، که همگی مبین آن است که شورای نگهبان اساسنامه‌های مزبور را خارج از مهلت ده روزه مورد بررسی قرار داده است.

با نگاهی به رویه و عملکرد شورای نگهبان در این زمینه در می‌یابیم که شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یک نظارت پیشینی را اعمال می‌نماید، لکن همان‌طور که در سطور بالا اشاره نمودیم، این نظارت مقید به بازه‌ی زمانی مشخصی نمی‌باشد. توضیح بیشتر آنکه، شورای نگهبان بر اساس مقتضیات و به فراخور زمان، هرگاه که فرصت کافی یافت، مصوبات مزبور را مورد بررسی قرار داده و بر خلاف نظارت بر مصوبات مجلس که بر اساس اصل ۹۴ در بازه‌ی ده روزه اظهار نظر می‌نماید، در بررسی اساسنامه‌های مصوب دولت، قائل به مهلت مشخص در خصوص ابراز نظر خود در زمینه آنها نمی‌باشد. به طور مثال می‌توان به اساسنامه «شرکت عمران شهر جدید اندیشه» مصوب ۱۳۹۳/۲/۳ هیأت وزیران اشاره نمود که این اساسنامه، پس از دو ماه در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید و در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۷ ابلاغ گردید. همچنین می‌توان به اساسنامه «شرکت بهینه سازی مصرف سوخت» مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۹ هیأت وزیران که در تاریخ ۱۳۹۲/۵/۳۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده و در تاریخ ۱۳۹۲/۶/۲۳ ابلاغ گردید، و نیز به «اصلاح اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی» مصوب ۱۳۹۱/۶/۲۹ هیأت وزیران که در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۶ به تأیید شورای نگهبان رسیده و در تاریخ ۱۳۹۱/۸/۱۵ ابلاغ شده، در این زمینه اشاره نمود. این مصادیق و توجه به تاریخ ابلاغ مصوبات فوق نشان دهنده آن است که نظارت شورای نگهبان، یک نظارت پیشینی است. قانون‌گذار اساسی در خصوص اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به اساسنامه‌های مصوب دولت در اصل ۸۵ - بر خلاف مصوبات مجلس در اصل ۹۴ - مهلت زمانی و بازه‌ای را مشخص ننموده است، لذا شورای نگهبان علیرغم تأکید بر نظارت و رسیدگی نسبت به کلیه مصوبات دولت بر اساس اصل ۸۵، الزامی به رعایت مهلت مشخص در این زمینه ندارد.^۱ این امر در برخی مواقع سبب می‌گردد که دولت در

۱. از جمله مصادیقی که مبین تأکید شورای نگهبان در نظارت بر اساسنامه‌های مصوب دولت است، می‌توان به نظر شورای نگهبان در خصوص اساسنامه «صندوق نوآوری و شکوفایی» اشاره نمود. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱ طی نامه‌ای به شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۲۲ در راستای تصویب اساسنامه مزبور خطاب به معاون اول محترم رئیس جمهور مقرر داشته است که اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی که در اجرای اصل ۸۵ قانون

زمینه اجرایی دچار مشکل گردد و در برخی موارد نیز که نیازمند تصویب اساسنامه مقرر در اصل ۸۵ باشد، تا زمان اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به مصوبه که زمان آن نیز مشخص نمی‌باشد، امور آن دچار وقفه و اختلال گردد و از تسریع در امور که یکی از اهداف اساسی این تفویض می‌باشد، کاسته گردد. از این رو پیشنهاد می‌گردد، شورای نگهبان رویه‌ای نظام‌مند و منطقی در بازه‌ی زمانی مشخصی برای نظارت بر اساسنامه‌های مقرر در اصل ۸۵ تعیین نماید.

علاوه بر نقد موجود درخصوص عدم پیش‌بینی بازه‌ی زمانی دقیق در اصل ۸۵ برای نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب هیأت وزیران، رویه عملی دولت در خصوص اصل ۸۵ در برخی از مصوبات قابل نقد و دارای ایراد است. سوابق موجود حاکی از آن است که دولت در تصویب برخی از اساسنامه‌های موضوع اصل ۸۵، مصوبه خود را به منظور نظارت برای شورای نگهبان ارسال ننموده است و یا بدون توجه به اعلام مغایرت شورای نگهبان، مصوبه را ابلاغ نموده که این امر مغایر نص صریح اصل ۸۵ می‌باشد. در همین راستا شورای نگهبان با ارسال نامه‌ای به شماره ۸۳/۳۰/۱۶۳ در تاریخ ۱۳۸۳/۹/۱۹ به دولت تذکر داد که اساسنامه‌های مصوب دولت بر اساس اصل ۸۵ باید به تأیید شورای نگهبان برسد و همچنین دولت باید بر اساس نظر شورای نگهبان مصوبه خود را اصلاح نموده و موارد مغایر را برطرف نماید، در غیر این صورت اساسنامه‌های مذکور از منظر قانون اساسی فاقد اعتبار بوده و لازم‌الاجرا نمی‌باشند. از جمله اساسنامه‌های مصوب دولت که برای شورای نگهبان ارسال نگردیده است و یا ارسال گردیده، لکن دولت بدون توجه به موارد اعلامی مغایر از جانب شورای نگهبان، مصوبه را ابلاغ نموده، می‌توان به «اساسنامه نمونه شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» مصوب ۱۳۹۱/۶/۲۶ هیأت وزیران که به شماره

اساسی به تصویب هیأت وزیران رسیده، جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال گردیده، لکن منتهی به اظهار نظر نگردیده است. مصوبه مذکور طی نامه شماره ۲۲۹۱۳۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۳ به سازمان روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ارسال و در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۵ در آن روزنامه منتشر گردیده است. با توجه به اینکه ابلاغ و دستور انتشار مصوبه مزبور بدون اظهار نظر شورای نگهبان بوده است، این اقدام خلاف قانون اساسی و بی اعتبار و غیرقابل اجرا می‌باشد و هیچ اثر قانونی بر آن مترتب نیست و ترتب آثار و اجرا آن خلاف قانون است. لذا لازم است، فوراً نسبت به الغاء عملیات فوق اقدام لازم را انجام دهید.

«۱۶۶۵۲۰/ت/۴۷۱۶۴هـ» در تاریخ ۱۳۹۱/۸/۲۴ ابلاغ گردید، «اصلاح ماده (۵) اساسنامه سازمان بورس و اوراق بهادار» مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۷ هیأت وزیران که به شماره «۳۷۴۶۲/ت/۴۸۰۴۷هـ» در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۳۰ ابلاغ گردید، «اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها» مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ هیأت وزیران که به شماره «۱۰۲۵۹۵/ت/۴۷۶۳۲هـ» در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۲ ابلاغ گردید و نیز «اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی» مصوب ۱۳۸۸/۶/۴ هیأت وزیران که به شماره «ت/۳۲۵۶۵هـ ۱۳۸۸/۷/۲۹» ابلاغ گردید، اشاره نمود. همچنین می‌توان به «اساسنامه شرکت سهامی مادر تخصصی مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق» مصوب ۱۳۸۱/۷/۳ و «اساسنامه شرکت سهامی خدمات برق» مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۵ و «اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب» مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۹ اشاره نمود که بدون توجه به نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایرت مصوبات فوق، دولت آنها را ابلاغ نمود.

پس از بیان انتقادات و ایرادات وارده به اصل ۸۵ قانون اساسی، باید عملکرد شورای نگهبان و رویه این شورا درخصوص موضوع حاضر را تبیین و تحلیل نماییم. قانون اساسی به صراحت در اصل ۸۵، تصویب اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت، را منحصراً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و همچنین - با اجازه این نهاد - در صلاحیت دولت قرار داده است، لذا تصویب اساسنامه‌های مزبور از جانب هر نهاد دیگری جز نهادهای صالح فوق، مغایر با اصل ۸۵ می‌باشد. بر همین اساس باید اذعان داشت که شورای نگهبان مکلف است بر اساس اصل ۸۵ و به عنوان حافظ و پاسدار تقنینی اصول قانون اساسی، تفویض تصویب اساسنامه‌های مذکور از جانب مجلس به نهادهایی غیر از دولت و کمیسیون داخلی مجلس را متضاد با قانون اساسی دانسته و هرگونه تفویض در این خصوص مغایر با قانون اساسی می‌باشد. بر همین اساس شورای نگهبان نیز در موارد متعدد، تفویض تصویب اساسنامه‌های مزبور را به نهاد دیگری جز مجلس و دولت مغایر قانون اساسی دانسته است. به طور مثال می‌توان به نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۸۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ شورای نگهبان درخصوص «طرح اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش» اشاره نمود. (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۴۷۸) به موجب ماده ۶ لایحه فوق اجازه تصویب اساسنامه هر نوع موسسه تعلیماتی در آموزش و پرورش به شورای عالی آموزش و پرورش تفویض می‌گردید که شورای نگهبان اعطای چنین تفویضی را به شورای عالی آموزش و پرورش مغایر اصل ۸۵ اعلام نمود.

نتیجه‌گیری

در خصوص ماهیت اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، که توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت به تصویب می‌رسند، دریافتیم که بر اساس اصل ۸۵ این مصوبات برخاسته از هر نهادی که باشد، دارای ماهیت تقنینی است، لکن نمی‌توان عنوان «قانون» به کلیه این مصوبات اعطا نمود و حسب مورد، متفاوت می‌باشد. بر اساس اصول قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران - که ضابطه شکلی مبتنی بر مرجع تصویب کننده را برای «قانون» دانستن مصوبه‌ای به رسمیت شناخته شده است و مؤیدات سه‌گانه‌ای که در این زمینه بیان شد (رعایت قوانین و مقررات عمومی کشور، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و رویه عملی شورای نگهبان در این زمینه)؛ این نتیجه حاصل گردید که اساسنامه‌هایی که به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا کمیسیون‌های آن برسند، علاوه بر اینکه دارای ماهیت تقنینی می‌باشند، قانون نیز باید تلقی گردند، لیکن اگر این اساسنامه‌ها به تصویب دولت برسند، در عین حال که از ماهیت تقنینی برخوردارند، «قانون» محسوب نمی‌شوند و آنها را باید در زمره مقررات دولتی دانست.

با توجه به اینکه اساسنامه‌های دولتی که به تصویب دولت می‌رسد در زمره «مقررات دولتی» قرار می‌گیرند، لذا نباید این مقررات با قواعد و هنجارهای برتر مافوق خود یعنی موازین شرع، قانون اساسی و سایر قوانین عادی تضاد و مغایرتی داشته باشند. از همین رو بر اساس ذیل اصل ۸۵ مرجع تشخیص عدم مغایرت اساسنامه‌های مزبور با شریعت اسلام و قانون اساسی، شورای نگهبان و مرجع تشخیص عدم مغایرت اساسنامه‌های مزبور با قوانین مصوب مجلس، رئیس مجلس شورای اسلامی است. همچنین بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات مکلفند از اجرای مقررات دولتی مغایر با قوانین و موازین شرع خودداری نمایند و مرجع صالح به منظور ابطال این مصوبات، دیوان عدالت اداری می‌باشد که در این زمینه مصادیقی را نیز مورد اشاره قرار گرفت.

در مورد علت و فلسفه نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی که توسط دولت به تصویب می‌رسند نیز اشاره شد با توجه به اینکه نظام جمهوری اسلامی ایران یک نظام مکتبی و ایدئولوژیک است، لذا نباید هیچ قاعده و مقرر لازم‌الاجرای مخالف مکتب آن یعنی اسلام و قانون اساسی که برگرفته از آن است، باشد. شورای نگهبان به منظور پاسداری تقنینی از موازین شرع و همچنین قانون اساسی ایجاد شده است که حکم موجود در اصل

۸۵ شامل این رسالت نیز برای شورای نگهبان می‌گردد.

قانون‌گذار اساسی سازوکار نظارت بر مصوبات مجلس را به نوعی در نظارت بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت نیز لحاظ نموده است. اما این تبیین دارای نواقص و ایرادی است. از جمع دو اصل ۸۵ و ۹۶ قانون اساسی بر می‌آید که نظارت بر اساسنامه‌های مصوب دولت از حیث عدم مغایرت با موازین و احکام شرع در صلاحیت فقهای شورای نگهبان است و نظارت بر اساسنامه‌های مزبور از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی بر عهده‌ی کلیه اعضای شورای نگهبان می‌باشد. با امعان نظر در اصل ۸۵ قانون اساسی در می‌یابیم که بیان قانون‌گذار اساسی در خصوص «نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مصوب دولت و یا وابسته به دولت» واجد ابهامات و ایراداتی است. عدم پیش‌بینی مهلت زمانی در اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به اساسنامه‌های مصوب دولت نیز از جمله ایرادات و انتقاداتی است که به اصل ۸۵ در این زمینه وارد است. صلاحیت موازی دو نهاد شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری در خصوص بلااثر نمودن و ابطال اساسنامه‌های مزبور نیز از جمله ایرادات وارده در این زمینه می‌باشد.

منابع

کتاب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، ۱۳۶۹
۳. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۴. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی - اصول و قواعد، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۸۶
۶. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق اموال، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۴
۷. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه: مرتضی کلانتریان، انتشارات آگه، چاپ اول، ۱۳۹۲
۸. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ سی و پنجم، ۱۳۸۸
۹. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳
۱۰. مدنی، سید جلال الدین، کلیات حقوق اساسی، انتشارات پایدار، چاپ سوم، ۱۳۸۷
۱۱. معین، محمد، فرهنگ فارسی دکتر محمد معین، انتشارات امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم، ۱۳۸۸
۱۲. موسی زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری و مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰

مقالات و گزارشات پژوهشی

۱۳. جهان بین، سیدعبادالله، «سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای قانون اساسی سال ۱۳۶۸ - بررسی اصل هشتاد و پنجم»، گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۱۵، ۱۳۹۳
۱۴. هدایت‌نیا گنجی، فرج الله، نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات، «رواق اندیشه»، آبان ۱۳۸۱، شماره ۱۱

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir