

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا

میلاذ قطبی^{۱*}، توکل حبیب‌زاده^۲

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ استقلال قوای حکومتی را زیر نظر ولی فقیه به رسمیت شناخته است. همچنین قوای سه‌گانه باید صرفاً در حیطه صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی خود و با حفظ استقلال، با یکدیگر تعامل کنند. در این میان شاهد تأسیس نهادهایی مانند شورای دستگاه‌های نظارتی کشور هستیم که با عضویت نمایندگانی از قوای سه‌گانه به امور تقنینی و اجرایی پرداخته و گویی استقلال قوا را نقض می‌کنند. سؤال اصلی پیش روی این تحقیق که با روشی توصیفی و تحلیلی به آن پاسخ خواهیم گفت این است که آیا نهادهای اجرایی فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران با استقلال قوا تداخل دارند یا خیر؟ شورای نگهبان با اتخاذ شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌های قوا و به استناد اصل استقلال قوا، این نهادها را مغایر با اصولی همچون اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی دانسته است. لکن با توجه به سیستم تقسیم وظایف و اصل استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران و لزوم تعامل سازنده قوا با یکدیگر، ایجاد ارتباط میان قوا ضروری به نظر می‌رسد و به همین سبب بهره‌گیری از سازوکاری سیاسی در ایجاد هماهنگی میان قوا راهکار مناسبی خواهد بود.

کلیدواژگان

استقلال قوا، تعامل قوا، شوراهای فراقوه‌ای، صلاحیت ساختاری، صلاحیت ماهوی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع) (نویسنده مسئول)، تلفن: ۰۹۱۸۳۱۶۸۶۴۵

Email: m.ghotbi110@gmail.com

۲. استادیار و مدیر گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق(ع)، Email: thabibzade@gmail.co

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۲۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۴/۱۴

مقدمه

یکی از مباحث اصلی حقوق اساسی موضوع کیفیت تقسیم قدرت میان قوای حکومتی است که موجب شکل‌گیری تئوری‌ها و راهبردهای مختلفی از جمله تفکیک قوا، استقلال قوا و اختلاط قوا شده است. در تفکیک قوا اصل بر جداسازی و انفکاک وظایف قوای حکومتی است، هر چند در «تفکیک نسبی قوا» ارتباط میان قوا نیز به میزان پررنگ‌تری وجود دارد، اما در «استقلال قوا» اصل بر جداسازی صلاحیت‌ها نیست، بلکه با حفظ ارتباط میان قوای حکومتی صرفاً بر اساس تخصصی بودن امور، تقسیم وظایف صورت می‌گیرد و در عین حال نیز، برخی ارتباطات میان قوا در مصادیق فراوان، به رسمیت شناخته می‌شود. در واقع مداخله قوه‌ای در صلاحیت سایر قوا، خارج از موارد پذیرفته‌شده، خروج از صلاحیت و تداخل در وظایف آن قوه تلقی می‌شود. برای تعیین صلاحیت‌های قوای حکومتی ملاک‌های مختلفی بیان شده است. برخی به لحاظ شکلی هر عملی را که از قوه‌ای صادر شود وارد در صلاحیت آن دانسته و در مقابل، سایر قوا را از ورود به آن عمل نهی می‌کنند. به عبارت دیگر، هر قوه‌ای شروع‌کننده باشد او صالح خواهد بود. اما در ملاک ماهوی جوهره عمل سنجیده می‌شود و طبق آن مثلاً هر عملی تقنینی ارزیابی شود صرفاً در صلاحیت قوه مقننه است و سایر قوا حق دخالت در چنین اموری را نخواهند داشت (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۳-۲۴). در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوای حکومتی زیر نظر مقام رهبری به رسمیت شناخته شده است. هر یک از قوا، صرفاً یکی از صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی را بر عهده داشته و نمی‌توانند در وظایف سایر قوا دخالت کنند. البته مواردی از تداخل صلاحیت‌ها و ارتباط میان قوای حکومتی توسط برخی نهادها در قانون اساسی پذیرفته شده است و مثلاً یک نهاد همزمان به امور اجرایی و تقنینی می‌پردازد، مانند شورای عالی امنیت ملی که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی هم مکلف به سیاستگذاری به عنوان یک امر تقنینی است و هم ایجاد هماهنگی در تدابیر دفاعی-امنیتی را عهده‌دار است که یک امر اجرایی است. همچنین برخی دیگر از نهادها با حکم رهبری تأسیس شده و دارای صلاحیتی مختلط هستند، مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی^۱ که بعضاً وظایف تقنینی و اجرایی بر عهده آنها گذاشته شده است. البته

۱. برخی از محورهای اصلی فعالیت‌های شورای عالی در فرامین حضرت امام خمینی (ره) مشخص شده که به شرح زیر است: تعیین خط‌مشی فرهنگی آینده دانشگاه‌ها، دبیرستان‌ها و دیگر مراکز آموزش، شناسایی و جذب استادان و کارشناسان و مربیان مؤمن و متعهد به نظام، پیشگیری از نفوذ عناصر منحرف و وابسته به بیگانگان و اصلاح و پاکسازی محیط‌های آموزشی کشور از اشخاص فاسد (موسوی خمینی، ۱۳۸۱، ج ۱۲: ۴۳۱). مقام معظم رهبری نیز در هر دوره طی حکم انتصاب اعضا، وظایف و توصیه‌هایی برای آن دوره تعیین می‌کنند، هر چند خود شورا مصوبه‌ای کلی تحت عنوان «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» را در سال ۱۳۷۶ تصویب کرده است. برای ملاحظه شرح وظایف صادرشده توسط مقام معظم رهبری در سال

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام ... ۳۴۳

نظام‌های حقوقی مدعی تفکیک مطلق قوا نیز، مصادیقی از تداخل صلاحیت‌ها را پذیرفته‌اند. بنابر آنچه گفته شد در نظام جمهوری اسلامی ایران اصل استقلال قوا پذیرفته شده است و جهت هماهنگی بیشتر قوای حکومتی برخی از نهادها وظایفی چندسویه دارند و این وظایف مختلط آنها مورد پذیرش نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است، اما محل بحث، برخی نهادهای متشکل از اعضای قواست که با مصوبه مجلس شورای اسلامی تشکیل شده‌اند و گاه به انجام امور تقنینی و اجرایی پرداخته و ساختار آن به گونه‌ای است که از اعضای چند قوه تشکیل می‌شوند. وظایف مختلط این نهادها مجوزی از جانب قانون اساسی یا حکم رهبری ندارند و به نظر می‌رسد با نظام استقلال قوا در جمهوری اسلامی ایران در تنافی باشند، برای نمونه برخی شوراهای اجرایی وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی وجود دارند که متشکل از اعضای قوه مجریه بوده و وظایف اجرایی دارند. البته تعدادی از نمایندگان مجلس نیز به عنوان ناظر در شوراهای مذکور حضور دارند. این شوراهای در بعضی مواقع اقدام به انجام امور تقنینی نیز می‌کنند که شورای نگهبان با استناد به اصل ۵۷ و تداخل در وظیفه تقنین، این موارد را مغایر قانون اساسی تشخیص داده و عضویت اشخاصی خارج از قوه مجریه در این شوراهای را نیز مغایر با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی اعلام کرده است^۱ که در ادامه به تفصیل توضیحاتی در مورد آنها و نحوه رفع اشکال از تأسیس چنین نهادهایی توضیح داده شده است.^۲ شایان ذکر است در نوشتار پیش‌رو مقصود از نهادهای اجرایی فراقوه‌ای، نهادهای مذکورند که در قوه مجریه تشکیل شده و اعضای آنها مشترکاً از چند قوه بوده و منشأ قانون اساسی یا فرمان رهبری نیز نداشته باشند. همچنین نهادهای فراقوه‌ای مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مانند آن به جهت تصریح قانون اساسی بر ایجاد آنها و یا تصریح حکم حکومتی رهبری، خارج از بحث این نوشتارند، چراکه وجود آنها و صلاحیت‌هایشان همان‌گونه که گفته شد، با وجود مخالفت با استقلال قوا در بعضی موارد، پذیرفته شده است. به علت اینکه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مورد نظر متعدد بوده و در این نوشتار امکان بررسی تحلیلی تمامی مصادیق وجود ندارد، بنابراین صرفاً سه نمونه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، صندوق توسعه ملی و

۱۳۸۶ به نشانی زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/49533>

۱. برای نمونه به نظر شورای نگهبان به شماره ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ در تاریخ ۸۶/۱۱/۱۱ مراجعه کنید.
۲. ایرادات شورای نگهبان در برخی موارد با اصرار مجلس شورای اسلامی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و در آنجا تأیید شده‌اند و در برخی موارد نیز مجلس ایرادات شورای نگهبان را رفع کرده است. برای مثال عضویت برخی از اعضای خارج از قوه مجریه در شوراهای اجرایی بدون حق رأی اعلام شد و شورای نگهبان آن را پذیرفت.

برخی شوراهای اجرایی از میان آنها انتخاب شده و به تفصیل، توضیحاتی در مورد آنها داده خواهد شد.

ضرورت بحث و بررسی راجع به این موضوع اینکه لازم است نسبت تشکیل این نهادها با اصل استقلال قوای یک کار تحلیلی مشخص شده و بدانیم توجیه حقوقی تشکیل آنها چیست. سؤال‌های تحقیق نیز این خواهد بود که آیا نهادهای اجرایی فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران با استقلال قوا تداخل دارند یا خیر؟ اصولاً برداشت صحیح از استقلال قوا و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه کدام است؟ موضع شورای نگهبان در قبال این شوراها چگونه است؟

تعریف ما از استقلال قوا یا تفکیک آنها و اینکه کدام ملاک برای تفکیک صلاحیت‌ها اتخاذ شود، در پاسخی که به پرسش‌های مذکور داده می‌شود، بسیار مؤثر است. هدف این پژوهش نیز ارائه تحلیلی از جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای با توجه به اصل ۵۷ و استقلال قواست و فرضیه نگارنده این است که اگرچه استقلال قوا و همکاری آنها قابل جمع هستند و برای تأسیس نهادهای اجرایی فراقوه‌ای دلایلی کارکردی وجود دارد، اما به هر حال مستند به اصول متعدد قانون اساسی، تداخل وظایف قوای حکومتی را صرفاً در مواردی که در قانون اساسی تصریح شده می‌توان به رسمیت شناخت. در ضمن با پذیرش ملاک «ماهوی» تفکیک صلاحیت‌های قوا، تشکیل نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مخل استقلال قوا خواهد بود و شاخص ساختاری نیز از اساس مورد پذیرش نظام حقوقی ما نیست و رویه شورای نگهبان نیز این مسئله را ثابت می‌کند.

ساختار مباحث ارائه شده نیز بدین صورت است که ابتدا به اصل مسئله تفکیک قوا یا ارتباط قوای حکومتی خواهیم پرداخت و سپس شاخص‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا را به همراه رویکرد شورای نگهبان تبیین کرده و مفهوم استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران را بررسی می‌کنیم. در نهایت نیز درباره جایگاه سه نمونه از نهادهای اجرایی فراقوه‌ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بحث خواهد شد.

تفکیک قوا یا ارتباط قوای حکومتی

تفکیک قوا، واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است (بشیریه، ۱۳۸۴: ۴۹).

مفهوم تفکیک قوا مانند بسیاری از مفاهیم دیگر حقوق اساسی و علوم سیاسی از آغاز پیدایش تاکنون دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است. زمینه‌های تئوریک تفکیک قوا در ابتدا توسط ارسطو مطرح شد و بعدها توسط اندیشمندان دیگری از جمله ژان بدن، پوفندر، جان لاک و دیگران پرورش بیشتری یافت تا اینکه توسط منتسکیو به طور شفاف و دقیق‌تر

مطرح شد. در این میان روسو قائل به تفکیک عمودی قوا بود که قوه مقننه در رأس سایر قوا قرار گرفته و در واقع قوه مجریه کارگزار اجرایی قوه مقننه محسوب می‌شود (وت. جونز، ۱۳۸۳، ج ۲: ۳۰). هم‌اکنون این نوع از تفکیک قوای حکومتی، به تفکیک نسبی شهرت یافته و نظام‌های پارلمانی (مانند نظام حاکم در انگلستان) برگرفته از اجرای این نوع از تفکیک قواست. در مقابل افرادی مانند منتسکیو، قائل به تفکیک افقی قوا هستند و بر استقلال قوا تأکید می‌کنند. نظام‌های ریاستی برگرفته از این نوع تفکرند (منتسکیو، ۱۳۶۲، ۱۰).

موضوع مطرح در زمینه اندیشه تفکیک قوا این است که اساساً نه تفکیک نسبی، به دلیل سلطه قوه‌ای بر قوای دیگر و نه تفکیک مطلق قوا، که موجب ناهماهنگی و بروز مشکلات در اجرای کارها می‌شود، نمی‌تواند به عنوان مدلی کامل مورد پذیرش قرار گیرد. در واقع نظریه تفکیک قوا به سمت تقسیم وظایف و استقلال قوا پیش رفته است با این توضیح که تفویض برخی از صلاحیت‌های مختلط مثلاً اعطای صلاحیت تقنینی و اجرایی به یک قوه و با توافق سایر قوای حاکمه، ناقض استقلال قوا نخواهد بود و تنها، مواردی که قوه‌ای رأساً وظایف سایر قوا را انجام دهد، موجب تداخل است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۱۳۸). قوای مختلف صرفاً نباید در وظایف اختصاصی سایر قوا دخالتی بکنند و از این جهت است که قوای سه‌گانه مستقل تلقی می‌شوند. در نظام استقلال قوا علاوه بر جلوگیری از تجمیع قدرت در نهاد یا شخص خاص، وجود انعطاف، هماهنگی و تعامل بیشتر در نهادها مورد نظر است و به نظر می‌رسد تحقق هماهنگی میان قوای حکومتی با حفظ استقلال آنها موجب کسب نتایج بهتری به نسبت تفکیک قوا خواهد بود، بدین معنا که هیچ‌یک از قوای سه‌گانه بر دیگری برتری نداشته باشند و استقلال آنها حفظ شود و از طرف دیگر هماهنگی‌های لازم در راستای افزایش کارایی نظام‌ها محقق شود. نظام حقوقی ایران نیز از این مسئله مستثنا نیست و با پذیرش استقلال قوا، راهکارهایی را برای ایجاد هماهنگی بیشتر پذیرفته است و قوای سه‌گانه تعامل و البته تداخل وظایفی با یکدیگر در چارچوب قانون اساسی دارند. شایان ذکر است از آنجا که در نظام استقلال قوا، انفکاک وظایف و تعامل قوا در انجام صلاحیت‌هایشان توأمان شده است بنابراین ملاک تعیین صلاحیت‌ها موضوعی مهم است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

ملاک‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا

اصل تفکیک قوا در حوزه صلاحیت‌های قوای حکومتی و تفکیک قدرت مطرح می‌شود لکن در مقیاس کوچک‌تر می‌توان اصل صلاحیت را از آن برداشت کرد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۰). ضروری است قوای حکومتی صرفاً وظایفی را که بر عهده آنهاست انجام دهند، قوه مجریه امور اجرایی کشور را بر عهده بگیرد، قوه قضاییه به امور قضایی و قوه مقننه به امر تقنین

بپردازند و هیچ‌یک مجاز به تخطی از وظایف خود و یا دخالت در وظایف سایر قوا نخواهد بود، به عبارت دیگر وظایفی که هر یک از قوا عهده‌دارند همان صلاحیتی است که مطابق قانون به آنها داده شده و لازم است که از صلاحیت اعطایی به آنها تجاوز نکنند. از صلاحیت تعاریف مختلفی شده است از جمله اینکه صلاحیت مجموع اختیارات مأموران دولت است که به موجب قانون و برای انجام عملی معین به آنها اعطا شده است (موتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱). برخی نیز چنین تعبیر کرده‌اند که موضوع صلاحیت همان موضوع تقسیم کار و تبیین وظایف است (علی آبادی، ۱۳۸۳: ۵). از این‌رو می‌توان گفت صلاحیت، تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است لکن ضروری است برای تعیین و تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی شاخصی ارائه شود که در ذیل دو شاخص تفکیک ساختاری و تفکیک ماهوی را بیان خواهیم کرد:

۱. شاخص شکلی

بر اساس این شاخص به‌منظور تفکیک صلاحیت‌ها به مرجعی رجوع می‌شود که عمل یا تصمیم از آنها صادر شده است و اینکه موضوع عمل یا تصمیم چه بوده و ماهیت آن چیست تأثیری در آن نخواهد داشت. بنابراین هر عملی که از قوه مجریه و نهادهای وابسته به آن صادر شود امری اجرایی، هر تصمیمی که از قوه مقننه صادر شود امری تقنینی و هر آنچه مرجع صدور آن قوه قضاییه باشد عملی قضایی تلقی می‌شود. ایراد عمده اتخاذ ملاک ساختاری، تداخل در وظایف و صلاحیت‌های قواست و اساساً موجب نقض استقلال قوا خواهد شد. براساس این شاخص، در موارد مشترک و مواردی که ابهام وجود دارد صلاحیت قوای حکومتی به این نحو متمایز می‌شود که هر قوه‌ای در انجام عملی از سایر قوا پیشی بگیرد صالح خواهد بود (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۴).

شاخص شکلی یا ساختاری به دلیل ایراد عمده آن، یعنی مشخص نبودن صلاحیت‌های واقعی هر قوه شاخص مناسبی به نظر نمی‌رسد.

۲. شاخص ماهوی

این شاخص دقیقاً نقطه مقابل تفکیک ساختاری صلاحیت‌هاست. در اینجا ماهیت و موضوع عمل یا تصمیم صادرشده، مهم است و مرجع صادرکننده آن تأثیری در تعیین این صلاحیت ندارد. از این‌رو اگر عملی، در زمره امور تقنینی باشد در صلاحیت قوه مقننه خواهد بود و اگر عملی صرفاً اجرایی باشد در صلاحیت قوه مجریه ارزیابی می‌شود. همچنین امور قضایی نیز ماهیتاً در صلاحیت قوه قضاییه است و طبق این ملاک، قوای مجریه و مقننه نمی‌توانند فعالیتی با ماهیت قضایی انجام دهند. بنابراین باید به ضابطه‌های اعمال تقنینی، اجرایی و قضایی توجه

کرد. از جمله ضوابطی که می‌توان برای امر تقنینی احصا کرد عبارتند از: ضابطه‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌ها، تعیین حقوق و تکالیف مردم و نهادهای حکومتی، برقراری و لغو خدمات عمومی متناسب با نیازهای مردم جامعه و تأسیس سازمان‌های عمومی. در قوه مجریه نیز ضابطه این است که قوه مجریه صرفاً مدیریت و اجرای قوانین مصوب را بر عهده داشته باشد و وارد حیطة قانونگذاری نشود. بنابراین هر عملی که از قوه مجریه صادر شود و فاقد ماهیت اجرایی باشد و در واقع وارد عرصه تقنین شود، موجب نقض استقلال قوا خواهد شد. شایان است که بار اداره کشور و امور اجرایی بر عهده قوه مجریه است و این مسئله ارتباط تنگاتنگی با مدیریت و تدبیر و تنظیم مقررات دارد. بنابراین تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی در حدودی که به آن قانونگذاری گفته نشود و صرفاً حاوی تدبیرهای اجرای قانون باشد از صلاحیت‌های ضروری، برای قوه مجریه خواهد بود (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹: ۲۷۵ و ۲۷۶).

۳. رویکرد شورای نگهبان

بررسی نظرهای شورای نگهبان در مورد اصولی که مربوط به صلاحیت‌ها و وظایف قوای سه‌گانه است اگرچه تفسیر رسمی اصول قانون اساسی نیست، به هر ترتیب، شورای نگهبان تنها مرجع تفسیر قانون اساسی و اعلام عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی است و نظرهای این شورا در مواردی که قوانین مصوب مجلس را به دلیل عدم رعایت استقلال قوا مغایر با اصول قانون اساسی می‌داند بیانگر برداشت منتخب از استقلال قوا و تفکیک صلاحیت‌های تقنینی و اجرایی است که می‌تواند معیار نهایی در این زمینه را به دست آورد که به مواردی مختصراً اشاره می‌کنیم. شورای نگهبان ماهیت موارد زیر را صرفاً اجرایی دانسته و دخالت قوه مقننه در آنها را خلاف استقلال قوا می‌داند: ۱. عزل و نصب مقامات اجرایی (غیر از وزرا) صرفاً بر عهده قوه مجریه است؛ ۲. تخصیص و مصرف بودجه امری اجرایی و غیر از تصویب بودجه است و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد؛ ۳. ممنوع بودن دخالت قوه مقننه در تصمیم‌گیری‌های نهادهای زیرمجموعه قوه مجریه، با حفظ حق تحقیق و تفحص مجلس؛ ۴. تعیین ساعات کار مراکز دولتی امری اجرایی است و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد. ۴ در مقابل شورای

۱. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره م/۲۳۲۸ مورخ ۱۳۶۰/۳/۵ راجع به تأیید صلاحیت رئیس بانک مرکزی توسط مجلس شورای اسلامی.

۲. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره ۸۱۰۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ راجع به نظارت مجلس بر مصرف اعتبارات مصوب.

۳. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره ۸۲۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۱/۳۱ راجع به حضور نمایندگان ناظر (با حق رای) در جلسات هیئت‌های اجرایی قوه مجریه.

۴. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۷ راجع به تصمیم مجلس به بازگشت

نگهبان ماهیت موارد زیر را تقنینی دانسته و قوه مجریه مجاز به دخالت در آنها نیست: ۱. تعیین میزان بخشودگی و معافیت مالیاتی امر تقنینی است و قوه مجریه حق دخالت ندارد؛^۱ ۲. تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات موجود در قانون، امری تقنینی است و قوه مجریه حق ورود به این مسئله را ندارد.^۲ نمونه‌های مذکور و سایر نظرات شورای نگهبان گویای این است که شورای نگهبان شاخص تفکیک ماهوی را اتخاذ کرده و به ماهیت تقنینی یا اجرایی موضوع توجه داشته است هر چند در برخی موارد تناقضاتی در آرای شورا دیده می‌شود.^۳ در نهایت می‌توان برخی از ملاک‌های ماهوی شورای نگهبان در زمینه تشخیص امر تقنین از اجرا را این‌گونه برشمرد: شورای نگهبان، تضییق و یا توسعه موضوع حکم، تعیین ضوابط و حدود قانون، تعیین میزان معافیت و استثنای قوانین، تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و آزادی‌های شهروندان، تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات، تعیین میزان جرایم و مجازات‌ها و مانند اینها را به عنوان معیارهای امور تقنینی در نظر گرفته و مواردی مانند نصب و عزل مقامات اجرایی، تخصیص و مصرف بودجه، تهیه آیین‌نامه اجرایی، تقدیم لایحه به مجلس، برگزاری انتخابات و تعیین جزئیات امور اجرایی را به عنوان معیارهای امور اجرایی تلقی کرده است (راجی و برومند، ۱۳۹۲: ۹۹).

استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران

با دقت در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی چنین استنباط می‌شود که مقصود قانونگذار اساسی از استقلال قوا به هیچ‌وجه تفکیک مطلق قوا نبوده و اعضای جلسات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با دقت به موضوع، از لفظ تفکیک قوا استفاده نکرده‌اند چرا که این مفهوم بار معنایی خاصی دارد و همچنین، اعضای جلسه با مبانی آن که ریشه در اندیشه سیاسی دنیای غرب دارد نیز مخالف بوده‌اند. در مجلس بررسی نهایی تصویب قانون اساسی اولاً تأکید بر استقلال قوا بوده، به نحوی که قوای حکومتی در وظایف تخصصی یکدیگر

ساعات کار بانک‌ها به روال قبل.

۱. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره ۷۵۹۲ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۷ راجع به تعیین میزان بخشودگی و معافیت های مالیاتی توسط شورای عالی اقتصاد.

۲. مربوط به نظر شورای نگهبان به شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹ راجع به اقدام شورای عالی کار به تعریف و تعیین مفهوم «از کار افتادگی».

۳. چند نمونه از تناقضات: ۱. تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات در رویه شورای نگهبان امری تقنینی انگاشته شده است اما در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ بر عهده هیئت وزیران گماشته شده است. ۲. بر اساس رویه شورای نگهبان، تعیین خط مشی و اهداف و سیاست‌های کلی برای یک نهاد، امری تقنینی قلمداد شده اما در نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۲ تعیین خط مشی در مورد همکاری‌های بین‌المللی را در صلاحیت شورای عالی قضایی دانسته است.

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام ... ۳۴۹

دخالت نکنند و ثانیاً لزوم ارتباط میان قوا بررسی شده است، هرچند برخی مصادیق تداخل وظایف در قانون اساسی، توسط اعضا پذیرفته شده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵۶۸ و ۹۴۲ و ۱۱۱۹). قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۵۷ استقلال قوای حکومتی را زیر نظر ولی فقیه به رسمیت شناخته است.^۱ مستند به اصل مذکور قوای سه‌گانه باید صرفاً در حیطة صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی خود و با حفظ استقلال، با یکدیگر تعامل کنند. برخی از اساتید و نویسندگان حقوق اساسی در زمینه معنای استقلال قوا این چنین نوشته‌اند: «نظریه تفکیک قوا با استقلال قوا متفاوت است. در تفکیک قوا بین قوای حکومتی ارتباطی نیست، ولی در استقلال قوا ارتباط وجود دارد» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲). توضیح اینکه در تفکیک مطلق قوا، اصل بر عدم ارتباط میان قوا و به معنای تفکیک کامل صلاحیت‌های هریک از دیگری است. اما در اصل استقلال قوا اساساً بحث تفکیک مطرح نیست و قوای حکومتی در صلاحیت‌های خود با یکدیگر اشتراکاتی دارند و حتی ممکن است قوه مجریه عملی تقنینی نیز انجام دهد، اما این تداخل‌ها و ارتباطات باید صرفاً در محدوده‌های از پیش تعیین شده و مطابق با اصول قانون اساسی باشد، در غیر این موارد قوای حکومتی از یکدیگر مستقل‌اند و نمی‌توانند در صلاحیت‌های یکدیگر دخالت کنند. همچنین گفته شده مقصود از استقلال این است که هر یک از قوا از مداخله در امور دیگری پرهیز کنند (یزدی، ۱۳۷۵: ۴۱۰). استقلال قوا بیانگر حفظ تعامل و همکاری بین قواست که به نظریه تفکیک نسبی قوا نزدیک است و البته نقطه اتصال قوای حاکم، مقام رهبری است (لطفی، ۱۳۹۱: ۹۸). تفکیک قوا به معنای اصطلاحی آن (تفکیک قدرت) در قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده است. به عبارت دیگر در حقوق اساسی جمهوری اسلامی تفکیک کارکردی قوا و تقسیم وظایف مطرح است و منطبق بر همین مسئله است که قوای سه‌گانه از یکدیگر مستقل هستند و هر کدام وظیفه خود را انجام داده و از دخالت در وظایف سایر قوا منع شده‌اند.

۱. مسئله تفکیک قوا اولاً مسئله‌ای است مورد بحث حتی در غرب، آیا تفکیک قوا مطلوب است یا نه؟ همه تفکیک قوا را چیز مطلوبی نمی‌دانند. مطلب دوم این‌که آیا در اسلام تفکیک قواست یا نه؟ من تصور می‌کنم که مقام ولایت در اسلام قوه مجریه است، قوه مقننه هم هست یعنی والی و حاکم اسلامی است که بر کرسی ولایت می‌نشیند و فرمان می‌دهد نسبت به مقررات موسمی و موقت را بر همه مردم مسلمان اطاعت او واجب می‌گردد. «أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ» اطاعت اولی الامر در قوانین مسلمین واجب است. اساساً در فقه شیعه، فقیه جامع شرایط واجد صلاحیت‌های اجرایی، تقنینی و قضایی است (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۲). همچنان‌که گفته شده در عصر غیبت تصدی امور مسلمانان واجب است و شخصی که واجد و جامع صفات افتاء و قضاوت و ولایت است عهده‌دار این کار است (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹، ج ۳: ۱۸۳). سایر مقامات مأذون از این مقام هستند. ولی فقیه حق دخالت در تمام امور را دارد که رأساً و بالابتدا وظیفه خود او بوده است. از نظر شأنی هم اصل ولایت فقیه بر اصل تفکیک قوا تقدم دارد (منصورنژاد، ۱۳۷۸: ۴۰).

همچنین گفته شده برای «جایگزینی استقلال قوا به جای تفکیک قوا، نیاز مبرمی به ایجاد هماهنگی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه وجود دارد» (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۲: ۲۴۰). چنانچه قائل به لزوم تقسیم کار (و نه الزاماً تقسیم قدرت) باشیم، طبیعتاً تخصص در نقش‌ها و ساختارها نیز به وجود می‌آید و مثلاً دستگاه قضا برای رسیدگی به اختلافات، مجلس قانونگذاری برای تدوین مقررات و در نهایت سازمان‌های تخصصی و اجرایی برای برقراری نظم و امنیت و اجرای قوانین ایجاد می‌شود. این تقسیم‌بندی به معنای تفکیک مطلق نیست، بلکه هم تعاملات بین دستگاه‌ها وجود دارد و هم از تجمیع قدرت و بروز احتمالی فساد جلوگیری شده است.

همچنین باید گفت تحقق استقلال مطلق قوا به معنای واقعی آن، امکان عملی نخواهد داشت و عبارت تخصص نقش‌ها و کارکردها برای توصیف این وضعیت مناسب‌تر به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر در استقلال قوای حکومتی به دنبال ارتباط میان قوا نیز هستیم، لکن این ارتباط به معنای مشخص نبودن وظایف نیست و هر قوه‌ای وظایف خاص خود را انجام می‌دهد و فقط تقسیم کار صورت گرفته است. ممکن است مثلاً موضوعی تقنینی باشد اما آن را به عهده قوه مجریه گذاشته و او را در انجام این وظیفه، مستقل بدانیم. برای نمونه وضع آیین‌نامه اجرایی به دلیل اقتضات اجرایی، با اینکه امری تقنینی است، به عهده قوه مجریه گذاشته شده است که اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبین آن است. همچنین حق حضور رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران و مشاوران آنان در مجلس و لزوم استماع مطالب ایشان در صورت تقاضای آنها که مسلماً دارای آثار سیاسی بسیار مهمی است^۱ و از دیگر اختیارات مؤثر قوه مجریه است. در مقابل، قوه مقننه از طرق سؤال^۲ و استیضاح^۳ نظارت سیاسی بر قوه مجریه دارد و از طریق تصویب بودجه^۴ و دیوان محاسبات^۵ کشور نظارت مالی خود را اعمال می‌کند. لزوم گرفتن رأی اعتماد برای وزیران از مجلس^۶ و موارد دیگر از ارتباطات قوه مقننه با قوه مجریه است. ممکن است در برداشت ابتدایی، این موارد مبین اخلال در نظام استقلال قوا باشد حال آنکه اختیارات قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران را باید در محدوده قانون اساسی تفسیر کرد. همچنین باید گفت، با آنکه در موارد متعدد، قوه مجریه و قوه قضاییه مصوبات قوه مقننه را عمل می‌کنند و در حقیقت حدود وظایف و اختیارات آن دو قوه تحت اراده و رأی مجلس تعیین می‌گردد، ولی

۱. اصل ۷۰ قانون اساسی

۲. اصل ۸۸ قانون اساسی

۳. اصل ۸۹ قانون اساسی

۴. اصل ۵۲ قانون اساسی

۵. اصل ۵۵ قانون اساسی

۶. اصل ۱۳۳ قانون اساسی

نمی‌توان این نوع رابطه را دخالت، و قوه مجریه و قوه قضاییه را به خاطر این نوع تبعیت فاقد استقلال شمرد. چرا که هر یک از قوا جایگاهی خاص دارند و سایر قوا باید پایبند به آن باشند، همچنانکه نمایندگان مجلس نمی‌توانند رأساً به امور قضایی بپردازند و قضات نیز نمی‌توانند به مستندی غیر از قانون مصوب مجلس استناد کنند و این رابطه به معنای عدم استقلال نیست (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۱: ۲۸۸).

اعتبار حقوقی نهادهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران

بنا بر آنچه از استقلال قوا و شاخص‌های تفکیک صلاحیت‌های قوا گذشت، بعد از تبیین ملاک‌های شناسایی «نهادهای فراقوه»، به بررسی نسبت نهادهای مذکور با استقلال قوا و اعتبار حقوقی آنها، با تأکید بر نظر شورای نگهبان خواهیم پرداخت.

نهادهای فراقوه‌ای با وجود دو شاخصه مصداق پیدا خواهند کرد:

اول) نهادهایی که صلاحیت‌هایی فراتر از صلاحیت‌های محوله به قوای سه‌گانه دارند: مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام که صلاحیت آن‌را هیچ‌یک از قوا ندارند و یا نهادهایی که کارویژه‌های خاصی داشته و همزمان دارای اختیارات اجرایی و تقنینی باشند، مانند شورای عالی امنیت ملی که مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، هم صلاحیت انجام اموری با ماهیت تقنینی را دارد (بند ۱ اصل مذکور)^۱ و هم انجام امور اجرایی (بندهای ۲ و ۳)^۲ و از این نظر نهادی فراقوه‌ای تلقی می‌شود.

دوم) نهادهایی که به لحاظ اعضای تشکیل‌دهنده آن، و اینکه از چند قوه مختلف در آن عضویت دارند فراقوه‌ای تلقی می‌شوند. مانند صندوق توسعه ملی که زیر نظر قوه مجریه است اما از سایر قوا نیز در آن عضویت دارند.

البته موارد مذکور دارای مصادیق مشترکی هم می‌باشد مانند شورای عالی امنیت ملی که هم اعضای آن از همه قوا است و هم اینکه صلاحیت‌هایی فراقوه‌ای دارد.^۳ اما آنچه در نوشتار پیش رو در زمینه نهادهای فراقوه‌ای مد نظر است نهادهایی از مصادیق

۱. بند اول اصل ۱۷۶: «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری.»

۲. بند دوم و سوم اصل ۱۷۶: «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.»

۳. البته راجع به نامگذاری برخی از مصادیق شاخص دوم، مانند صندوق توسعه ملی به نهادهای اجرای فراقوه‌ای قدری تسامح شده است و شاید عنوان نهادهای متشکل از اعضای قوا و یا نهادهای میان قوه‌ای مناسب‌تر باشد.

شاخص دوم می‌باشند که اعضای آن‌ها مشترکاً از چند قوه هستند و منشأ قانون اساسی و فرمان رهبری نیز ندارند. همان‌گونه که در مقدمه هم بیان شد نهادهای فراقوه‌ای مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی و موارد مشابه جهت تصریح قانون اساسی بر ایجاد آنها و یا تصریح حکم حکومتی رهبری، از بحث این مقاله خارج خواهند بود، چرا که وجود آنها و صلاحیت‌هایشان، با وجود مخالفت با استقلال قوا در بعضی موارد، در نظام حقوقی کشورمان پذیرفته شده است.

در این میان جایگاه و اعتبار نهادهای فراقوه‌ای که از طریق مصوبات مجلس ایجاد می‌شوند، از جهت نقض استقلال قوا و با توجه به رویکرد شورای نگهبان که مبتنی بر آن قوای حکومتی به هیچ نحوی مجاز به دخالت در صلاحیت‌های یکدیگر نیستند، محل سؤال خواهد بود. اساساً یکی از اهداف مهمی که از تشکیل این نهادها مدنظر مجلس شورای اسلامی بوده، این است که این امور از اختیار یک قوه خارج شود و این مسئله در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در خصوص ترکیب هیأت امنای صندوق توسعه ملی در نظرهای برخی از نمایندگان متبلور شده است (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۹/۱۶). شایان ذکر است که این مسئله علاوه بر مغایرت با استقلال قوا موجب گریز از مسئولیت‌پذیری یک قوه خاص نیز می‌شود لکن موافقانی هم مبنی بر دخالت قوای سه‌گانه و بخش خصوصی در این نهادها نیز وجود دارد، یکی از دلایل آنها دخالت هر چه بیشتر مردم در امور حاکمیتی است اما برخی مخالفان نیز معتقدند این امور اجرایی است و صرفاً باید از طریق اعضای قوه مجریه انجام گیرد (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۹/۱۶).

در ادامه سه مصداق از نهادهای مذکور را بررسی می‌کنیم:

۱. شوراهای عالی اجرایی در قوه مجریه

این مصداق از نهادهای اجرایی فراقوه‌ای راجع به طرح «اصلاح قوانین نحوه معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین و ساماندهی امور نظارتی مجلس شورای اسلامی» است که در راستای اجرای مواد ۲۱۸ و ۲۱۹ آیین‌نامه داخلی مجلس در مجلس مطرح شده است، مفاد و احکامی که در طرح مذکور آمده به چند دلیل موجب مداخله قوه مقننه در قوه مجریه شده است. از جمله این مداخله‌ها، حضور نمایندگان مجلس به عنوان ناظر در شورای عالی کار، شورای اقتصاد، هیأت امنای حساب ذخیره ارزی، شورای عالی بورس و مانند اینها به همراه لزوم اطلاع‌رسانی از تشکیل شورا و کمیته‌های فرعی و عضویت عضو ناظر در آنهاست. همچنین در این طرح مقرر شده است که تمام شوراها، مجامع و نهادهایی که مجلس در آنها نماینده ناظر

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام ... ۲۵۳

دارد، برای برگزاری منظم جلسات با معاونت نظارت مجلس هماهنگی لازم را انجام دهند.^۱

نمایندگان مجلس با این مصوبه در نهادهای اجرایی عضویت پیدا کرده و اعمال نظر خواهند کرد. اما باید دید که برخورد شورای نگهبان با این رویکرد مجلس شورای اسلامی چه بوده و تا چه میزانی این عمل را مغایر قانون اساسی دانسته است. ایرادات شورای نگهبان نسبت به طرح مذکور، که طی نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۲ مورخ ۹۲/۸/۵ صادر شده بدین شرح است:

نخست این که شورای نگهبان اصل حضور نمایندگان ناظر در شوراهای ذکرشده را در صورتی می‌پذیرد که نمایندگان در آن شوراها حق رأی نداشته باشند. شورای نگهبان عدم رعایت قید مذکور را خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی می‌داند. چراکه مستتبط از اصل مذکور، انجام امور اجرایی کشور صرفاً در صلاحیت اعضای قوه مجریه است.

در مورد عضویت نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی^۲، مجلس شورای اسلامی اغلب نظرهای شورای نگهبان را اعمال می‌کنند و این نمایندگان بدون حق رأی در این شوراها حضور دارند.

دوم این که شورای نگهبان وجود نمایندگان ناظر را صرفاً در شوراهایی پذیرفته است که توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده باشد و نه در مواردی مانند ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور که توسط هیأت وزیران تشکیل می‌شود چرا که اساساً این نهادها توسط قوه مجریه تشکیل می‌شوند و مجلس اختیار دخالت در ترکیب اعضای آنها را ندارد اما در مواردی که نهادی را خود مجلس شورای اسلامی تأسیس کرده است می‌تواند درباره ترکیب اعضای آن نیز امعان نظر کند. حضور نمایندگان مجلس در شوراهای اجرایی مصوب مجلس مغایر اصول ۵۷، ۶۰ و ۱۳۸ دانسته شده است. مجلس نیز در مقام رفع ایراد، این موارد و مشابه را حذف کرده است.^۳

سوم این که شورای نگهبان نظارت بر دستگاه‌های اجرایی کشور توسط «معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی» و الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش به این معاونت را از آنجا که در قانون

۱. برای ملاحظه این طرح به این نشانی مراجعه کنید:

http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/825625

۲. این شوراها به لحاظ ماهیت، مصادیقی از کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر که در اصل ۱۳۸ تصریح شده محسوب می‌شوند. البته در مورد تشکیل این کمیسیون‌ها نیز باید این نکته را متذکر شد که طبق اصل مذکور، قانون اساسی دولت (هیأت وزیران) را مأمور تشکیل و تنفیذ اختیار به چنین شوراهایی کرده است و اینکه مجلس شورای اسلامی رأساً در صدد تشکیل چنین کمیسیون‌هایی برمی‌آید خلاف قانون اساسی است.

۳. برای ملاحظه مصوبه مجلس، ایرادات شورا و اصلاحیه مجدد مجلس شورای اسلامی به این نشانی مراجعه کنید: http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/825625

اساسی نیامده است، مغایر اصل ۵۷ و استقلال قوا دانسته است که در اصلاحیه مجلس این مورد نیز حذف شده است.^۱

شایان ذکر است به جز شوراهای مذکور، برخی دیگر از شوراهای وجود دارند که از ترکیب اعضای سه قوه تشکیل شده‌اند لکن با برخی دلایل از دایره شمول نهادهای فراقوه‌ای مورد بحث خارج خواهند شد. نمونه بارز این نهاد، شورای عالی معادن است که طی ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ مجلس، اعضای آن از قوه مجریه، قوه قضاییه و بخش خصوصی مشخص شده که همگی نیز حق رأی دارند و به تصریح تبصره ۴ ماده ۱۲ «تصمیمات شورای عالی معادن با حداقل چهار رأی، قطعی و لازم‌الاجراست. ولی این امر مانع اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست».

توجهی که برای ماهیت حقوقی این شورا وجود دارد اینکه این شوراها از مصادیق نهادهای فراقوه‌ای مورد بحث و همچنین کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر نیستند چراکه براساس تدبیر قانون‌گذار مصوبات این شوراها منتسب به یک وزیر می‌شود و به عنوان مثال در تبصره ۷ ماده ۱۲ قانون مزبور گفته شده «مصوبات شورای عالی معادن پس از تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت قابل اجراست». بنابراین ماهیت این شورا نیز یک شورای مشورتی خواهد بود و به دیگر سخن، این شوراها جنبه فکری برای وزارتخانه‌ها و نهادها را ایفا می‌کنند. البته در نهایت باید به تصویب وزیر برسد که در این صورت مشکل مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز مرتفع خواهد شد (رستمی، ۱۳۹۱: ۱۲)، هر چند باید گفت این راهکار به نوعی دور زدن قانون اساسی است.

۲. صندوق توسعه ملی با ترکیب اعضای سه قوه

در جریان بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، صندوقی با هدف «تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» تشکیل شد که برای عضویت در هیأت امنای این صندوق علاوه بر برخی از اعضای قوه مجریه حضور دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس شورای اسلامی و دادستان کل کشور نیز لحاظ شده است.

۱. متن ایراد شورا در این زمینه: «از آنجا که در قانون اساسی جایگاهی به عنوان "معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی" بر دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی نشده است، الزام دستگاه‌ها به اطلاع رسانی به معاون نظارت مجلس با این عموم مواجه با ایراد بوده و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد». قابل دسترسی در نشانی: http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/825625

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام ... ۳۵۵

شورای نگهبان طی نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۸۹/۱۰/۶ با توجه به برداشتی که از استقلال قوا دارد به تشکیل این صندوق با ترکیب مذکور ایراداتی وارد کرده است: (اول) با توجه به آنکه ماهیت صندوق توسعه ملی و وظایف تعیین شده برای آن در این ماده و بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ماهیتی «اجرایی» است و با عنایت به اینکه وفق اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه و امور اجرایی، از طریق رئیس جمهور و وزرا می‌باشد، بنابراین ترکیب پیش‌بینی شده برای هیئت امنای این صندوق که شامل افرادی غیر از رئیس جمهور و وزرا می‌باشد، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است. از این‌رو شواری نگهبان با عنایت به ماهیت اجرایی این صندوق و اعمال تفکیک ماهوی صلاحیت‌ها، صندوق توسعه ملی را ذیل قوه مجریه تعریف کرده است.^۱

دوم) پیش‌بینی عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ترکیب هیأت امنای صندوق توسعه ملی، که مستلزم حق رأی آنها و مشارکت در تصمیم‌گیری در زمینه وظایف این صندوق است، مغایر با اصول ۵۷ و ۵۸ قانون اساسی می‌باشد، زیرا وفق اصل ۵۸ قانون اساسی، وظیفه نمایندگان مجلس، اعمال قوه مقننه و قانون‌گذاری است. بنابراین تصمیم‌گیری در مورد امور اجرایی در صلاحیت نمایندگان مجلس نیست. از سوی دیگر، دخالت این نمایندگان در امور اجرایی، با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه از یکدیگر در تضاد است.^۲

نهایتاً مجلس شورای اسلامی برخی از ایرادات شورای نگهبان راجع به برنامه پنجم را رفع کرد و در مورد سایر ایرادات با اصرار بر آنها موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ به تأیید نهایی رسید. مشخصاً راجع به ایراداتی که در مورد صندوق توسعه ملی ذکر شد، مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان راجع به ایراد عضویت اعضای خارج از قوه مجریه در صندوق توسعه ملی، عضویت برخی از اعضا مانند رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون ایران را بدون حق رأی در نظر گرفت^۳، لکن در مورد

۱. شایان ذکر است در ماده ۷۶، ماهیت صندوق توسعه ملی «مؤسسه عمومی غیر دولتی» در نظر گرفته شده بود که با ایراد اصل ۴۴ قانون اساسی توسط شورای نگهبان در اصلاحات نهایی به مؤسسه دولتی تغییر می‌کند.
۲. برای ملاحظه نظر استدلالی و رأی نهایی شورای نگهبان راجع به صندوق توسعه ملی در ذیل ماده ۷۶ لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به نشانی زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/shora>

۳. موارد ۷ و ۸ از بند ج ماده ۸۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران. قابل دسترسی در نشانی:

<http://b2n.ir/۳۹۶۳۴>

عضویت نمایندگان ناظر مجلس، این تغییر اعمال نشد^۱ و مجمع تشخیص هم نظر مجلس شورای اسلامی را تأیید کرد و هم اکنون دو نفر از نمایندگان با حق رأی عضو صندوق توسعه ملی هستند.

۳. شورای دستگاه‌های نظارتی با ترکیب اعضای سه قوه

تشکیل این شورا با هدف «تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور» در ماده ۱۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه^۲ پیش‌بینی شده و در طرح "عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها" نیز لحاظ شده است. این شورا متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس آن قوه است و چنین مقرر شده که با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی فعالیت کند. شورای نگهبان تشکیل چنین شورایی را طی نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۸۹/۱۰/۶ مغایر قانون اساسی دانست و پس از اصرار مجلس بر ایجاد آن، این شورا با تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام ایجاد شد.^۳

اما استدلال شورای نگهبان برای مخالفت با این شورا عبارت است از:

اول) حکم به تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از مسئولیت نظارتی هر سه قوه در این ماده، هر چند مقید به لزوم «حفظ استقلال دستگاه‌های نظارتی در حدود مقرر در قانون اساسی» شده است، لیکن در نهایت، عملاً موجب خدشه‌دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات نهادهای نظارتی آنها خواهد شد. دیگر اینکه کیفیت کار این شورا مبهم است. در ضمن چنانچه شورای مذکور در حدود مقرر در قانون اساسی اقدام کند و مشمول تداخل

۱. مورد ۹ از بند ج ماده ۸۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

۲. ماده ۱۹۶ - به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات ظرف شش ماه اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد.

۳. نظر شورای نگهبان: «در ماده (۱۹۶)، تشکیل شورای دستگاه‌های 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». قابل دسترسی در نشانی:

تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام ... ۳۵۷

وظایف نشود، وظیفه پیگیری محوله به این شورا قطعاً امری اجرایی است، و موجب خدشه به استقلال قوا شده و لذا واجد ایراد اصل ۵۷ و ۶۰ خواهد بود.

دوم) هر یک از دستگاه‌های نظارتی مستقر در هر قوه (همچون دیوان محاسبات، کمیسیون اصل ۹۰ و... در قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضاییه)، بر اساس اصول قانون اساسی و قوانین عادی ناظر بر آن، وظایف، اختیارات و حیطه عملکردی مخصوص به خود دارد که بر اساس آن عمل می‌کند. بدین لحاظ، امکان توافق، پیگیری و تصمیم‌گیری شورای مذکور در این ماده نسبت به دستگاه‌های نظارتی هر قوه وجود ندارد، زیرا هرگونه تصمیم‌گیری، توافق و پیگیری این شورا، مستلزم دخالت در صلاحیت‌های خاص هر نهاد نظارتی و مغایر با اصول ناظر بر هر نهاد در قانون اساسی از جمله اصول ۵۴، ۵۵، ۷۶، ۹۰، ۱۶۱، ۱۷۳، ۱۷۴ و بند (۳) اصل ۱۵۶ می‌باشد.^۱

علاوه بر ایرادات شورای نگهبان به تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی، لازم است نکاتی در مورد این شورا تبیین شود. ابتدا اینکه گفته شد شورای دستگاه‌های نظارتی از نمایندگان نظارتی قوای سه‌گانه تشکیل شده و در این شورا هیچ‌یک از قوا بر دیگری برتری و تفوق ندارد و در نهایت تصمیمات آن با توافق سران سه قوه معین می‌شود. بنابراین با بررسی شاخص ساختاری مشخص می‌شود که آرای این شورا مشترک بوده و نمی‌تواند به قوه‌ای خاص منتسب شود، همچنین از نظر ماهوی نیز عمل نظارت در قانون اساسی در صلاحیت همه قوا آمده است؛ از این رو نمی‌توان آن را به یک قوه خاص منتسب نمود، هر چند حدود نظارت در هر یک از قوا متفاوت نیز است.^۲ نکته دوم اینکه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور موظف به رعایت استقلال قوا شده و قرار است صرفاً هماهنگی‌ها را بیشتر کند و از موازی‌کاری دستگاه‌های نظارتی که ممکن است در یک موضوع واحد هم‌زمان دارای صلاحیت باشند جلوگیری کند. بنابراین طبق معمول هر نهاد نظارتی وظیفه خود را انجام می‌دهد و اگر قرار بر این باشد که در شورا تصمیمی خلاف صلاحیت‌های نهادهای نظارتی اتخاذ و بر عهده آنها گماشته شود قطعاً خلاف استقلال قوا خواهد بود. باید گفت تشکیل این شورا صریحاً مغایر با اصول قانون اساسی است، چنانکه شورای نگهبان با توجه به اصل استقلال قوا و عدم تجویز تشکیل چنین نهادهایی با منشأ قانون عادی، فرض را بر تداخل وظایف قوا گذاشته و مطلقاً تشکیل چنین شورایی را مغایر

۱. برای ملاحظه نظر استدلالی و رأی نهایی شورای نگهبان راجع به شورای دستگاه‌های نظارتی کشور در ذیل

ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به نشانی زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/shora>

۲. صلاحیت نظارتی مجلس در اصل ۷۶ و اصل ۹۰ مورد تأکید قرار گرفته است و صلاحیت نظارت بر کار وزیران

طبق اصل ۱۳۴ بر عهده رئیس‌جمهور است و قوه قضاییه نیز صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین را طبق

اصل ۱۵۶ دارد.

اصول قانون اساسی معرفی کرده است. همان طور که گفته شد شورای نگهبان به لحاظ ماهوی «پیگیری» را یک امر اجرایی می‌داند و سپردن آن به شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را ورود در صلاحیت‌های قوه مجریه و خلاف استقلال قوا تلقی کرده است. شایان ذکر است با وجود وضعیتی که نهادهای فراقوه‌ای مذکور به لحاظ حقوقی دارند، صندوق توسعه ملی با ترکیب اعضای سه قوه و همچنین شورای دستگاه‌های نظارتی کشور ضمن تأیید قانون برنامه پنجم، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام دایر می‌باشند و به عبارتی در این موارد وجود نهاد فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران محقق شده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

بنابر آنچه گذشت نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارای مدلی خاص و منحصر به فرد از ارتباط میان قوای حکومتی است. البته در تمام نظام‌های حقوقی عملاً شیوه‌ای خاص بر ارتباطات میان قوا حاکم است. اما به هر ترتیب اصل «استقلال قوا» در اصل ۵۷ قانون اساسی پذیرفته شده است. این اصطلاح با دقت نظر قانونگذار اساسی و به جای اصطلاح «تفکیک قوا» انتخاب شده است، چرا که مفهوم استقلال قوا با نوعی از همکاری و تعامل میان قوا همراه است و از یک طرف در نظام حقوقی ایران عملاً تعامل میان قوا وجود دارد و موارد آن را قانون اساسی تصریح کرده است و از طرف دیگر، قوای سه‌گانه نهایتاً ذیل نهاد رهبری تعریف خواهند شد. اما جدای از موارد مصرح در قانون اساسی، از موارد تداخل وظایف قوای سه‌گانه، نهادهایی توسط مجلس تشکیل شده است که از نمایندگان قوا در آن حضور دارند و به امور تقنینی و اجرایی می‌پردازند. تشکیل این نهادها با ایراد شورای نگهبان مواجه شده و عمدتاً مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی تلقی شده است. مقصود ما از نهادهای فراقوه‌ای نیز همین نهادهای متشکل از اعضای قواست.

حال اگر بخواهیم تفسیری شکلی از قانون اساسی و صلاحیت‌های قوا داشته باشیم و هر عملی را که از هر قوه‌ای صادر می‌شود داخل در صلاحیت‌های آن بدانیم، در مورد نهادهای فراقوه‌ای باید دید که در این نهادها کدام‌یک از قوای سه‌گانه برتری دارند و در نهایت اعمال صادره منتسب به کدام‌یک از قواست (مانند هیئت امنای صندوق توسعه ملی که متشکل از نمایندگان هر سه قوه است، اما مسئول اصلی آن قوه مجریه می‌باشد) یا نهاد پاسخگو در قبال این اعمال کدام‌یک از قوا هستند که در این صورت اعمال صادره با توجه به نهاد مذکور تحلیل می‌شود و در زمره اعمال اجرایی، قضایی و تقنینی قرار خواهد گرفت و تداخل قوا مطرح نخواهد شد. لکن ملاکی که از آرای شورای نگهبان استنباط می‌شود شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌هاست و در واقع باید دید که اعمال صادره در کدام دسته قرار می‌گیرد و از این رو

چنانچه قوه‌ای غیر قوه صالح آن را بر عهده بگیرد، استقلال قوا نقض خواهد شد. این تفسیر با کلیت قانون اساسی نیز همخوانی بیشتری دارد. در واقع می‌توان گفت که قانونگذار اساسی فقط در موارد مصرح اجازه تداخل برخی وظایف مثل وضع آیین‌نامه و اساسنامه در قوه مجریه و مانند اینها را داده است و عدول از این موارد مخل استقلال قوا خواهد بود. بنابراین تشکیل نهادهای اجرایی فراقوه با ترکیبی از اعضای سه قوه و اعطای صلاحیتی مختلط از امر تقنین و اجرا همانند نهادهایی که پیش‌تر به بررسی آنها پرداختیم، مغایر استقلال قوای سه‌گانه و موجب تداخل در صلاحیت‌های آنهاست و با معیار بودن شاخص ماهوی تفکیک صلاحیت‌های قوای حکومتی که مدنظر شورای نگهبان است، ایراد مغایرت با قانون اساسی به آنها وارد خواهد بود. در نهایت با توجه به مشکلات و موانعی که بر سر راه تشکیل نهادهای فراقوه‌ای با اوصاف مذکور وجود دارد، می‌توان سازوکار سیاسی را به عنوان جایگزینی برای سازوکارهای 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. شایان ذکر است که رویه کنونی شورای نگهبان نیز قابل دفاع است و چنانچه بنا باشد شورای نگهبان ملاک صلاحیت ساختاری را بپذیرد یا اینکه با توجیه ایجاد هماهنگی مجوز تأسیس نهادهایی فراقوه‌ای را صادر کند اساساً کارکرد اصول قانون اساسی و تقید قوای حاکم به حرکت در مسیر قانون اساسی تضعیف می‌شود و دیگر اینکه با توجه به شرایط سیاسی و حزبی در فضای سیاسی جمهوری اسلامی ایران اگر دو قوه به دلایل حزبی یا هر اختلافی دیگر، هماهنگی لازم و کافی را نداشته باشند تشکیل نهادهای فراقوه‌ای نه تنها تسریع در امور را به دنبال نخواهد داشت بلکه به نام تداخل در وظایف منشأ اختلاف، حاشیه‌سازی و کاهش سرعت کار قوا خواهند بود.

منابع

۱. بشیریه، حسین (۱۳۸۴)، *آموزش دانش سیاسی*، چ هشتم، تهران، نگاه معاصر.
۲. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، چ پانزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۳. علی‌آبادی، علی (۱۳۸۳)، *آیین دادرسی تملقات اداری*، تهران، انتشارات گنج دانش.
۴. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ هـ-ق)، *فقه سیاسی*، ج ۱ و ۲، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۵. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجراء (تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه)*، تهران، نشر مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۶. لطفی، اسدالله (۱۳۹۱)، *حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران*، تهران،

- انتشارات جاودانه (جنگل).
۷. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۸. منتسکیو، بارون دو (۱۳۶۲)، *روح/القوانین*، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۹. منتظری نجفآبادی، حسینعلی (۱۴۰۹)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه صلواتی، محمود و شکوری، ابوالحسن، ج سوم، چ اول، قم: مؤسسه کیهان.
۱۰. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات الهدی.
۱۱. و.ت. جونز (۱۳۸۳)، *خداوندان اندیشه سیاسی*، ترجمه علی رامین، ج دوم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۱۲. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری*، تهران، انتشارات خرسندی.
۱۳. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، *قانون اساسی برای همه*، تهران، انتشارات امیرکبیر.

مقالات و جزوات درسی

۱۴. برومند، محمد، راجی، سید محمد هادی (۱۳۹۲)، «معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آرای شورای نگهبان»، *مجله دانش حقوق عمومی*، ش ۴، دوره دوم.
۱۵. رستمی، ولی، «تقریرات درس حقوق اداری ۲»، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، نیمسال دوم سال تحصیلی ۹۱-۹۰.
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی، «جزوه درس حقوق اساسی ۲»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، نیمسال اول سال ۸۵-۸۶.
۱۷. منصورنژاد، محمد (۱۳۷۸)، «تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا»، *مجله حکومت اسلامی*، ش ۱۱.

18. George J. Alexander(1989)., «Separation of Powers After the Independent Counsel Decision», 29 Santa Clara L. Rev. 1 .
19. Available at: <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol29/iss1/1>.

اسناد

۲۰. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. چ اول.
۲۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۱۶، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.hvm.ir/print.asp?id=31190>