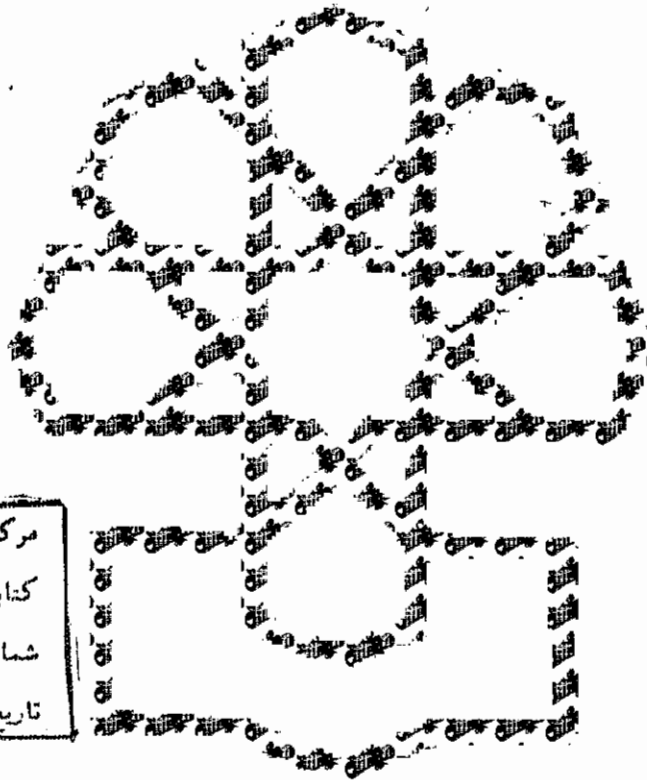




شرحی درباره واگذاری اختیار تصویب به دولت



مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی ماری
شماره: ۷۲۹۲
تاریخ: ۱۷ / ۱۰ / ۷۶

معاونت پژوهشی

آبان ماه ۱۳۷۴

کار: دفتر بررسی های حقوقی

این مطالعه به تقاضای جناب آقای سلیمانی عضو محترم
کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی تهیه گردیده است.

کد گزارش: ۲۲۰۰۹۹۵

طرح سؤال - آیا واگذاری اختیار تهیه و تصویب اساسنامه، آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدامی به منزله تفویض اختیار به نحو مطلق است؟

از این سؤال چنین استفاده می‌شود که تردیدی در این باره وجود دارد که آیا واگذاری اختیار تصویب اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به هیأت دولت مفید این معنی است که هیأت دولت حق دارد آنها را فارغ از سایر قوانین تهیه و به تصویب رساند یا اینکه در هر حال هیأت دولت باید سایر قوانین را در نظر گیرد.

اظهار نظر کارشناسی

در خصوص واگذاری اختیار تصویب، اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی چنین مقرر می‌دارد: «... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، 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...»

آنچه از اصل ۸۵ استفاده می‌شود این است که تصویب اساسنامه سازمانها و شرکتهای دولتی و وابسته به دولت بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار دارد، معذک در این اصل، امکان تفویض این اختیار به دولت پیش‌بینی شده است. نهایتاً باید به این تردید پاسخ داده شود که آیا این تفویض اختیار در واقع تفویض اختیار قانونگذاری است یا خیر؟

اصل ۸۵ قانون اساسی در ادامه چنین مقرر می‌دارد:

«همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، 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 مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای برسد.»

برای روشن شدن مفهوم ذیل اصل ۸۵ به نظر می‌رسد که توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز ضروری است:

«... تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

آنچه تحت عنوان کمیسیون در اصل ۱۳۸ آمده است، منظور کمیسیونهای متشکل از چند وزیر است که تصویب برخی از امور مربوط به وظایف دولت به آن واگذار می‌شود. اما باید توجه نمود که اصل ۱۳۸ در فصل نهم قانون اساسی ذیل قوه مجریه و مبحث اول آن در ریاست جمهوری و وزرا درج شده، در حالی که اصل ۸۵ قانون اساسی در ذیل فصل ششم قانون اساسی در مبحث دوم مربوط به قوه مقننه تحت عنوان اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی آمده است. توجه به مفاد این دو اصل روشن می‌سازد که خواه دولت در مقام تصویب اساسنامه‌ها (تفویض اختیار از مجلس شورای اسلامی) و خواه در مقام تصویب

آیین‌نامه و یا سایر مصوبات (از اختیارات قوه مجریه) در هر حال باید رعایت سایر قوانین را بنماید و مصوبات هیأت دولت نمی‌تواند مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد.

بدین ترتیب با عنایت به این دو اصل به روشنی می‌توان دریافت که هرگاه مجلس شورای اسلامی اختیار تصویب اساسنامه‌های سازمانها، شرکت، مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت را به دولت واگذار نماید این تفویض اختیار فقط در محدوده «تصویب» قرار دارد و هیأت دولت در این امر نمی‌تواند سایر مقررات کشور را نادیده بگیرد.

مضافاً بر این، امر قانونگذاری تنها و تنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد (اصل ۵۸ قانون اساسی) مگر در مواردی که با عنایت به نص قانون اساسی امکان تفویض اختیار به نحو استثنایی در مقررات پیش‌بینی شده است. بنابراین در چنین صورتی موارد استثنایی باید به نحو مضیق تفسیر شده و عموم اختیارات مجلس شورای اسلامی یعنی صلاحیت انحصاری تصویب قانون همواره مد نظر قرار گیرد. بدین ترتیب با عنایت به اصل ۸۵ قانون اساسی که تصویب اساسنامه شرکتها، سازمانها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد، به نحو استثنایی پیش‌بینی شده که مجلس محترم می‌تواند اجازه تصویب آن را به دولت واگذار کند. بدیهی است این تفویض اختیار باید به نحو مضیق تفسیر شود، لذا هیأت دولت نمی‌تواند اساسنامه‌ها را به نحوی تصویب کند که مغایر با سایر قوانین مقررات عمومی کشور باشد، زیرا دولت اصولاً چنین اختیاری را ندارد، خصوصاً ذیل اصل ۸۵، قانون صراحتاً پیش‌بینی می‌نماید که «مصوبات دولت نمی‌تواند مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد» که با عنایت به مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی کاملاً روشن است که آنچه تحت عنوان مصوبات هیأت دولت در اصل ۸۵ آمده مراد مصوباتی است که در مقام اجرای اصل ۸۵ به عمل آمده است و لذا دقیقاً ناظر بر تصویب اساسنامه‌ها می‌باشد.

بر این اساس با عنایت به اصول قانون اساسی و با توجه به اصل کلی حقوقی که اختیارات تفویض شده همواره باید به نحو مضیق و در حدود نصوص وارده تفسیر شود لذا، می‌توان این نتیجه را تحصیل نمود که دولت در مقام اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی و تصویب اساسنامه‌ها با توجه به اجازه مجلس باید در هر حال قوانین و مقررات عمومی کشور را رعایت کند.

بدین ترتیب آنچه در سؤال مرقوم گردیده و قانون تأسیس مرکز سنجش از راه دور ایران مصوب ۱۳۷۰ به عنوان شاهد مثال ذکر شده که در تبصره ذیل ماده واحده قانونی مذکور مقرر شده است: «اساسنامه و مقررات مالی و معاملاتی و استخدامی مرکز پس از هماهنگی با وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور در هیأت دولت تصویب و ابلاغ خواهد گردید»، به هیچوجه این اختیار را به دولت نمی‌دهد تا تصویب موارد مذکور را فارغ از قوانین و مقررات عمومی کشور انجام دهد. مضافاً اینکه اساسنامه مرکز سنجش از راه دور ایران در سال ۱۳۷۱ به تصویب هیأت وزیران رسیده و حسب اعلام معاون اول رئیس جمهور این اساسنامه به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده است. بدیهی است که شورای محترم نگهبان در مقام اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی که دولت مکلف شده که اصل ۷۲ قانون اساسی را رعایت کند تنها مغایرت قوانین را با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی تشخیص می‌دهد و انطباق این مصوبات با سایر قوانین و مقررات عمومی بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی بر عهده ریاست محترم مجلس شورای اسلامی قرار دارد. مگر اینکه در ماده واحده قانون تأسیس مرکز سنجش از راه دور ایران که در سال

۱۳۷۰ به تصویب مجلس محترم رسیده است صراحتاً مستثنی بودن این مرکز از قوانین و مقررات شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت یا مقررات عمومی کشور صراحتاً پیش‌بینی می‌گردید که در این صورت مجلس عملاً خود ایجاد مرکز را به گونه‌ای به تصویب رسانیده که لزوماً نیازی به انطباق آن با سایر قوانین و مقررات عمومی کشور نمی‌باشد و در این صورت با وجود چنین نصی، در ماده واحده فوق در واقع عدم انطباق با سایر قوانین و مقررات کشور را خود مجلس تنفیذ کرده است. لذا در صورت تفویض اختیار و اجازه تصویب اساسنامه‌ها به دولت با قید مذکور ضرورتی بر انطباق آن مصوبات با سایر قوانین وجود نخواهد داشت، و در هر حال اختیار مذکور امری استثنایی بوده و به نص قطعی باید مجاز شمرده شده باشد. در عین حال توجه به اصل ۸۵ قانون اساسی مفید این معنا خواهد بود که تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت بر عهده مجلس محترم شورای اسلامی قرار دارد و علی‌الاصول در چنین مواردی مرجع صالح برای تصویب سایر آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، استخدامی و غیره در اساسنامه معلوم خواهد شد و اگر در چنین صورتی به عهده دولت قرار داده شود علی‌الاصول دولت در اجرای چنین امری نمی‌تواند آنها را به گونه‌ای مغایر قوانین و مقررات عمومی به تصویب برساند و در این صورت در هر حال رعایت این مقررات ضروری خواهد بود.