

## حدود استقلال شورای نگهبان (مطالعه موردی استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان)

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۰۶/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۱۰

فردین مرادخانی<sup>۱</sup>

ابراهیم صباغی ولاشانی<sup>۲</sup>

### چکیده

شورای نگهبان به عنوان یکی از نهادهای اساسی، مانند هر نهاد دیگری، باید دارای استقلال کافی برای انجام وظایف مهم خود باشد؛ ولی حدود این استقلال باید قانونی بوده، از سوی مرجع صالح پیش بینی شده باشد. یکی از وجوه استقلال شورای نگهبان، تصویب مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این نهاد است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشخص نشده است کدام نهاد این مقررات را برای شورای نگهبان تصویب کند. با توجه به این خلأ، در اوایل تشکیل شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی اقدام به تصویب قانون در این حوزه ها نمود که همگی این قوانین به تأیید شورای نگهبان رسید، ولی شورای نگهبان در سال های بعد از نظریات پیشین خود عدول نموده و در نهایت، در تاریخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ با صدور نظریه تفسیری شماره ۳۴/۳۰/۸۶ و به استناد اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی، صلاحیت تصویب مقررات مالی، اداری، استخدامی را به این نهاد اختصاص داده است. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی امکان مقررات گذاری شورای نگهبان برای خودش در حوزه های مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی می پردازد. یافته این پژوهش آن است که با توجه به سکوت قانون اساسی در مورد مقررات گذاری شورای نگهبان و عدم ارتباط این تفسیر با اصول یادشده، صلاحیت عام قانون گذاری مجلس شورای اسلامی همچون روال گذشته در این حوزه حاکم است. همچنین پیشنهاد می شود به طور صریح تصویب مقررات داخلی شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی واگذار گردد.

**واژگان کلیدی:** استقلال، تفسیر، شورای نگهبان، قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی.

## مقدمه

استقلال در لغت به معنی «صاحب اختیاری»<sup>۳</sup> یا «آزادی داشتن»<sup>۴</sup> یا «به آزادی کاری کردن، بدون مداخله کسی کار خود را اداره کردن»<sup>۵</sup> است که در مقابل این مفهوم، وابستگی قرار دارد. منظور از استقلال شورای نگهبان، مواردی است که این شورا در نظریاتش آن‌ها را به معنای حدود آزادی و خودمختاری خود برگزیده است و اجازه ورود هیچ دستگاهی را به آن نمی‌دهد. بدیهی است که شورای نگهبان مانند بسیاری از نهادهای دیگر صلاحیت وضع مقررات دارد، اما در اینجا سخن بر سر این است که آیا این نهاد می‌تواند برای امور مربوط به خودش مقرراتی وضع کند و سایر نهادهای کشور مانند مجلس و قوه مجریه را ملزم به رعایت آن کند؛ مخصوصاً اینکه برخی از این مقررات می‌تواند آثار مالی داشته باشد و دولت از عهده آن بر نیاید، یا اینکه قوانین دیگر مانند قوانین استخدامی مصوب مجلس را نقض کند. شورای نگهبان در پاسخ به درخواست یکی از حقوق دانان عضو این شورا درباره مرجع تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان، در نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ به شرح زیر اعلام می‌دارد: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌ها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد»<sup>۶</sup>.

در واقع، شورای نگهبان با این نظریه تفسیری، خود را مستقل از سایر نهادها و قوای حاکم در نظر گرفته و حتی صلاحیت وضع قاعده و هنجار در این حوزه را نیز به خود اختصاص داده است؛ چراکه عبارت «ضوابط و مقررات» عناوین عامی هستند که شامل هرگونه قاعده و هنجار در سلسله مراتب قواعد حقوقی از قبیل قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل و غیره می‌شوند؛ از این رو، باید با بحث و بررسی، صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در این زمینه مشخص شود.

۳. محمد، معین، فرهنگ فارسی، ج ۱، (تهران: ادنا، چ ۴، ۱۳۸۶)، ص ۱۴۶.

۴. حسن، عمید، فرهنگ فارسی، (تهران: راه رشد، چ ۱، ۱۳۸۹)، ص ۱۱۸.

۵. همان، ص ۱۱۸.

۶. محمد، فتحی و کاظم، کوهی اصفهانی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری، مشورتی و... شورای نگهبان، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۶)، ص ۳۴۳.

در خصوص موضوع این مقاله، تاکنون چهار پژوهش انجام شده است: آقای حامد نیکونهاد و خانم شبنم اورنگی در مقاله‌ای تحت عنوان «سنجش آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان؛ مبانی، قلمرو و نظارت‌پذیری»، بیشتر به موضوع صلاحیت شورای نگهبان در وضع آیین‌نامه پرداخته و در مقام موافقت، به استفساریه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ شورای نگهبان نیز اشاره اندکی داشته‌اند. مقاله دیگری با عنوان «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان» از سوی آقایان جواد تقی‌زاده، مرتضی نجابت‌خواه و میثاق ذاکر عباسی نگارش یافته که البته این پژوهش نگاه مخالف به نظریه تفسیری پیش‌گفته داشته، ولی به‌طور تفصیلی به توضیح این استفساریه پرداخته و نگاهی گذرا به این نظریه و حدود استقلال شورای نگهبان داشته است. مقاله دیگری از جانب آقای جواد تقی‌زاده و خانم فاطمه سمیعان با عنوان «تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران» نگارش یافته که در قسمت اندکی از این مقاله، به مخالفت با نظریه تفسیری یادشده شورای نگهبان با صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی پرداخته است، ولی به‌طور جداگانه به بررسی موارد پیش‌گفته در این استفساریه نمی‌پردازد. آقای میثاق ذاکر عباسی امیری هم در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «استقلال شورای نگهبان»، بیشتر به مقوله استقلال اعضای شورای نگهبان آن هم با نگاهی تطبیقی به سایر کشورها پرداخته و از صدور این نظریه تفسیری تا حدودی دفاع کرده است. در حقیقت، این پژوهش‌ها به موضوع عام صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان پرداخته و در مقام موافق یا مخالف با آن سخن گفته‌اند. موضوع صلاحیت عام مجلس در قانون‌گذاری و نسبت آن با شورای نگهبان از زمان مشروح مذاکرات به نوعی مطرح بوده است و اختلاف نظر در مورد آن در همان زمان وجود داشته است.<sup>۷</sup>

این مقاله تنها به وضع قاعده از سوی شورای نگهبان در مورد این نهاد و مشخصاً به نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ شورای نگهبان پرداخته است و با روش توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا شورای نگهبان صلاحیت

۷. رک: علی‌داری، علی‌مشهدی، صدیقه قارقلی «تاملی بر ده برداشت در جایگاه قوه مقننه در اندیشه خبرگان قانون اساسی ۱۲۵۸» مطالعات حقوقی معاصر، سال یازدهم شماره ۲۱ (۱۳۹۹)

وضع مقرر در باره حدود استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی خود را دارد؟ از آنجا که هر نهاد برای انجام بهتر وظایف و اختیارات خود به استقلال احتیاج دارد، شورای نگهبان که دارای وظایف خطیری است نیز از این قاعده مستثنی نیست. اما نکته‌ای که در این باره وجود دارد، آن است که حدود این استقلال باید قانونی بوده، در قوانین صالح پیش‌بینی شده باشد و نمی‌توان با استفاده از تفسیر قانون اساسی و بدون هیچ‌گونه قرینه‌ای که دلالت بر این موضوع در قانون اساسی داشته باشد، حدود استقلال شورای نگهبان را تعیین نمود. در واقع، شورای نگهبان برای تعیین حدود استقلال خود، با استفاده از راهکار قانونی مندرج در اصل ۹۸ قانون اساسی به نام «تفسیر» که در زمره اختیارات این نهاد است، حدود استقلال خود را فراتر از آنچه که از قانون اساسی برداشت می‌شود، تعیین کرده است؛ به‌طوری که حتی صلاحیت وضع قانون را نیز به خود اختصاص می‌دهد که این عمل به‌عهدۀ قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور است که شورای نگهبان متولی پاسداری از آن است. با توجه به اینکه صلاحیت تقنینی مجلس بر شورای نگهبان به‌موجب این نظریه تفسیری مخدوش شده، هدف پژوهش حاضر، اثبات صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس بر شورای نگهبان است. در این مقاله، به صورت جداگانه، به بررسی موارد (مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی) مورد اشاره در این نظریه تفسیری می‌پردازیم.

## ۱. استقلال مالی شورای نگهبان

منظور از استقلال مالی شورای نگهبان، صلاحیت این شورا در تصویب بودجه و نحوه مصرف آن است. بر اساس ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱ شهریور ۱۳۶۶، «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود» و مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». شورای نگهبان در نظریه تفسیری سال ۱۳۸۶ خود، تصویب «ضوابط و مقررات مالی» شورای نگهبان را که انجام وظایف آن به تشخیص شورا

متوقف بر آنها می‌باشد، به خود اختصاص داده است. در خصوص مقررات مالی شورای نگهبان تاکنون چهار قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و نکات خوبی پیرامون بحث بودجه‌ریزی این نهاد دارد که در اینجا به آنها می‌پردازیم.

نخست، قانون آزمایشی «تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان» مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰ که به مدت ۳ سال لازم‌الاجرا بود. در تبصره ۱ این ماده واحده آمده بود: «بودجه شورای نگهبان از طریق دولت در لایحه بودجه کل کشور منظور و به مجلس پیشنهاد خواهد شد». البته این قانون به علت انقضای مدت آزمایشی و عدم تمدید فاقد اعتبار شده است.

دوم، «قانون راجع به اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان» مصوب ۷ دی ۱۳۶۱ است. در این ماده واحده آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون به مدت شش ماه اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان بر اساس درخواست وجه از طرف مسؤولی که توسط شورای نامبرده مجاز به این امر شناخته شود، به وسیله خزانه قابل پرداخت می‌باشد و مصرف اعتبارات مذکور در این مدت منحصرأ تابع آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان خواهد بود». همچنین در تبصره این ماده واحده آمده است: «پرداخت و مصرف اعتبارات شورای نگهبان بعد از این مدت طبق مقررات قانونی خواهد بود که توسط شورای نگهبان تهیه [و] با مراعات اصل ۷۴ قانون اساسی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد». این قانون نیز نه تنها اجرا نشد، بلکه به علت خاتمه یافتن زمان اجرای آن (یعنی شش ماه مشخص شده)، در حال حاضر جزء قوانین اجرایی محسوب نمی‌شود.

سوم، «قانون مقررات مالی شورای نگهبان» مصوب ۱۰ مهر ۱۳۶۲ است. در این قانون به طور تفصیلی به تهیه بودجه شورای نگهبان و چگونگی مصرف آن، انتخاب مدیر مالی شورای نگهبان و تعیین حقوق و مزایای اعضای شورای نگهبان و کارکنان اداری این نهاد پرداخته شده است. بر اساس ماده ۱ این قانون، «بودجه شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه [به] وسیله امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد».

چهارم، ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱ شهریور ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۲۲ فروردین ۱۳۷۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام) است. در این ماده قید شده است: «در مورد بودجه شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام، رعایت مقررات این قانون الزامی نیست و مصرف اعتبارات هریک از آنها تابع آیین‌نامه داخلی خاص هر کدام خواهد بود و اعتبارات مزبور بر اساس درخواست وجه از طرف دبیر شورای نگهبان و رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا مقاماتی که از طرف ایشان مجاز هستند توسط خزانه قابل پرداخت می‌باشد». این قانون نیز مربوط به مصرف اعتبارات است و نمی‌توان آن را به تعیین میزان بودجه این نهادها هم گسترش داد.

پس از ذکر این مقررات قانونی، چند نکته در خصوص استقلال مالی شورای نگهبان دارای اهمیت است:

نخست اینکه به درستی نمی‌توان متوجه شد که منظور شورای نگهبان از عبارت تصویب «ضوابط و مقررات مالی» در استفساریه یادشده چیست؟ زیرا قوانین پیش گفته و رویه شورای نگهبان به خوبی نشان می‌دهد که قطعاً منظور این شورا، تصویب بودجه این نهاد به طور مستقل و جدای از مجلس شورای اسلامی نبوده است؛ چراکه در تمامی لوایح بودجه که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند، بودجه این شورا لحاظ شده و مورد ایراد این نهاد نیز قرار نگرفته است؛ پس به نظر می‌رسد که منظور، تصویب نحوه مصرف بودجه این نهاد است. البته بر اساس ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور، استقلال در نحوه مصرف بودجه برای شورای نگهبان پیش‌بینی شده است و در این خصوص شورای نگهبان احتیاجی به صدور نظریه تفسیری نداشته است. البته ایرادی که می‌توان مطرح کرد این است که با صدور این نظریه تفسیری، راه اصلاح قانون برای مجلس شورای اسلامی بسته شده و دیگر مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند با تصویب قانون، شورای نگهبان را از شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور خارج کند. بنابراین، از آنجایی که در قانون اساسی به منظور تصویب مقررات از سوی شورای نگهبان برای مصرف اعتبارات قیدی نیامده و تصویب چنین مقرراتی با اجازه قانون‌گذار (مجلس شورای اسلامی) است، نباید شورای نگهبان با صدور

استفساریه در این مورد، صلاحیت جدیدی برای خود تعریف کرده، راه قانون گذاری مجلس شورای اسلامی را مسدود نماید.

دوم، در ماده ۱ قانون «مقررات مالی شورای نگهبان»، برای درج بودجه پیشنهادی شورای نگهبان در لایحه بودجه، لفظ «عیناً» به کار رفته که این امر برخلاف اختیار دولت در تنظیم و تدوین لایحه بودجه سالانه کل کشور است؛ زیرا از آثار اختیاری بودن ابتکار دولت در تهیه و تدوین لایحه بودجه، این است که هیچ دستگاهی نمی تواند محتویات و موضوعات خاصی را به منظور درج در لایحه بودجه به دولت اجبار کند و دولت در تدوین و تنظیم لایحه بودجه آزادی دارد.<sup>۸</sup> این نکته به خوبی از اصل ۵۲ قانون اساسی مستفاد می شود و در نظریات متعدد شورای نگهبان پیرامون مصوبات مجلس شورای اسلامی مشاهده می شود که در اینجا تعدادی از آنها به عنوان مثال ذکر می گردند: نظر شماره ۴۹۶۳ مورخ ۳ مرداد ۱۳۷۲ در خصوص طرح آیین نامه مالی، محاسباتی و معاملاتی دیوان محاسبات کشور، نظر شماره ۵۲۰۶ مورخ ۲۱ شهریور ۱۳۷۲ در خصوص طرح نظام مالی مجلس شورای اسلامی، نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ مورخ ۳ دی ۱۳۷۶ در بررسی لایحه شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن، نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۸ اردیبهشت ۱۳۷۸ شورای نگهبان در بررسی طرح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۹۶۴ مورخ ۱۵ دی ۱۳۷۸ در بررسی طرح وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۱ مورخ ۱۸ بهمن ۱۳۸۶ در بررسی لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۹ آبان ۱۳۸۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و نظر شماره ۹۵/۱۰/۳۹۶۶ مورخ ۸ دی ۱۳۹۵ در مورد بررسی طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد.

همان طور که از این نظریات استنباط می شود، شورای نگهبان در مورد تمامی دستگاهها و نهادهای پیش گفته، الزام دولت به درج عین بودجه پیشنهادی (از جمله: دیوان محاسبات

۸. عباسعلی، کدخدایی و محمدامین، ابریشمی راد، «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۳ (۱۳۹۵)، ص ۹.

کشور، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه، سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان ملی استاندارد ایران) را مورد ایراد قرار داده است. زیرا دولت با توجه به میزان درآمدها و منابع کشور بودجه سالانه را تعیین می‌کند و اگر نهادهای مختلف میزان بودجه خود را بر دولت تحمیل کنند نظم مالی کشور گسیخته می‌شود. این امر که بودجه پیشنهادی شورای نگهبان باید عیناً در لایحه بودجه کل کشور درج گردد، طبیعتاً به مختل شدن وظیفه دولت در امر بودجه‌ریزی منجر می‌شود؛ زیرا دولت باید بودجه تمامی نهادها را از نظر انطباق با منابع مالی کشور ارزیابی و سپس آن را تصویب و به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. طبیعتاً شورای نگهبان که در حکم یک مؤسسه دولتی (برگرفته از ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری) است، بایستی همچون سایر مؤسسات دولتی، بودجه خود را به دولت پیشنهاد کند تا دولت با اختیار کامل آن را بررسی کرده، برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. زیرا در غیر این صورت نوعی تبعیض میان این نهاد با سایر مؤسسات و دستگاه‌های دولتی که بودجه خود را از دولت اخذ می‌کنند پیش می‌آید که حتی این امر برخلاف بند ۹ اصل سوم قانون اساسی است. بنابراین، نظر شورای نگهبان در تأیید قانون یادشده، خلاف رویه این شورا در موارد مشابه است و شورای نگهبان هرگاه هر نهادی دیگری چنین درخواستی داشته، به درستی در برابر آن ایستاده است، اما آنگاه که نوبت خودش فرا رسیده، رویه قبلی خود و اصل صلاحیت دولت در تعیین و تنظیم بودجه را نادیده گرفته و نقض کرده است و شک و گمان تفسیر به نفع خود نیز از این گونه نظرها برداشت می‌شود.

## ۲. استقلال اداری و استخدامی شورای نگهبان

منظور از استقلال اداری و استخدامی شورای نگهبان، چگونگی وضعیت استخدامی کارمندان آن، حقوق و مزایای اعضای شورای نگهبان و کارکنان اداری آن و وضعیت قانون حاکم بر آن است. طبیعتاً شورای نگهبان برای انجام وظایف و اختیارات خود، احتیاج به کارمندان و کادر اداری دارد و طبیعتاً بایستی برای این گونه موارد، از قوانین و مقرراتی

۹. بند ۹ اصل سوم قانون اساسی چنین مقرر می‌دارد: «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».



پیروی کند. در نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ آمده است: «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، برعهده خود این شورا می‌باشد»<sup>۱۰</sup>. مطابق این نظریه تفسیری، شورای نگهبان دارای صلاحیت مقررات‌گذاری در مورد مسائل اداری و استخدامی خود شناخته شده است. در مورد موضوع اداری و استخدامی شورای نگهبان، تاکنون سه قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و سه نظریه نیز از سوی شورای نگهبان صادر شده است که در ادامه بررسی می‌گردند.

نخست، در تبصره ۱۱۲ قانون «تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان»، ضوابط استخدامی، حقوق، مزایا و شرایط ترفیع کارکنان تشکیلات اداری شورای نگهبان را همان ضوابط استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی تعیین کرده بود. تبصره ۱۱۳ این قانون نیز به شورای نگهبان اجازه می‌داد که تا زمان تصویب نمودار تشکیلات اداری شورای نگهبان از سوی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، این شورا بتواند از کارکنان مجلس و یا از کارکنان دولت به صورت مأمور به خدمت استفاده کرده، یا در غیر این صورت، از کارکنان غیرشاغل به صورت خرید خدمت استفاده نماید. این قانون به طور آزمایشی برای مدت سه سال تصویب شده بود که بعد از آن، فاقد اعتبار شده است.

دوم، قانون «شمول قانون برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسؤولیت‌های خطیر نمایندگی و اصلاحیه‌های بعدی به اعضای شورای نگهبان» (مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی) می‌باشد. این قانون بیان می‌کند که «اعضای شورای نگهبان در مقابل حوادث و سوانح و همچنین عائله تحت تکفلشان مشمول مقررات قانون برقراری حقوق وظیفه و

۱۰. محمد، فتحی و کاظم، کوهی اصفهانی، پیشین، ص ۳۴۳.

۱۱. «ضوابط استخدامی و حقوق و مزایا و شرایط ترفیع کارکنان تشکیلات اداری شورای نگهبان همان ضوابط استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی است».

۱۲. «تا تصویب نمودار تشکیلاتی شورای نگهبان به وسیله دو کمیسیون امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه این شورا می‌تواند از کارکنان مجلس شورای اسلامی و یا از کارکنان دولت به صورت مأمور خدمت استفاده نموده و در غیر این صورت از کارکنان غیر شاغل به صورت خرید خدمت استفاده خواهد نمود».

مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسؤولیت‌های خطیر نمایندگی مصوب ۱۳۶۰/۹/۲ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه‌های بعدی آن می‌باشند». در تبصره این قانون نیز آمده است: «تعیین موارد فوت، تعیین حقوق وظیفه و مستمری و همچنین تعیین عائله تحت تکفل قانونی عضو شورای نگهبان و سهام آن‌ها به عهده شورای محترم نگهبان می‌باشد».

سوم، قانون «مقررات مالی شورای نگهبان» مصوب ۱۰ مهر ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی است. ماده ۱۳۶ این قانون، حقوق اعضای شورای نگهبان را معادل حقوق نمایندگان مجلس شورای اسلامی و حقوق و مزایای کارکنان رسمی (ثابت) و موقت شورای نگهبان را بر اساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی تعیین کرده بود. مطابق با تبصره این ماده<sup>۱۴</sup> نیز تمامی تغییراتی که در حقوق و مزایای نمایندگان مجلس شورای اسلامی و کارکنان آن صورت گیرد، در مورد اعضای شورای نگهبان و کارکنان این نهاد نیز اعمال می‌گردد. البته در حال حاضر امتیازات شغلی اعضای شورای نگهبان، مطابق با بند «ب»<sup>۱۵</sup> ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی) تعیین می‌گردد، ولی در مورد کارمندان شورای نگهبان، از آنجایی که دلیلی بر نسخ ماده ۶ قانون «مقررات مالی شورای نگهبان» و تبصره آن وجود ندارد، پس همچنان در مورد این افراد لازم‌الاجرا است. درباره نحوه استخدام افراد خارج از شورای نگهبان نیز قانون «مقررات مالی شورای نگهبان»، در ماده ۷ خود چنین مقرر کرده است: «امور مالی شورا می‌تواند چنان‌چه برای کار (یا فعالیت معین) احتیاج به افرادی خارج از کارکنان شورا باشد موقتاً با تصویب شورا و پرداخت حق الزحمه از افراد مورد نیاز استفاده نماید».

بعد از تصویب این قوانین که همگی در دوره اول تشکیل شورای نگهبان به تأیید این نهاد رسیده‌اند، شورای نگهبان برخلاف دوره اول و در دوره‌های بعد، تصویب قانون در مورد

۱۳. «حقوق اعضای شورای نگهبان معادل حقوق نمایندگان مجلس شورای اسلامی و حقوق و مزایای کارکنان رسمی (ثابت) و موقت شورای نگهبان بر اساس جدول منضم به آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۱۴. «هرگونه تغییری که در حقوق و مزایای نمایندگان مجلس شورای اسلامی و حقوق و مزایای کارکنان مجلس شورای اسلامی صورت گیرد در مورد اعضای شورای نگهبان و کارکنان آن نیز اعمال خواهد شد».

۱۵. این بند چنین مقرر کرده است: «معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز».

امور اداری و استخدامی کارمندان خود را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد. مجلس نخستین بار در تاریخ ۶ مرداد ۱۳۷۲، با تصویب طرحی با عنوان «طرح استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی»، در صدد تعیین ضوابط و شرایط اداری و استخدامی کارمندان مجلس و شورای نگهبان برآمد<sup>۱۶</sup>، ولی شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۰۲۲ مورخ ۱۷ مرداد ۱۳۷۲، شمول این طرح بر کارمندان شورای نگهبان را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد<sup>۱۷</sup>. البته شورای نگهبان در این نظریه برخلاف رویه معمول خود، به اصول موردنظر در قانون اساسی اشاره‌ای نمی‌کند و صرفاً به‌طور کلی آن را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌دارد و مشخص نیست تعیین ضوابط استخدامی برای کارمندان این شورا با کدام اصل از قانون اساسی در تضاد است. حتی اگر ادعا شود با روح حاکم بر قانون اساسی یا اصول کلی مربوط به شورای نگهبان در تضاد است باید به‌طور مشخص به مواردی اشاره شود.

دومین مورد که شاید بتوان گفت مهم‌ترین نظر شورای نگهبان در این باره محسوب می‌شود، مربوط به ماده ۱۲۱ «لایحه مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳ دی ۱۳۸۵ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری است. در مصوبه اولیه این ماده قید شده بود: «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نیروهای نظامی و انتظامی، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف یادشده در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات تابع مقررات این قانون می‌باشند». اما از آنجایی که مطابق با ماده ۱۸۲<sup>۱۸</sup> لایحه مدیریت خدمات کشوری، شورای نگهبان در زمره مؤسسات دولتی و در نتیجه، مشمول ماده ۵ این لایحه و جزء دستگاه‌های اجرایی بود، این شورا در نظریه شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳ اسفند ۱۳۸۵، در مورد ماده

۱۶. ماده ۱ این طرح چنین مقرر کرده بود: «امور استخدامی مستخدمین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که از این پس در این قانون مجلس خوانده می‌شود، تابع مقررات این قانون خواهد بود».

۱۷. «تبصره ۱ ماده ۲ از این جهت که کارکنان شورای نگهبان را نیز دربر می‌گیرد مغایر قانون اساسی شناخته شد. لذا چون تبصره ۲ ماده ۲، ماده ۳ و تبصره آن، تبصره ۲ ماده ۵، مواد ۶، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۵، ۱۷، ۱۸ و ۲۰ و تبصره آن مبتنی بر تبصره ۱ ماده ۲ می‌باشد خلاف قانون اساسی شناخته شد و همچنین ماده ۱ باید اصلاح گردد». مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم، (تهران: دادگستر، ج ۱، ۱۳۸۵)، ص ۲۳۰.

۱۸. ماده ۲ لایحه مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب 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 در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

۱۲۱ چنین اعلام می‌کند: «اطلاق ماده (۱۲۱) در خصوص نهادهایی مثل شورای نگهبان با اصول مربوط به این شورا در قانون اساسی مغایر است»<sup>۱۹</sup>. پس از اصلاح این ماده، شورای نگهبان دوباره آن را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد و در نهایت، در مرتبه چهارم با اصلاح این ماده و مستثنی شدن تعدادی از نهادها مانند شورای نگهبان از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری که در حال حاضر قانون مادر و بنیادی حاکم بر امور اداری و استخدامی دستگاه‌های دولتی محسوب می‌شود، این قانون به تأیید شورای نگهبان رسید. توضیح آنکه در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۱۲۱ لایحه مدیریت خدمات کشوری) مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی بیان شده است که «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود».

در سومین نظریه، شورای نگهبان حتی وضع قانون از سوی مجلس شورای اسلامی مبنی بر افزایش حقوق و مزایای کارمندان خود با تصویب دولت را نیز نپذیرفته است. برای نمونه، در نظریه شماره ۳۷۷۲۲/۳۰/۸۸ مورخ اسفند ۱۳۸۸، در مورد بررسی «لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور» اعلام می‌دارد: «اطلاق جزء (الف) بند (۷) راجع به دستگاه‌هایی

۱۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم، (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ ۱، ۱۳۸۹)، ص ۳۵۳.

۲۰. جزء «الف» بند ۷ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور بیان می‌داشت: «در راستای اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و لغو کلیه مجوزها و مقررات پرداختی خارج از فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری به استثنای پاداش موضوع ماده (۲۰) قانون مذکور و ماده (۴۱) قانون استخدام کشوری و پرداخت‌های قانونی در زمان فوت، از کار افتادگی، بازنشسته شدن یا ازدواج، افزایش امتیازات موضوع فصل دهم تا پنجاه درصد (۵۰٪) و کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم با پیشنهاد مشترک معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور و تصویب هیأت وزیران، دولت مجاز است ضرایب ریالی موضوع ماده (۶۴) و تبصره آن و ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص شاغلین و بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران تا سقف اعتبار مصوب در هر مورد را تعیین و اجرا نماید. در هر صورت امتیازات ایثارگران و فرزندان شهدا به نحوی تطبیق می‌یابد که دریافتی آنان از بابت تطبیق کاهش نیابد. افزایش حقوق گروه‌های

مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... که دارای مقررات خاصی در قانون اساسی هستند، با اصول مربوط به آن‌ها در قانون اساسی مغایر می‌باشد»<sup>۲۱</sup>. در این مورد نیز مجلس با اضافه کردن قیدی، کارمندان شورای نگهبان را از این مصوبه مستثنی نمود<sup>۲۲</sup>.

با توجه به مطالب بالا در خصوص استقلال اداری و استخدامی شورای نگهبان، می‌توان نکات زیر را بیان داشت:

به خوبی می‌توان مشاهده کرد که شورای نگهبان در دوره اول تشکیل خود، به درستی و با برداشت صحیحی از قانون اساسی، اجازه تصویب قانون در مورد امور اداری و استخدامی خود را به مجلس (که مطابق با اصل ۷۱<sup>۲۳</sup> قانون اساسی، نهاد عام قانون‌گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود) داد. پس از آن و به دلایل نامعلوم مانند تغییر تعدادی از اعضا یا تغییر طرز فکر اعضا، اقدام به مخالفت با مصوبات مجلس در زمینه قانون‌گذاری در حوزه اداری و استخدامی کارمندان شورای نگهبان نمود. مسئله تأمین استقلال شورای نگهبان به‌عنوان نهاد «دادرسی اساسی» در ایران، نمی‌تواند منجر به نقض اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی و صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس باشد و نشان‌دهنده صلاحیت شورای نگهبان برای وضع قانون نیست؛ زیرا در قانون اساسی گزینه‌ای مبنی بر تصویب قانون از سوی شورای نگهبان در زمینه مسائل اداری و استخدامی خود وجود ندارد<sup>۲۴</sup>.

دیگر آنکه با توجه به اینکه نحوه انتخاب حقوق‌دانان و انتصاب فقهای شورای نگهبان در قانون اساسی مشخص شده است و نمی‌توان آنان را مانند سایر مقامات سیاسی یادشده

مختلف حقوق‌بگیر از قبیل هیأت علمی، کارکنان کشوری و کارکنان لشگری، قضات و غیره به طور جداگانه توسط دولت (در سقف اعتبارات مصوب) انجام می‌پذیرد».

۲۱. پژوهشکده شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۲)، ص ۶۴۶.

۲۲. مجلس شورای اسلامی این عبارت را به مصوبه یادشده اضافه کرد: «... شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر دستگاه‌هایی که دارای مقررات خاص در قانون اساسی هستند تابع مقررات قانونی خاص خود می‌باشند».

۲۳. اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

۲۴. جواد، تقی‌زاده؛ مرتضی، نجابت‌خواه؛ میثاق، ذاکر عباسی، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، نشریه علمی-پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، ش ۱۵ (۱۳۹۶)، ص ۱۸.

در قانون اساسی مشمول مقررات استخدامی قرار داد، نظر شورای نگهبان بر عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر اعضای شورای نگهبان قابل توجیه است. اما در مورد کارمندان این نهاد باید گفت، از آنجایی که نمی‌توان از نظر حقوقی میان این کارمندان با سایر کارمندان در دستگاه‌های دولتی دیگر مبنایی برای تبعیض قائل شد، از این جهت این نظریه به درستی صادر نشده است.<sup>۲۵</sup> تعدد قوانین استخدامی در یک کشور می‌تواند محل ایراد باشد و موجب سردرگمی نظام استخدامی در یک کشور گردد. با این حال، معمولاً برخی نهادها مانند اعضای هیئت علمی قوانین استخدامی خاصی دارند که آن هم به تصویب قانون‌گذار کشور می‌رسد. اما اینکه نهادی برای کارمندان خود قواعد استخدامی مجزایی وضع کند، قابل توجیه نیست و عدالت استخدامی را زیر سؤال می‌برد. اصولاً یکی از مشکلات نظام حقوقی ایران تعدد نهادهای قانونگذاری است که باعث شده است صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی تضییق گردد و این رویکرد شورای نگهبان نیز به همان مشکل برمی‌گردد.<sup>۲۶</sup>

مخالفت شورای نگهبان با افزایش حقوق و مزایای کارمندان خود از طریق دولت در حالی است که شورای نگهبان مانند سایر دستگاه‌های دولتی، از محل بودجه عمومی برای تأمین نیازها و پرداخت حقوق کارمندان خود استفاده می‌کند و تأمین و تخصیص بودجه شورای نگهبان نیز از سوی دولت انجام می‌گیرد؛ همچنین حقوق و مزایای اعضای شورای نگهبان نیز برابر با بند «ب» ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین شده و ضریب ریالی دریافتی آنان، همه‌ساله با توجه به تبصره ماده ۶۴ این قانون<sup>۲۷</sup> به تصویب مجلس می‌رسد. از این رو، تعیین میزان حقوق و مزایای کارمندان شورای نگهبان از سوی دولت،

۲۵. محمد، امامی و کورش، استوار سنگری، حقوق اداری، ج ۱، (تهران: میزان، ج ۲۵، ۱۳۹۹)، ص ۲۲۲.

۲۶. فردین مرادخانی، سمیه تکلو «تعدد نهادهای قانون گذاری با تاکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران» مطالعات حقوقی معاصر سال دوازدهم، شماره ۳۱ (۱۴۰۰)

۲۷. ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به این شرح می‌باشد: «نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی بر اساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی عوامل مذکور در این فصل ضرب در ضریب ریالی، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد و برای بازنشستگان و موظفین یا مستمری‌بگیران نیز به همین میزان تعیین می‌گردد.

تبصره- ضریب ریالی مذکور در این ماده با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد».

منافاتی با استقلال اداری و استخدامی شورای نگهبان ندارد. علاوه بر این، تعیین میزان حقوق و مزایای کارمندان شورای نگهبان از سوی خود این نهاد، با توجه به ذی‌نفع بودن شورا در این موضوع، دچار اشکال است.

### ۳. استقلال تشکیلاتی شورای نگهبان

منظور از استقلال تشکیلاتی شورای نگهبان، صلاحیت این شورا در تصویب تشکیلات اداری این نهاد است. قانون اساسی در اصول متعدد خود مانند اصل ۴، ۹۴ و ۹۹، وظایف و اختیاراتی را برعهده شورای نگهبان قرار داده که انجام آن‌ها مستلزم وجود ساختار و تشکیلات اداری مناسب است؛ از این رو، بایستی نمودار سازمانی شورای نگهبان ترسیم شود تا بتواند به وظایف و اختیارات خود به‌درستی عمل کند. در این خصوص، نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴/۳۰/۸۶ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ بیان می‌کند: «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌ها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد»<sup>۲۸</sup>.

در خصوص تشکیلات اداری شورای نگهبان، تاکنون دو قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و از سوی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفته است که در ادامه بیان می‌شوند.

نخست، قانون «تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان» که مطابق با اصل ۸۵ قانون اساسی و به صورت آزمایشی در تاریخ ۴ بهمن ۱۳۶۰، به تصویب کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات و بودجه مجلس رسید و برای مدت سه سال از تاریخ تصویب، لازم‌الاجرا بود. در ماده واحده<sup>۲۹</sup> این قانون، تصویب نمودار سازمانی شورای نگهبان برعهده کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه مجلس قرار گرفته بود، ولی این نمودار سازمانی هیچ‌گاه به تصویب نرسید و به دلیل اتمام مهلت آزمایشی قانون یادشده و عدم تمدید این قانون از سوی مجلس، این حکم بی‌اعتبار شد.

۲۸. محمد فتحی و کاظم، کوهی اصفهانی، پیشین، ص ۳۴۳.

۲۹. در ماده واحده این قانون آمده است: «شورای نگهبان به تناسب وظایفی که در قانون اساسی بر عهده آن گذاشته شده دارای تشکیلات اداری مخصوص به خود خواهد بود که نمودار سازمانی آن به تصویب مشترک کمیسیون‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».

دوم، قانون «تشکیلات شورای نگهبان» مصوب ۱۰ آبان ۱۳۷۷ است. این قانون که به پیشنهاد شورای نگهبان و به موجب لایحه<sup>۳۰</sup> از سوی دولت در جلسه مورخ ۱۰ خرداد ۱۳۷۷ هیئت وزیران تصویب گردید، پس از طی تشریفات قانونی در مجلس و با انجام اصلاحاتی به تصویب رسید. بر اساس ماده واحده این قانون: «شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد». نکته قابل توجه در این قانون این است که تهیه تشکیلات شورای نگهبان و ارائه آن به مجلس که در واقع ابتکار قانون محسوب می‌شود، به شورای نگهبان واگذار شده است؛ درحالی که برخی محققان به درستی گفته‌اند، قانون اساسی مراجع ابتکار قانون را صرفاً به هیئت وزیران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضاییه و شورای عالی استان‌ها منحصر کرده است<sup>۳۱</sup> و از این حیث بر این قانون ایراد وارد است. البته این قانون اگرچه به صورت دائمی تصویب شده، اما تاکنون اجرا نشده است.

پس از بیان مقررات قانونی یادشده، چند نکته در خصوص استقلال تشکیلاتی شورای نگهبان قابل ذکر است:

نخست آنکه شورای نگهبان در دوره‌های اول و چهارم تشکیل خود، با تصویب تشکیلات اداری این شورا از سوی مجلس موافقت کرده است که این امر با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی که دربردارنده صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی می‌باشد، کاملاً منطبق است. البته مجلس طبق مفاد مواد ۲۹ و ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶، تهیه تشکیلات اداری دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون را با رعایت مواردی که در ماده ۲۹<sup>۳۲</sup> قانون یادشده قید شده است، به خود دستگاه‌های اجرایی

۳۰. متن لایحه به این شرح است: «ماده واحده: شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هرچه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد با هماهنگی با سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیلات خود را تهیه کند و به مرحله اجرا درآورد».

۳۱. جواد، تقی‌زاده؛ مرتضی، نجابت‌خواه؛ میثاق، ذاکر عباسی، پیشین، ص ۱۱.

۳۲. ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چهارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند: ...».



واگذار کرده و این دستگاه‌ها ملزم هستند که طبق ماده ۳۳۱ این قانون، پس از تهیه تفصیلی تشکیلات اداری خود، یک نسخه از آن را برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال و از این سازمان تأییدیه دریافت کنند. البته با توجه به اینکه شورای نگهبان در زمره دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیست، اجرای این قانون در مورد تشکیلات اداری این نهاد متفی است.

دوم آنکه درباره قانون «تشکیلات شورای نگهبان» باید گفت، ذکر کلمه «می‌تواند» در صدر این قانون، بیانگر اختیاری بودن اجرای این قانون از سوی شورای نگهبان است؛ یعنی شورای نگهبان الزامی به ارائه تشکیلات اداری خود به مجلس جهت تصویب ندارد. الزام‌آور نبودن این قانون در نامه شماره ۷۹۷/۳۰/۹۱/م مورخ ۱۱ بهمن ۱۳۹۱ قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به رئیس دیوان محاسبات کشور نیز بیان شده است.<sup>۳۴</sup> در این نامه از عبارت محل تأملی استفاده شده و آمده است که این قانون الزامی نیست. بدیهی است که الزامی بودن جزء ویژگی‌های ذاتی هر قانون است و قانون بدون الزام بیشتر یک توصیه است و شایسته نام قانون نیست. گذشته از این ایراد، مشخص نیست که در صورت عدم ارائه به مجلس، کدام نهاد برای تصویب تشکیلات اداری شورای نگهبان صالح است. شورای نگهبان نیز از این ابهام استفاده کرده و اعلام نموده با توجه به اینکه قانون گفته است شورا «می‌تواند» تشکیلات خود را به تصویب مجلس برساند، پس این یک مسئله اختیاری است و شورا این حق را دارد که آن را به تصویب مجلس نرساند و از آنجا که نهادی برای تصویب آن

۳۳. ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند تشکیلات تفصیلی خود را با رعایت مفاد ماده (۲۹) تهیه و یک نسخه از آن را به سازمان ارسال دارند. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ وصول پیشنهاد، مغایرت و یا عدم مغایرت با الگوها، ضوابط و شاخص‌های مذکور را اعلام نماید. دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند پس از اصلاح موارد مغایر، تأییدیه سازمان را کسب نمایند».

۳۴. متن این نامه به شرح زیر است:

«رئیس محترم دیوان محاسبات کشور

با سلام و تحیت

عطف به نامه شماره ۷۶۵۸/۹۷۶/م مورخ ۲/۱۱/۱۳۹۱، موضوع ماده واحده قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح ذیل اعلام می‌گردد: علاوه بر این که قانون مذکور الزام‌آور نیست، تفسیر مؤخر این شورا به شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ حاکم بر آن می‌باشد» (محمد، فتحی و کاظم، کوهی اصفهانی، پیشین، ص ۳۴۶).

پیش‌بینی نشده است، خود شورا صالح برای انجام این کار است. چنین تفسیری خلاف اصل عدم صلاحیت به‌عنوان یکی از اصول اولیه حقوق عمومی است.

### نتیجه و پیشنهاد

با توجه به مطالب پیش‌گفته، می‌توان نکات زیر را در نقد نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ شورای نگهبان بیان کرد:

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌درستی و برای جلوگیری از بروز بی‌نظمی، کشمکش، هرج و مرج و سرگردانی مردم، مراجع قانون‌گذاری را احصا کرده است. بر این اساس، مطابق با اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نهاد عام قانون‌گذار در کشور ما برگزیده شده و همچنین بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، صلاحیت عام آیین‌نامه‌نویسی را دارند. در کنار این نهادهای عام، مراجع اختصاصی دیگری نیز پیش‌بینی شده‌اند، مانند مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام که به ترتیب بر اساس اصول ۱۰۸ و ۱۱۲ قانون اساسی صلاحیت وضع مقررات در حیطه اختصاصی خود را دارند. اما از آنجا که در هیچ‌کدام از این نهادهای مبنی بر صلاحیت شورای نگهبان برای وضع مقررات برای خودش در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی وجود ندارد؛ از این رو، قانون‌گذاری در خصوص مسائل مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان نیز بایستی مانند سایر دستگاه‌های دولتی، از سوی مجلس صورت گیرد و این عمل، با قانون اساسی و روند انجام وظایف خطیر شورای نگهبان هیچ‌گونه مغایرتی ندارد.

۲. استناد شورای نگهبان به اصول قانون اساسی در صدور این نظریه تفسیری صحیح نیست، زیرا اصول مورد اشاره شورای نگهبان (اصول ۴، ۹۱ و ۹۹)، هیچ‌گونه اشاره‌ای به صلاحیت وضع مقررات برای شورای نگهبان در خصوص استقلال این نهاد ندارد و به‌طور کلی از این موضوع منصرف است؛ مشروح مذاکرات مجلس برای بررسی نهایی قانون اساسی نیز از این امر حکایت ندارد. پس شورای نگهبان نمی‌تواند در این موضوع به این اصول استناد نماید و تفسیر شورای نگهبان بی‌ارتباط با این اصول است.

۳. مطابق اصل ۴ قانون اساسی ایران، قوانین صرفاً قابل انطباق با موازین شرعی هستند و در صورت مغایرت، از سوی فقهای شورای نگهبان قابل ابطال اند. با توجه به این مطلب، از آنجایی که مجلس شورای اسلامی پیش از زمان صدور نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۹ تیر ۱۳۸۶ اقدام به تصویب قوانین در زمینه مسائل مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان نموده است، پس قوانین یادشده به موجب تفسیر جدید از قانون اساسی قابل نسخ نیست؛ زیرا در سلسله مراتب قواعد حقوقی، تفسیر قانون اساسی از جایگاهی همانند خود قانون اساسی برخوردار است؛ بنابراین قوانین پیشین همگی معتبر بوده، تفسیر جدید شورای نگهبان حاکم بر آنان نخواهد بود.

در پایان، پیشنهاد می شود که با توجه به سکوت قانون اساسی در مورد تصویب مقررات داخلی شورای نگهبان و اهمیت این مقررات برای شورا، با بازنگری در قانون اساسی، این موضوع تعیین تکلیف گردد. در این خصوص، شایسته است که با الهام از ماده ۶۳ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، تصویب مقررات مربوط به موارد مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی واگذار گردد.

## منابع و مأخذ

## الف) فارسی

## - کتابها

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، *حقوق اداری*، ج ۱، (تهران: میزان، چ ۲۵، ۱۳۹۹).
۲. عمید، حسن، *فرهنگ فارسی*، (تهران: راه رشد، چ ۱، ۱۳۸۹).
۳. فتحی، محمد و کوهی اصفهانی، *کانظم، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری، مشورتی و... شورای نگهبان*، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۶).
۴. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم*، (تهران: دادگستر، چ ۱، ۱۳۸۵).
۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم*، (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ ۱، ۱۳۸۹).
۶. پژوهشکده شورای نگهبان، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم*، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۲).
۷. معین، محمد، *فرهنگ فارسی*، ج ۱، (تهران: ادنا، چ ۴، ۱۳۸۶).

## - مقالات

۸. تقی‌زاده، جواد؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ ذاکر عباسی، میثاق، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ش ۱۵ (۱۳۹۶).
۹. دارایی، علی، علی مشهدی، صدیقه قارقلی «تاملی بر ده برداشت در جایگاه قوه مقننه در اندیشه خبرگان قانون اساسی ۱۲۵۸»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، شماره ۲۱ (۱۳۹۹).
۱۰. کدخدایی، عباسعلی؛ ابریشمی راد، محمدمامین، «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، شماره ۱۳ (۱۳۹۵).

۱۱. مرادخانی، فردین؛ تکلو، سمیه، «تعدد نهادهای قانون گذاری با تاکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، شماره ۲۱ (۱۴۰۰).

### - قوانین

۱. طرح استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه.
۴. قانون تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ مجلس شورای اسلامی.
۵. قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون راجع به اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۱/۱۰/۷ مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون شمول قانون برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسوولیت‌های خطیر نمایندگی و اصلاحیه‌های بعدی به اعضای شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی.
۱۰. قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۶۲/۷/۱۰ مجلس شورای اسلامی.
۱۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور.
۱۲. لایحه تشکیلات شورای نگهبان.
۱۳. لایحه مدیریت خدمات کشوری.