

حضرت آیت‌الله جنتی «دام عزه»  
دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم؛

با عنایت به مندرجات «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مطالب زیر به عنوان «نگاهی بر نهادهای تازه تأسیس یافته در لایحه و حدود وظایف و اختیارات هر یک» جهت استحضار، تحریر یافت.

**بخش اول - فهرست عناوین نهادهای تازه تأسیس یافته در لایحه**

- ۱- «هیأت واگذاری» موضوع مواد (۱۷)، (۴۰)، (۴۱) و... لایحه
- ۲- «سازمان خصوصی سازی» از حیث توسعه ساختار سازمانی و افزایش نیروی انسانی موضوع ماده (۲۸) لایحه
- ۳- «شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» موضوع مواد (۴۲) و (۴۳) لایحه
- ۴- «شورای رقابت» موضوع ماده (۵۴) لایحه
- ۵- «مرکز ملی رقابت» موضوع ماده (۵۵) لایحه
- ۶- «نهادهای تنظیم کننده بخشی» موضوع ماده (۶۰) لایحه
- ۷- «هیأت تجدیدنظر» موضوع ماده (۶۵) لایحه
- ۸- «واحد پایش و پیگیری اجراء سیاست‌های اصل ۴۴» موضوع بند (د) ماده (۴) الحاقی به لایحه

xx

نهادهای مزبور، علاوه بر دیگر قوا به ویژه قوه مجریه با مجموعه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌هایی است که عهده‌دار انجام وظایف محوله در راستای لایحه خواهند بود.

**بخش دوم - هویت سازمانی برخی از نهادهای هشتگانه**

۱- علی‌رغم پیش‌بینی «هیأت واگذاری» جدید، «هیأت عالی واگذاری»<sup>۱</sup> با وجود مشابهت در تعداد، ترکیب اعضا و شرح وظایف، کماکان به قوت خود باقی ماند و به موجب ذیل بند(ب) ماده(۴) الحاقی به لایحه، بر عضویت جدید برخی افراد در آن تأکید و تصریح شده است.

۲- «مرکز ملی رقابت» صرفاً به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت‌های «شورای رقابت» تأسیس لکن از حیث سازمانی، در قالب یک «مؤسسه مستقل دولتی» است که با توجه به تعریف مؤسسه دولتی در قانون محاسبات عمومی و قانون جدیدالتصویب جامع خدمات کشوری، یکی از معاونت‌های ریاست جمهوری محسوب می‌گردد، بنا بر مراتب فوق، هویت سازمانی، «هیأت واگذاری» و اغلب نهادهای مذکور در لایحه با توجه به تعداد، ترکیب اعضا و سطح اختیارات، نوعی سازمان‌های فراقوه‌ای بوده و به ناچار باید برخوردار از هویتی به مراتب برتر از هویت مؤسسه دولتی مزبور باشند. هر چند که مندرجات لایحه در خصوص بیان این هویت‌ها، ساکت است.

۳- «شورای رقابت» و «هیأت تجدیدنظر» عملاً به جای دادگاه تصمیم می‌گیرند. اصول متعدد قانون اساسی، به ویژه اصل ۳۶ تصریح به این دارد که: «حکم به مجازات و اجراء آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

با پیش‌بینی شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر علی‌رغم وجود چند قاضی عالی‌رتبه ولو به تعداد فراوان، نمی‌توان به تشکیل محکمه به معنای خاص کلمه در چارچوب قوانین، اعم از اساسی (موضوع اصل ۳۶ و بند ۱ اصل ۱۵۸) و عادی ناظر بر محاکم، قائل شد.

با توجه به تعریف خاص مراجع قضائی، ممکن است هیأت‌های داوری در قالب شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر، تشکیل داد، لکن هیچکدام مرجع قضائی و مرجع تظلمات از منظر قانون اساسی (اصول ۱۵۹، ۳۴ و ۳۶ قانون اساسی) نخواهند بود.

به نظر می‌رسد تأسیس و تشکیل شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر با عنایت به اختیارات اعطائی به آنها، به گونه‌ای که تصمیمات آنها غیرقابل اعتراض در هیچ‌یک از مراجع اداری و قضائی نباشد

<sup>۱</sup> موضوع مواد (۱۲) الی (۱۷) قانون برنامه سوم توسعه، هیأت مزبور در ماده(۹) قانون برنامه چهارم توسعه، تنفیذ گردید.

(بند ۶ ماده ۶۵ لایحه) به مثابه تأسیس یک قوه قضائیه جدیدی زیر نظر قوه مجریه محسوب که این امر با فرض حاکمیت قانون اساسی، قطعاً مغایر با تفکیک قوا (موضوع اصل ۵۷) و در مغایرت با صلاحیت عام محاکم (موضوع اصول ۳۴، ۳۶، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۸ و ۱۵۹) خواهد بود.

۴- از منظر دیگر، اغلب نهادهای هشتگانه تازه تأسیس از حیث شرح وظایف و اختیارات، شبیه به هم و به نوعی متضمن تکرار و تداخل در انجام کارها و بعضاً به لحاظ عدم پیش‌بینی در لایحه دولت، تأسیس و اداره آنها، متضمن بار مالی و مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

۵- راه‌اندازی اغلب نهادهای تازه تأسیس، به ویژه نهادهای عهده‌دار وظایف قضائی<sup>۱</sup> علاوه بر مغایرت با بند (۱) از اصل ۳ قانون اساسی که تأکید بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» دارد، تأسیس و راه‌اندازی این نهادها، با: اولاً جزء (۵) از صدر سیاست‌های کلی ابلاغی، ثانیاً جزء (۷) از بند (ب)، ثالثاً جزء (۶) از الزامات و اگذاری ذیل بند (ج)، رابعاً جزء (۱) از بند (ه) سیاست‌های کلی ابلاغی و سرانجام، با جزء (۸) ذیل جوابیه مقام معظم رهبری به درخواست ریاست محترم جمهوری، که تماماً مصرح است بر «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» و «تغییر وظایف حاکمیتی دولت» از اجراء به «سیاستگذاری، هدایت و نظارت...» مغایرت و تعارض بین دارد.

۶- به موجب پاراگراف میانی اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «... دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید...»<sup>۲</sup> به نظر می‌رسد، هیأت‌ها، شوراها و نهادهای متشکله، پیش از آنکه با عنوان «کمیسیون» مصرح در متن اصل ۱۳۸ اصلاحی منطبق باشد، در انطباق با «کمیسیون‌ها و شوراهای خاصی» است که در متن اصل جدید

<sup>۱</sup> به موجب بند (۱) از اصل ۱۵۸ قانون اساسی، «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری...» از جمله وظایف رئیس قوه قضائیه می‌باشد.

<sup>۲</sup> شورای بازنگری قانون اساسی، سال ۱۳۶۸ و در مقام اصلاح، به جای عبارت پیشنهادی که مقرر می‌داشت: «دولت می‌تواند با تصویب هیأت وزیران، کمیسیون‌ها و شوراهای خاصی تشکیل دهد...» عبارت مندرج در متن را به اصل ۱۳۸ سابق الحاق نمود. موضوع در شورای بازنگری به تفصیل مورد بحث قرار گرفت، سرانجام اعضاء کمیسیون پیشنهاددهنده (کمیسیون مربوط به تمرکز در مدیریت قوه مجریه) به همراه اکثریت اعضاء شورای بازنگری بر «ضرورت تشکیل کمیسیون صرفاً با عضویت وزراء» تأکید و تصریح نمودند. جهت استحضار، «مشروح مذاکرات بیست‌ونهمین جلسه شورای بازنگری قانون اساسی، صص ۱۱۶۷ - ۱۱۵۱ و صص ۱۶۶۲ و ۱۶۶۸ از جلسه چهل و یکم»، قابل ملاحظه می‌باشد.

پیشنهادی به شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸،<sup>۳</sup> متعاقب بررسی‌های کارشناسی، هرگز به تصویب نرسید، لکن عملاً و گویا با غفلت مورد پیروی و عمل قرار گرفت.

علیهذا به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس صرفاً مجاز به قانونگذاری «در حد مقرر در قانون اساسی» می‌باشد، تصویب نهادهای پیش گفته به ظاهر متضمن تفسیر موسع و توسعه دامنه شمول عنوان «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» مصرح در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و مآلاً مبین مغایرت اقدام مجلس با اصول ۷۱ و ۱۳۸ خواهد بود.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

با قطع نظر از اعتقاد به عدم ضرورت تأسیس اکثر نهادهای نوظهور، پیشنهاد نگارنده آن است که در صورت اجتناب‌ناپذیر بودن وجود نهادهای مزبور، حداقل از حیث حفظ استقلال و اقتدار قوه مجریه و از حیث رعایت اصل ۱۳۸ و کاستن از میزان مغایرت‌های متن لایحه با اصول قانون اساسی، ترتیبی اتخاذ شود تا دیگر اعضاء خارج از قوه مجریه، به ویژه اشخاص حقیقی شاغل در بخش‌های غیردولتی و خصوصی، صرفاً و حسب مورد به عنوان ناظر، مشاور و بدون حق رأی در نهادهای مزبور دارای عضویت باشند.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

عنایت<sup>۱</sup> در مطالب فوق، به عنوان بخشی از اشکالات، که به نظر، بیانگر عدم انطباق چارچوب‌های بنیادین و پایه‌ای لایحه با اصول قانون اساسی و مصرحات مندرج در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی مقام معظم رهبری می‌باشد، موجب امتنان خواهد بود. XXXX

با اعتذار از اطالۀ کلام

قربانعلی مهری

قائم مقام مرکز تحقیقات

<sup>۱</sup> چون احتمال مقرون به واقع بودن شبهه مطروحه در اصل ۱۳۸، امکان تجدیدنظر در تعداد کثیری از نهادهایی را که تاکنون تأسیس یافته و یا بعداً تشکیل خواهد شد را موجب می‌گردد، لذا بذل عنایت ویژه در خصوص موضوع، مورد استدعاء است.