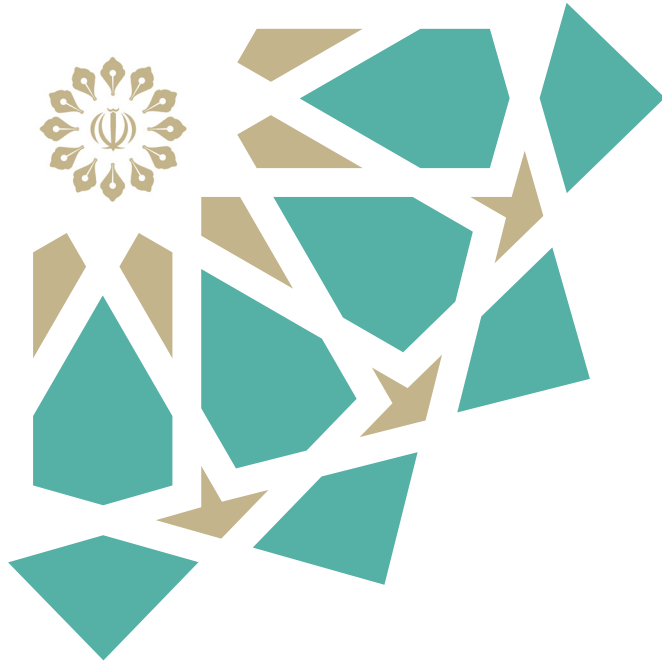




طرح‌های پژوهشی

عنوان پدیدآور: تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی: ادغام شوراهای عالی، ادغام وزارتخانه‌ها، وقف دانشگاه آزاد اسلامی، انتخاب رییس کل بانک مرکزی، ساختار سازمان تأمین اجتماعی / جمعی از نویسندگان؛ زیر نظر حامد نیکونهاد.
تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.
مشخصات نشر: شاپک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۴۲۹۴-۳-۱
وضعیت فهرست نویسی: براساس اطلاعات فیپا
موضوع: حقوق عمومی. ایران
شناسه افزوده: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان
شناسه افزوده: نیکونهاد، حامد، ۱۳۶۴-، ناظر
رده بندی کنگره: ۱۳۹۳ ت ۳ / ۲۰۰۰ KMH
رده بندی دیوبی: ۳۴۹/۵۵
شماره کتابشناسی ملی: ۳۵۷۶۲۶۹



پژوهشکده شورای انجمن

تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی

- ادغام شوراهای عالی
- ادغام وزارتخانه ها
- وقف دانشگاه آزاد اسلامیه
- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی
- ساختار سازمان تأمین اجتماعی

جمعه از نویسندگان



پژوهشکده شورای نگهبان

تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی

نویسندگان (به ترتیب حروف الفبا):

حسین آیینه نگینی، محمدامین ابریشمی راد، حسین امینی،
مرتضی حاجی علی خمسه، محمد مهاجری، مهدی نورایی، حامد نیکونهاد
زیر نظر: حامد نیکونهاد

• این کتاب با کاغذ حمایتی منتشر شده است •

• ناشر: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان • نوبت چاپ: سوم-۱۳۹۹
• شمارگان: ۵۰۰ نسخه • بها: ۴۵۰۰۰ تومان • شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۴۲۹۴-۳-۱

• همه حقوق برای انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان محفوظ است.
• نشر و تکثیر تمام یا بخشی از اثر به هر شکل،
بدون کسب اجازه کتبی از انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان ممنوع است.

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی نیا، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵
تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵ نمایر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱۳
مقدمه.....	۱۵
ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها (حسین آیینه‌نگینی).....	۱۹
درآمد.....	۲۱
۱. بررسی ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه.....	۲۴
۲. اقدام شورای عالی اداری در ادغام ۲۶ شورا.....	۲۵
۲-۱. تحلیل اقدام شورای عالی اداری.....	۲۶
۲-۲. تحلیل مصوبه بر پایه صلاحیت شورای عالی اداری موضوع ماده (۱۵۴).....	
قانون برنامه چهارم توسعه.....	۲۷
۲-۳. بررسی اقدام شورای عالی اداری بر مبنای رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۳۰
۲-۴. بررسی مندرجات مصوبه.....	۳۱
۲-۵. بررسی سایر مستندات شورا در تصویب مصوبه مذکور.....	۳۲
۳. مجلس و مصوبه ادغام شوراهای عالی.....	۳۴
۳-۱. بررسی طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس.....	۳۴
۳-۲. تحلیل دیدگاه‌های موافق و مخالف در مجلس.....	۳۵
۳-۳. تحلیل نظر نمایندگان درباره طرح تعیین وضعیت شوراها.....	۳۶
۴. شورای نگهبان و طرح تعیین وضعیت شوراهای عالی.....	۳۸
۴-۱. ایرادات شورای نگهبان.....	۳۸
۴-۲. تحلیل نظر شورا.....	۳۹
۵. تعیین تکلیف ادغام شوراها توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۴۱
نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....	۴۲

منابع.....	۴۴
ضمائم.....	۴۵
بررسی حقوقی صحت وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی (حسین امینی).....	۵۱
سوابق و تاریخچه.....	۵۳
طرح مسئله و سؤال.....	۵۹
۱. قصد طرفین و رضای آنها.....	۶۰
۲. شرایط طرفین.....	۶۱
۲-۱. شرط اهلیت یا صلاحیت.....	۶۲
۲-۱-۱. اهلیت در اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و صلاحیت در	
اشخاص حقوقی حقوق عمومی.....	۶۲
۲-۱-۲. ملاک خصوصی یا عمومی بودن اشخاص.....	۶۳
۲-۱-۳. خصوصی یا عمومی بودن دانشگاه آزاد اسلامی.....	۶۵
۲-۱-۴. بررسی صلاحیت شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی و هیأت	
مؤسس آن در وقف اموال.....	۶۹
الف) بررسی صلاحیت شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۶۹
ب) صلاحیت هیأت مؤسس دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۷۱
۲-۲. بررسی شرط مالکیت دانشگاه آزاد اسلامی در وقف اموال.....	۷۱
۳. شرایط مال موقوف.....	۷۲
۳-۱. نوع شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۴
۳-۲. نظام حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۶
۳-۳. بررسی شرط ملکیت اموال موقوفه دانشگاه آزاد اسلامی.....	۷۷
۴. جهت وقف.....	۷۹
نتیجه گیری.....	۷۹
منابع.....	۸۱

بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی

۸۳	..... (مهدی نورایی)
۸۵	..... پیش درآمد
۸۶	..... مقدمه
۸۶	..... الف) ابعاد چالش
۸۹	..... ب) آشنایی اجمالی با دانشگاه آزاد اسلامی
۹۰	..... ج) ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی
۹۰	..... د) ماهیت حقوقی اموال دانشگاه آزاد اسلامی
۹۱	..... ۱. اقدام هیأت مؤسس در وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی
۹۲	..... ۲. ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۹۳	..... ۳. ورود قوه قضائیه به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
	..... ۴. ورود دادستان کل کشور به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی و دستور
۹۷	..... رسیدگی مجدد
۹۷	..... ۴-۱. نامه دادستان به رئیس قوه قضائیه
۹۷	..... ۴-۲. دستور رسیدگی مجدد
	..... ۵. بررسی حقوقی صلاحیت قوه قضائیه برای رسیدگی به دادخواهی از
۹۸	..... مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی
	..... ۶. صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایت از مصوبات
۱۰۱	..... شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۰۴	..... ۷. ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
	..... ۸. بررسی حقوقی صلاحیت قانونگذاری مجلس در همجواری با شورای عالی
۱۰۵	..... انقلاب فرهنگی
	..... ۹. بررسی ابعاد حقوقی موضوع با توجه به جایگاه و صلاحیت شورای عالی
۱۰۸	..... انقلاب فرهنگی
۱۰۹	..... ۹-۱. تاریخچه اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۱۱	..... ۹-۲. جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۱۵	..... ۱۰. ورود شورای نگهبان به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۱۱۶	..... ۱۱. ورود مقام معظم رهبری به موضوع وقف دانشگاه آزاد اسلامی
۱۱۷	..... نتیجه گیری و پیشنهاد

منابع.....	۱۲۰
ضمائم.....	۱۲۴
بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها (مرتضی حاجی‌علی‌خمسه).....	۱۳۱
مقدمه.....	۱۳۳
تاریخچه موضوع.....	۱۳۵
الف) روند تغییر تعداد وزارتخانه‌ها.....	۱۳۵
ب) تغییر و تحولات وزارتخانه‌ها در دوران معاصر.....	۱۳۶
تبیین موضوع و استدلال‌های دولت و مجلس.....	۱۳۹
فرایند ادغام در بوته نقد.....	۱۴۳
نتیجه‌گیری.....	۱۴۹
منابع.....	۱۵۰
ضمائم.....	۱۵۲

بررسی حقوقی فرایند انتصاب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی

(محمدامین ابریشمی‌راد).....	۱۵۷
درآمد.....	۱۵۹
سیر تاریخی پرونده.....	۱۶۰
مرحله اول: عدم رعایت شرایط قانونی در انتصاب مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی.....	۱۶۳
بند ۱. نظام حقوقی حاکم بر شیوه تعیین مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی.....	۱۶۴
بند ۲. شرایط لازم جهت تصدی سمت مدیریت عامل.....	۱۶۷
بررسی حقوقی.....	۱۷۲
بند ۳. اثر معلق بودن مدیرعامل منصوب از قضاوت بر پذیرش سمت جدید توسط او.....	۱۷۷
مرحله دوم: صدور حکم به ابطال انتصاب توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۱۸۳
بند ۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این شکایت.....	۱۸۳
الف) صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیم هیأت امنای صندوق.....	۱۸۴
ب) مرجع صالح رسیدگی در دیوان عدالت اداری؛ شعب یا هیأت عمومی؟.....	۱۸۶

ارزیابی اقدام دیوان	۱۸۸
بند ۲. ابلاغ رأی هیأت عمومی دیوان	۱۹۰
بند ۳. اثر مترتب بر رأی هیأت عمومی دیوان	۱۹۳
بند ۴. بررسی نحوه اعتراض به رأی هیأت عمومی دیوان	۱۹۴
مرحله سوم: اصلاح اساسنامه توسط هیأت وزیران	۱۹۶
بند ۱. مبنای صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه	۱۹۷
بند ۲. اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه	۱۹۹
بند ۳. تأثیر هدف اصلاح اساسنامه در مشروعیت آن	۲۰۵
مرحله چهارم: نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر اصلاحات اساسنامه	
صندوق تأمین اجتماعی	۲۰۷
بند ۱. نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه مصوب دولت؛ مبنا و سازوکار	۲۰۸
بند ۲. ارزیابی اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه	۲۱۱
۱. تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان»	۲۱۱
۲. تعیین هیأت امنای سازمان و صندوق‌های تأمین اجتماعی	۲۱۵
۳. اصلاح شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی	۲۱۶
۳-۱. تفکیک شرط سابقه کار و مدرک تحصیلی	۲۱۶
۳-۲. تبدیل واژه «رشته‌ها» به «امور»	۲۱۹
۳-۳. حذف واژه «بیمه» در اساسنامه اصلاحی	۲۲۰
۳-۴. غیرقانونی بودن تفکیک شروط مدرک تحصیلی و سابقه کار	۲۲۱
۴. تقنینی بودن تعریف امور مدیریتی	۲۲۱
۵. تغییر در نحوه احراز شرایط مدیرعامل	۲۲۳
بند ۳. اثر حقوقی مترتب بر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی	۲۲۷
۱. معنای لغوی و اصطلاحی عبارت «ملغی‌الاثر»	۲۳۱
۲. برداشت از عبارت «ملغی‌الاثر» در مشروع مذاکرات مجلس شورای اسلامی	۲۳۲
۳. معنای عبارت «ملغی‌الاثر» در قوانین کشور	۲۳۳
۴. بررسی ابطال مصوبات ملغی‌الاثرشده توسط دیوان عدالت اداری	۲۳۵
مرحله پنجم: شکایت از اساسنامه اصلاحی و حکم انتصاب جدید مدیرعامل	
سازمان به دیوان عدالت اداری	۲۴۰
بند ۱. مبنای صلاحیت رئیس دیوان در طرح شکایت	۲۴۰

- بند ۲. مستندات و استدلال‌های رئیس دیوان عدالت اداری ۲۴۲
- بند ۳. بررسی دفاعیات معاون امور حقوقی دولت ۲۴۳
۱. ایرادات شکلی بر درخواست رئیس دیوان ۲۴۳
۲. ایرادات ماهوی بر درخواست رئیس دیوان ۲۴۶
- بند ۴. بررسی رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۲۴۹
- مرحله ششم: تفویض صلاحیت‌های وزیر تعاون به معاون اول رئیس‌جمهور ۲۵۲
- بند ۱. تفویض صلاحیت نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به معاون اول رئیس‌جمهور ۲۵۳
۱. بررسی حقوقی موضوع ۲۵۶
۲. نقد ادله مطروحه ۲۵۷
- بند ۲. اعلام مغایرت مصوبه با قانون توسط رئیس مجلس ۲۵۹
- سرانجام این پرونده ۲۶۱
- جمع‌بندی ۲۶۱
- منابع ۲۶۴
- تأمین اجتماعی؛ صندوق یا سازمان (محمد مهاجری) ۲۷۱**
- طرح مسئله و تبیین موضوع ۲۷۳
۱. پیشینه نهاد تأمین اجتماعی؛ چرخش مکرر میان سازمان و صندوق ۲۷۵
۲. مفهوم و اوصاف سازمان و صندوق در ادبیات حقوقی ۲۷۹
- ۲-۱. مفهوم «سازمان» در لغت و اصطلاح ۲۷۹
- ۲-۲. ویژگیهای «سازمان» ۲۸۰
- ۲-۲-۱. شخصیت حقوقی و استقلال مالی ۲۸۰
- ۲-۲-۲. وابستگی به وزارتخانه ۲۸۲
- ۲-۲-۳. شکل اداره سازمان ۲۸۳
- ۲-۲-۴. ارکان سازمانها ۲۸۵
- ۲-۳. مفهوم صندوق در لغت و اصطلاح ۲۸۵
- ۲-۴. اوصاف صندوق ۲۸۶
- ۲-۴-۱. ماهیت پولی و مالی ۲۸۶
- ۲-۴-۲. استقلال مالی و شخصیت حقوقی ۲۸۸

۲۸۹.....	۲-۴-۳. وابستگی صندوق.....
۲۹۰.....	۲-۴-۴. شکل اداره صندوق.....
۲۹۱.....	۲-۴-۵. تابعیت.....
۲۹۲.....	۲-۴-۶. ارکان صندوق.....
۲۹۳.....	۲-۵. مقایسه سازمان با صندوق.....
۲۹۵.....	۳. اهمیت و آثار سازمان بودن یا صندوق بودن نهاد تأمین اجتماعی.....
۲۹۶.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۲۹۸.....	منابع.....

معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران

۳۰۱.....	(حامد نیکونهاد و حسین آینه‌نگینی).....
۳۰۳.....	مقدمه.....
۳۰۶.....	گفتار اول: پیشینه انتخاب رئیس کل در نظام حقوقی.....
۳۰۶.....	الف) سیر تاریخی.....
۳۱۱.....	ب) اعتبار قوانین برنامه توسعه.....
۳۱۷.....	گفتار دوم: انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و قانون برنامه پنجم توسعه.....
۳۱۷.....	الف) انتخاب رئیس کل در لایحه برنامه پنجم توسعه.....
۳۱۸.....	ب) انتخاب رئیس کل در مصوبه مجلس و دیدگاه شورای نگهبان.....
۳۱۸.....	۱. مرحله اول تصویب مجلس و نظر شورای نگهبان.....
۳۲۴.....	۲. مرحله دوم اصلاح مصوبه توسط مجلس و نظر شورا درباره آن.....
۳۲۵.....	ج) مجمع تشخیص مصلحت نظام و انتخاب رئیس کل بانک مرکزی.....
۳۲۶.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۳۲۸.....	منابع.....
۳۳۱.....	نمایه واژگان.....
۳۴۹.....	نمایه اصول قانون اساسی.....

پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی و مقام معظم رهبری در خصوص اهمیت و جایگاه این مقام در این مجال اندک نمی‌گنجد.

«پژوهشکده شورای نگهبان» به عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، اقدام به انجام مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌نماید. این پژوهشکده که از سال ۱۳۷۶ تا اواسط سال ۱۳۹۲ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» فعالیت می‌کرد، در سال ۱۳۹۲ با هدف ارائه خدمات پژوهشی بیشتر به شورای نگهبان و جامعه حقوقی کشور، تغییر عنوان و ساختار داد و با عنوان «پژوهشکده شورای نگهبان» فعالیت‌های جدیدی را آغاز نمود. در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی که مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان است و نیز نیازهای پژوهشی شورای نگهبان، شناسایی شده و به ترتیب اولویت در دستور کار قرار گرفت که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و شورای نگهبان تقدیم می‌شود.

کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات مطالعاتی است که در گروه «مطالعات قانون و قانونگذاری» پژوهشکده انجام شده و اکنون در منظر جامعه علمی قرار می‌گیرد. شایسته است که در اینجا از زحمات مؤلفان، ناظر پروژه و تمامی اساتیدی که دوری این اثر را برعهده گرفتند صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منان برای آنها توفیق روزافزون طلب نماییم. به یقین اگر همکاری نام‌برندگان و همچنین کوششی که عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همه عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهیم

بودند وجود نداشت، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم. از همه ایشان سپاسگزاریم و امیدواریم قرین صحت و توفیق باشند. با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همه صاحب نظران و اندیشمندان تقاضامندیم از ارائه نظرات صائب خویش در جهت ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

تابستان ۱۳۹۳

مقدمه

توجه به حقوق عمومی به مثابه یک «فن» و رویکردی کارکردی به نهادهای اساسی، وجه متمایز پژوهش پیش‌رو و بیانگر جنبه ابتکاری آن است. این کتاب، در حقیقت، حاصل نگاهی کاربردی و رویه‌ای به دانش حقوق عمومی در ایران است. نقطه عزیمت تدوین این اثر، عبور از مباحث صرفاً نظری در حوزه حقوق عمومی و قدم نهادن در وادی چالش‌های فراروی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی در عرصه عمل است. لذا هدف اساسی این پژوهش، شناسایی و بیان راه حل حقوقی برای معضلات پرتکرار نظام حقوق اساسی کشور بر اساس مبانی نظری متقن است. در این راستا به نکاتی اشاره می‌شود:

۱. به نظر می‌رسد عبور از مباحث صرفاً نظری در مورد مفاهیم و نهادهای حقوق عمومی و ورود به عرصه‌های عملیاتی و کاربردی این گرایش از حقوق، که مبنای این طرح پژوهشی است، از ضروریات مطالعات حوزه حقوق عمومی در مقطع کنونی است. در پاسخ به این ضرورت، بررسی تحلیلی معضلات نظام حقوق عمومی، به‌ویژه در حوزه حقوق اساسی و مرتبط با شورای نگهبان، در قالب گزارش‌های پژوهشی پرونده محور و ارائه راه‌حل‌های حقوقی با توجه به عناصر نظام حقوق اساسی کنونی در دستور کار قرار گرفت.

۲. مواجهه عملی با پدیده‌های سیاسی نظام حقوقی به صورت یک پرونده، گامی مهم و ضروری برای شناسایی رویه‌های حاکم بر نظام سیاسی است. رویه‌های اساسی که می‌توانند به تدریج به عرف‌های اساسی و لازم‌الاجرا در منظومه نظام حقوقی تبدیل شوند، از رهگذر اعمال صلاحیت نهادها و مراجع و مقامات مختلف حکومتی پدید می‌آیند. توضیح آنکه هنگامی که هر مقام و مرجعی در صدد ایفای وظایف قانونی خویش برمی‌آید، ناگزیر تلقی خود را از اسناد قانونی، و از جمله قانون اساسی، ملاک عمل قرار می‌دهد و به اعمال صلاحیت می‌پردازد. تداوم این عملکردها به تدریج رویه‌هایی را پدید می‌آورد. از سوی دیگر، بسیاری از رویه‌های سیاسی در

بستر زمان و پس از طی فرایند توجیه‌پذیری، مجال ورود به متون بنیادین نظام حقوق اساسی مانند قانون اساسی را می‌یابند. از این رو، رویه‌ها را می‌توان به‌نوعی مقدمات و پیش‌نویس‌های عملی اصول قانون اساسی به‌شمار آورد. بر این اساس، در مطالعه و بررسی فرایند تحول نظام حقوقی، باید به این رویه‌ها که خود نتیجه اعمال صلاحیت نهادها و مقامات دولتی است توجه شود. شناسایی رویه‌های اساسی به‌عنوان بخشی از دانش حقوق اساسی، مؤلفه مغفول مطالعات حقوق عمومی است که در این پژوهش تلاش شده با بررسی مستند و تحلیلی برخی از این رویه‌ها، این بُعد از دانش حقوق عمومی تقویت شود.

۳. نقش شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی، چه در بُعد تفسیر قانون اساسی و چه در بُعد تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین شرع، و افزون بر آن، تأثیر تصمیم‌ها و اقدامات این نهاد بر شکل‌گیری این رویه‌ها، از جمله عواملی است که در فرایند شکل‌گیری رویه‌ها و تحول نظام حقوق اساسی باید به‌طور جدی در نظر گرفته شود. از این رو در پرونده‌های بررسی‌شده در این نوشتار، دیدگاه‌های شورای نگهبان حسب مورد، تحلیل و نقد علمی شده و مورد استناد قرار گرفته است.

۴. شایان ذکر است که منابع مورد استفاده و استناد در این طرح، با منابع مؤلف پژوهش‌های نظری متفاوت است. نظر به کاربردی بودن طرح، بیشتر منابع به‌کاررفته در این پژوهش، علاوه بر منابع کتابخانه‌ای مانند کتاب‌ها و مقالات، مآخذ دیگری همچون اسناد حقوقی مانند متن و پیش‌نویس قوانین و طرح‌ها و لوایح، دیدگاه‌های شورای نگهبان، آرای محاکم قضایی و صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و مانند اینها، گزارش‌ها، نامه‌های رسمی و دولتی، خبرها و تحلیل‌های مطبوعاتی است.

۵. شیوه خاص و منحصر به فرد این طرح، پرونده‌محور بودن^(۱) آن است. از این رو، هر یک از اجزای طرح با تبیین معضل و مسئله، بررسی پیشینه تاریخی، ارزیابی تحلیلی دیدگاه موافقان و مخالفان اقدام یا تصمیم مورد نظر، سرانجام موضوع و در نهایت بیان پیشنهاد اصلاحی همراه است.

۶. بر این اساس، دفتر مطالعاتی (گروه پژوهشی) قانون و قانونگذاری پژوهشکده

شورای نگهبان در پاییز ۱۳۹۲ اقدام به شناسایی برخی معضلات پیشروی نظام حقوق اساسی کنونی به شرح زیر نمود:

۱- ادغام ۲۶ شورای عالی توسط شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۶ در قالب پرونده‌ای با عنوان «ادغام شوراهای عالی؛ فراز و فرودها» ارزیابی شده است. ایفای نقش مراجع گوناگون نظام حقوق اساسی در فرایند این اقدام، ویژگی بارز این پرونده است. به علاوه این اقدام سرآغاز مباحث جدی پیرامون امر اجرایی و تفکیک آن از امر تقنینی شد.

۲- اقدام هیأت مؤسس دانشگاه آزاد در وقف اموال این دانشگاه در سال ۱۳۸۸ و در پی آن ورود مجلس و شورای انقلاب فرهنگی به این مسئله، سؤالات متنوعی را فراروی اندیشمندان علم حقوق قرار داد. دو مسئله اساسی در این مورد وجود داشت: ۱. آیا به لحاظ قانونی و موازین حقوقی، دانشگاه آزاد اسلامی قابلیت وقف شدن دارد؟ پرونده «بررسی حقوقی صحت وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی» برای پاسخ به این پرسش طراحی شد؛ ۲. مرجع صالح برای این اقدام، در فرض امکان وقف، کدام نهاد است؟ به این پرسش در قالب پرونده «بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی» پاسخ داده شد، چراکه محور چالش در این مورد، مرجع صالح برای ورود تقنینی به این مسئله بود.

۳- اقدام دولت در ادغام برخی وزارتخانه‌ها در راستای اجرای تکلیف مقرر در ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۰، موجی از اعتراضات به این اقدام و حتی پرسش‌هایی پیرامون قانونی بودن تداوم کار هیأت وزیران را برانگیخت. محور این چالش، اختلاف برداشت دولت و مجلس از ماده یادشده و البته اصل (۱۳۳) قانون اساسی بود. ابعاد مختلف این مسئله در پرونده «بررسی حقوقی چالش ادغام وزارتخانه‌ها» برکاویده شده است.

۴- انتصاب آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۰ و اعتراض نمایندگان مجلس به این اقدام و ورود دیوان عدالت اداری به این مسئله، علاوه بر جنجال سیاسی گسترده، سرمنشأ پرسش‌های گوناگون در حوزه حقوق عمومی شد. تغییرات مکرر اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و چرخش لفظی «صندوق» و «سازمان» برای اطلاق به این نهاد، و نظارت رئیس مجلس و

دیوان عدالت اداری بر این اقدام، بخشی از جوانب پرشمار این پرونده است. پرونده «تأمین اجتماعی؛ صندوق یا سازمان» با اشاره به پیشینه تاریخی این نهاد، ماهیت این نهاد و تفاوت این دو ساختار را بررسی کرده است. پرونده مبسوط «بررسی حقوقی فرایند انتصاب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی»، با تفکیک مراحل مختلف این فرایند، از جمله به بررسی تحلیلی شرایط قانونی انتصاب مدیرعامل و کیفیت انتصاب، ابطال انتصاب در دیوان عدالت اداری و ارزیابی حقوقی تغییرات متنوع صورت گرفته در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی پرداخته است.

۵- ماده (۸۰) لایحه برنامه پنجم توسعه ناظر به شرایط و کیفیت انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و اختلاف نظر جدی دولت و مجلس درباره آن در سال ۱۳۸۹، یکی از پرمناقشه‌ترین مسائل حوزه حقوق اساسی را رقم زد. اجرایی و غیرتقنینی بودن ماهیت انتخاب رئیس کل و لزوم استقلال بانک مرکزی از امهات موضوعات محل نزاع بود. نهایتاً تعیین تکلیف در خصوص کیفیت مدیریت بانک مرکزی در راستای بند «۸» اصل (۱۱۰) از سوی مقام رهبری، به‌عنوان معضل نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. این موضوع در پرونده «معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران» بررسی شده است. شایان ذکر است که تا زمان نگارش این پرونده، این معضل همچنان لاینحل باقی مانده است.

علاوه بر نهادهای حاکمیتی ذی‌ربط و درگیر در هر پرونده که می‌تواند حسب مورد، مخاطب اصلی هر پرونده باشند، یافته‌های این طرح برای استفاده دانشجویان رشته حقوق به‌ویژه دانشجویان و استادان مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری حقوق عمومی و پژوهشگران حوزه حقوق اساسی مفید است.

امید که این نوع رویکرد پرونده‌محور و کاربردی، موجب رونق گفتمان کاربردی حقوق عمومی شود و به‌ویژه سهمی در توسعه نظام حقوق عمومی کشور داشته باشد. پژوهشگران و مجریان طرح، صمیمانه از انتقادهای سازنده و دیدگاه‌های اصلاحی اندیشمندان حوزه حقوق عمومی استقبال می‌کنند.

حامد نیکونهاد

پژوهشکده شورای نگهبان

بهار ۱۳۹۳