



نظارت بر صلاحیت‌های اداری و مالی شورای نگهبان

محمدصادق رفیعی *

سید محمد صادق احمدی **

محمد شریف شاهی ***

چکیده

نظارت بر نهادهای عمومی سبب بهبود عملکردشان می‌شود. در یک نظام حقوق عمومی پویا، اصل بر نظارت‌پذیری اعمال تمامی نهادها و دستگاه‌های اجرایی است. به دلیل اهمیت جایگاه و وظایف شورای نگهبان، این فرضیه مطرح شده که اعمال و تصمیمات شورای نگهبان نظارت‌ناپذیر است و اعمال هر گونه نظارت، استقلال و شأن والای این نهاد را خدشه‌دار می‌کند. بر اساس تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان قابل شکایت در هیئت عمومی دیوان نیست. به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شورای نگهبان از شمول این قانون عام مستثنا شده است. پرسش این پژوهش آن است نظارت بر اعمال اداری و مالی شورای نگهبان چگونه امکان‌پذیر است؟ بر همین مبنا، فرضیه ارائه‌شده تأکید دارد که صلاحیت‌های اداری و مالی شورای نگهبان قابل نظارت قضایی است و این موضوع به ویژه بر تفکیک میان اعمال سیاسی و اداری این نهاد تأکید می‌کند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد در نظام حقوقی ایران به دلیل تلقی نادرست از جایگاه و موقعیت شورای نگهبان، نظارت بر اعمال مالی و اداری این نهاد نادیده انگاشته شده است، در حالی که اعمال نظارت صحیح بر دو دسته اعمال یادشده سبب عملکرد بهتر شورا و تضمین حقوق ملت می‌شود. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی - تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

کلیدواژه‌ها: شورای نگهبان، صلاحیت، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی، اعمال اداری.

*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران. (نویسنده مسئول)

msrafiee87r@gmail.com

** استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده علوم انسانی و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان.

sms_ahmadi@khuif.ac.ir

*** استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان
rasashahi@gmail.com

مقدمه

شورای نگهبان از جمله نهادهایی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختیارات و وظایف مشخص پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین وظایف این شورا، بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر مغایرت نداشتن با شرع و قانون اساسی و نظارت بر انتخابات است. اختیارات واگذار شده به شورای نگهبان بسیار مهم است، به گونه‌ای که در عمل، این شورا به نهادی مقتدر و اثرگذار در حوزه تصمیم‌گیری‌های کلان کشور و در جریان‌های سیاسی - اجتماعی بدل شده است.

برای مثال، نظارت بر امر انتخابات بر اساس اصل ۹۹ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است که بر این اساس، باور به حق تعیین سرنوشت افراد به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حق‌های اخلاقی و حقوقی در حوزه حقوق مدنی - سیاسی، طراحی نظامی نظارتی خواهد بود که جهت‌گیری آن به سمت تضمین نهادینه‌شده این حق و حذف موانع آشکار و نهان در مسیر اعمال این حق توسط شهروندان است.^۱

قبل از انقلاب نیز مشابه چنین نهادی در متمم قانون اساسی مشروطه پیش‌بینی شده بود. از این نهاد در قوانین اساسی دیگر کشورها به «دادگاه قانون اساسی»، «شورای قانون اساسی»، «دیوان قانون اساسی» و نظیر آن یاد می‌شود. وظایف گوناگون شورای نگهبان اقتضای آن را داشت که فصلی جداگانه در قانون اساسی برای آن اختصاص یابد. تأکید مهم اصل ۹۱ قانون اساسی در تشکیل آن شورا، «پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها» است. از این رو، این شورا را می‌توان دارای بیش‌ترین ارتباط با قوه مقننه دانست، بدون آن که دیگر وظایف آن نادیده گرفته شود.

شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای جایگاهی ویژه است، به گونه‌ای که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. اصول ۹۱ تا ۹۹ در قسمت پایانی فصل ششم قانون اساسی یعنی فصل مربوط به قوه مقننه، وظایف و اختیارات شورای نگهبان را بیان کرده است. در زمان حاضر، از یک سو با توجه به جایگاه شورای نگهبان و نوع نظارت این نهاد، گاه شبهه‌هایی مبنی بر نفوذ و اختیارات زیاد این نهاد مطرح شده است. قائلان به این مسائل نتیجه می‌گیرند که باید علاوه بر کاهش اختیارات این نهاد، نظارتی هم بر آن صورت گیرد. از سوی دیگر، در ادبیات حقوقی، نظارت بر نهادهای حکومتی و اعضای نهادهایی که از قدرت عمومی بهره می‌برند، به عنوان رکنی از ارکان حکومت مردم‌سالار، مهم و ضروری تلقی می‌شود.

۱. قاری سید فاطمی، سید محمد، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات: نظارت

تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۸۲، دوره هفتم، شماره ۴، ص ۲۹.

در نگاه ابتدایی، برخی از نهادها و ساختارهای وابسته به قدرت در نظام سیاسی ایران، نظارت‌ناپذیر به نظر می‌رسند. بر اساس بعضی دیدگاه‌ها، شورای نگهبان نیز می‌تواند از جمله این مصادیق باشد؛ چون شورای نگهبان با وجود وظایف و صلاحیت‌های بسیار حساس و گلوگاهی مرتبط با حق حاکمیت مردم، خود را در برابر شهروندان جامعه سیاسی غیر پاسخ‌گو، مسئولیت‌ناپذیر و نظارت‌ناپذیر می‌داند. تحلیل دقیق نظام سیاسی ایران و تبیین ارکان و پایه‌های نظام در پی امکان‌سنجی نظارت بر این نهاد است. بنابراین، با تکیه بر تحلیل‌های مردم‌سالارانه می‌توان چشم‌اندازی تازه از دامنه نظارت بر مهم‌ترین نهاد نظارت سیاسی بر شورای نگهبان ترسیم کرد.

در بحث نظارت بر شورای نگهبان باید بین نهاد شورای نگهبان و اعضای آن تفاوت قائل شد. در نظارت بر اعضا شکی نیست؛ چون همه در برابر قانون مساوی هستند، اما در مورد اصل نظارت بر نهاد شورای نگهبان که در واقع، نظارت بر تصمیمات و آرای آن است، دو فرض وجود دارد: اول این که شورای نگهبان از نظارت مراجع قانونی مستثنا نباشد و تحت نظارت قرار گیرد و فرض دوم این که شایسته است شورای نگهبان تحت نظارت بیرونی قرار نگیرد.^۱ بنا بر یک نظر، مقصود از نظارت بر نهاد شورای نگهبان، نظارت بر نظرها و آرای این شورا است. نظارت بیرونی بر تصمیمات شورای نگهبان اولاً موجب تسلسل می‌شود؛ چون اگر بنا به نظارت باشد، بر آن نهاد ناظر نیز باید نظارتی صورت گیرد و معلوم نیست با این رویه، پایانی برای این نظارت خواهد بود یا خیر. ثانیاً نظارت بر تصمیمات شورای نگهبان، منافعی استقلال این نهاد است. هیچ نهاد دیگری در تصمیم‌گیری این نهاد دخالتی نمی‌کند، ولی ایجاد امکان نقض این تصمیم‌ها می‌تواند منافعی استقلال آن باشد.^۲ یکی از پی‌آمدهای برجسته دولت قانون‌مدار که آن را از دولت پلیسی متمایز می‌کند، این است که اندیشه نظارت‌ناپذیری برخی نهادها رفته رفته رنگ باخته است و با گسترش حوزه صلاحیت دیوان باید از موارد سوء استفاده از اختیارات جلوگیری کرد.^۳ پرسش اصلی این پژوهش آن است که با توجه به جایگاه و کارکردهای ویژه این نهاد، آیا نظارت بر اعمال اداری و مالی آن ممکن خواهد بود؟ پرسش‌های فراوانی از آغاز انقلاب تا کنون در مورد شورای نگهبان مطرح بوده و هست.

۱. قطبی، میلاد و همکاران، «نظارت بر نهاد شورای نگهبان»، فصل‌نامه فقه حکومتی، ۱۳۹۸، شماره ۷، ص ۱۳۲.

۲. قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ص ۸۰.

۳. راسخ، محمد، حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (جلد ۲)، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۳، ص ۲۸۵.

این پرسش‌ها متنوع و متکثر هستند. بعضی از این سؤالات به ساختار شورای نگهبان و برخی دیگر به وظایف شورای نگهبان مربوطند که کم و بیش بررسی شده‌اند. شورای نگهبان در نظام حقوق اساسی ایران اساساً نهادی نظارتی است. اختیارات نظارتی این نهاد، تقنینی و سیاسی است. چنین نهادی با چنان قدرتی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، آیا پاسخ‌گوی اعمال و تصمیمات خود خواهد بود؟ به دیگر سخن، آیا امکان نظارت بر این نهاد وجود دارد؟

تا کنون تحقیقات متعددی درباره شورای نگهبان صورت پذیرفته است، اما هیچ کدام از آن‌ها از این منظر به شورای نگهبان نپرداخته‌اند. فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که نظارت بر اعمال اداری و مالی که ماهیتی متفاوت از وظایف سیاسی شورای نگهبان دارند، با معنی مواجه نیست. بنابراین، آنچه فرضیه مقاله حاضر را تقویت می‌کند، تفکیک میان اعمال سیاسی و اداری شورای نگهبان است. بر این مبنا، اعمال سیاسی شورای نگهبان مانند نظارت بر امر انتخابات یا نظارت بر تصویب قوانین از نظر مغایرت نداشتن آن‌ها با قانون اساسی و موازین شرعی، اعمالی ذاتاً سیاسی است که خارج از حوزه نظارت قضایی و اداری قرار دارند. اعمال نظارت قضایی و مالی در خصوص اموری که ذاتاً شأن اداری دارند، با شأن، جایگاه و استقلال این نهاد منافات ندارد. آنچه ضرورت این پژوهش را توجیه می‌کند، توجه به حقوق به رسمیت شناخته شده برای مردم در قانون اساسی از جمله حق بر حاکمیت آنان است. در گذر زمان، شکل‌گیری نگرش‌هایی از این قبیل، حاکمیت را از ارکان مورد نظر زمان انقلاب و تکیه بر رأی و نظر مردم و نظارت همگانی آنان که مستلزم مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی تمامی ساختارهای برآمده از مردم و سازمان‌های غیر متکی بر مردم است، دور ساخته است. نادیده انگاشتن حق مردم بر حاکمیت که زمانی مستند منحصر به فرد مشروعیت به شمار می‌آمد، روز به روز پررنگ‌تر می‌شود. پرداختن به این امر مهم نسبت به حساس‌ترین نهاد اثرگذار بر حاکمیت مردم اهمیت بسیاری دارد.

گفتار اول. مبانی نظری

مبانی نظری در این پژوهش برای درک بهتر موضوع مقاله اهمیت اساسی دارد. در این گفتار، به تحلیل مبانی نظری می‌پردازیم.

بند اول. مبانی و چرایی اعمال نظارت‌ناپذیر دولت

مقامات اداری به موجب صلاحیت قانونی، اعمال اداری انجام می‌دهند. با توجه به اثرگذاری عمل مقام اداری بر نظام اداری و حقوق شهروندان، نظارت‌هایی چون نظارت

قضایی بر این اعمال ضرورت پیدا می‌کند. نظارت قضایی در یک مفهوم، به معنای نظارت دادگاه‌ها بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت است.^۱

نظارت بر مقام اداری، انواع گوناگونی مانند نظارت سلسله مراتبی، نظارت سیاسی و نظارت قیمومتی دارد که در این بین، نظارت قضایی به علت برخوردار بودن از ضمانت اجرای قوی و اثرگذار بیش‌تر مدار توجه قرار دارد. نظارت قضایی، نظارتی است که ضمانت اجرای آن، ابطال عمل اداری یا الزام مقام اداری به انجام دادن آن به موجب حکم مرجع قضایی باشد.^۲ نظارت قضایی بر اعمال اداری، یکی از مهم‌ترین تدبیرهایی است که از طریق رویه قضایی برای سامان بخشیدن به شیوه اعمال صلاحیت‌های اختیاری تأسیس می‌شود و به مثابه یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت در محاکم و مراجع دادرسی اداری با ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه‌ها، تقویت منافع و امتیازات و ایراد خسارات به حمایت از خواسته‌ها و انتظارهای مشروع شهروندان می‌پردازد.^۳

مرجع قضایی در نظارت قضایی بر اعمال اداری، اقدامات یا تصمیمات قوای حکومتی را زیر نظر قرار می‌دهد و موضوع اصلی در آن، پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری‌های عمومی مقامات اداری است. این نوع نظارت با هدف صیانت از قانون به عنوان سلاح شهروندان در برابر دولت نسبت به سوء استفاده از قدرت، نوعی نظارت مضاعف بر اعمال دولتی محسوب می‌شود که با تأکید بر احترام به کثرت‌گرایی و مشارکت شهروندان، «دموکراسی قضایی» را در نسل نوین حقوقی پدید آورده است.^۴

در عمده نظام‌های حقوقی، اعمال دولتی مصون از نظارت قضایی وجود دارد که می‌تواند در اصل تخصص (خروج موضوعی) یا اصل تخصیص (استثناها) ریشه داشته باشد. به دیگر سخن، مصونیت از نظارت قضایی ممکن است به دلیل ماهیت نظارت‌ناپذیر برخی اعمال دولت باشد یا این‌که قانون‌گذار بنا به دلایلی، برخی اعمال دولت را مشمول نظارت قضایی نداند. هم‌چنین در برخی نظام‌های حقوقی مانند نظام کامن‌لا، برخی از اختیارات نظیر اختیارات ویژه، بنا به دلایل تاریخی، تا حدودی نظارت‌گریز هستند. در نظام حقوقی ایران،

۱. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۷، سال هفتم، شماره ۹، ص ۱۶.

۲. ویژه، محمدرضا، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، ۱۳۹۱، سال چهاردهم، شماره ۳۷، ص ۱۷۱.

۳. احسانی، حسین و خیرالله پروین، «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده امریکا»، فصل‌نامه مطالعات بین‌المللی پلیس، ۱۳۹۹، دوره یازدهم، شماره ۴۲، ص ۱۸۲.

۴. افشاری، فاطمه، «امکان‌سنجی نظارت قضایی بر اشتباه موضوعی مقام اداری در حقوق اداری ایران با رویکردی تطبیقی به نظام حقوقی فرانسه»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۹، شماره ۹۶،

صرف نظر از این‌که برخی اعمال عمومی دولت نظیر تقنین، سیاست‌گذاری و قضاوت، به طور ماهوی از شمول نظارت قضایی، خروج موضوعی دارند، برخی صلاحیت‌های حکومتی و اعمال سیاسی مختص قوه مجریه نیز که در قانون اساسی ریشه دارند، از نظارت قضایی مصون هستند. توسعه قلمرو اعمال نظارت‌گریز، از یک سو، تضعیف پایه‌های دولت قانون‌مدار است و از سوی دیگر، تحدید حق دادخواهی شهروندان نیز تلقی می‌شود.^۱ پیش‌فرض نظارت بر اعمال دولت، مستلزم تبیین حقوقی مفهوم دولت از یک سو و اعمال و تصمیمات دولت از سوی دیگر است. اعمال حقوقی دولت از جنبه‌های مختلف تقسیم‌بندی شده است. این تقسیم‌بندی جدا از ارزش آکادمیک، از نظر تعیین گستره نظارت بر اعمال دولت و مستثنیات آن شایسته بررسی است. از این رو، اعمال حقوقی دولت را از نظر هدف و غایت به اعمال اداری و سیاسی، از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از نظر صوری به اعمال یک‌جانبه و دوجانبه می‌توان تقسیم کرد.^۲

از میان تقسیم‌بندی‌های موجود، شاید این صورت‌بندی در تعیین نظارت‌پذیری اعمال دولت، از توجیه بیش‌تری برخوردار باشد. در این راستا، اعمال دولت به اعمال سیاسی، قضایی و اداری - اجرایی تقسیم‌بندی می‌شود. ماهیت وظایف سیاسی به گونه‌ای است که در شمار اعمال سیاسی جای دارد. در نتیجه، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات ناشی از این وظایف را نخواهد داشت. شورای نگهبان دارای اعمال اداری مالی درون‌سازمانی، فرآیند استخدام و تعامل با مستخدمان اداری هست که به دلیل ماهیت اداری خود باید تحت شمول نظارت دیوان باشد. بنابراین، اطلاق عبارت «مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان» در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، بر خلاف طبیعت چندگانه اعمال آن شورا و ناسازگار با فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری است.^۳

مفهوم نظارت‌ناپذیری یا قابلیت نداشتن رسیدگی قضایی در این معانی به کار می‌رود:

۱. موضوع خارج از صلاحیت دادگاه است، اما چون مشتمل بر اعمال قدرت عمومی نیست، دادگاه مداخله نمی‌کند.

۱. شفیعی سردشت، جعفر و همکاران، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۵، سال هشتم، شماره ۹۶، ص ۱۳۰.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۹۴، ص ۳۱۲.

۳. محمودی، جواد، «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۴، سال سوم، شماره ۵، ص ۲۳۷.

۲. دادگاه از نظر موضوعی صلاحیت دارد، اما از نظر سازمانی برای حل مسئله صلاحیت ندارد.
۳. دادگاه صالح است، اما موضوع را از نظر قانون اساسی، مناسب مداخله تلقی نمی‌کند.
۴. دادگاه، تصمیم‌گیری قضایی را نامناسب می‌بیند؛ زیرا مسئله متنازع فییه، کامل نشده و هنوز به سرانجام قطعی نرسیده است.
۵. دادگاه هیچ دلیل یا موجهی برای بازنگری نمی‌یابد و مدارک و ادله مناسب و کافی در اختیار دادگاه نیست تا بر اساس آن، موضوع را کاملاً مشخص کند، مانند مصونیت برخی از مقام‌ها از افشای مدارک و ادله مورد نظر دادگاه^۱.
- در خصوص استثنا شدن اعمال سیاسی از نظارت قضایی، دلایلی قابل طرح هستند. اول این‌که اساساً دیوان عدالت اداری یک دادگاه قضایی و اداری است و همان‌طور که از نام این نهاد پیداست، برای رسیدگی به شکایات اداری ایجاد شده است و اعمال سیاسی نیازمند نظارت سیاسی‌اند. دوم، امکان شکایت از تصمیم سیاسی توسط مردم، با توجه به ویژگی‌هایی که دارد و تابع ملاحظات سیاسی است، موجب اخلال در تصمیم‌سازی دولت خواهد شد. با این توضیح که ابطال تصمیمات اداری هم ممکن است میزان از اخلال را ایجاد کند، ولی قابل اغماض است و از طرفی، حاکمیت قانون اهمیت بیش‌تری برای دولت دارد. از این رو، مقصود ما از اخلال در صورت ابطال تصمیمات سیاسی، تبعاتی است که در عرصه بین‌المللی ایجاد می‌شود و به اقتدار سیاسی حاکمیت خدشه وارد می‌سازد.^۲
- به نظر می‌رسد نظارت‌ناپذیری اعمال اداری با اصول بنیادین قانون اساسی به ویژه اصل ۳۴ قانون اساسی منافات دارد؛ زیرا بنا بر اصل حاکمیت قانون، تمامی نهادهای برخوردار از امتیازات قدرت عمومی باید نظارت‌پذیر باشند تا در مواردی که احتمال نقض حقوق و آزادی‌های فردی وجود دارد، امکان مهار و کنترل آن نیز باشد.^۳
- شورای نگهبان در نظام حقوقی ایران از جمله نهادهای بسیار مهمی است که کارویژه‌های اساسی مانند تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات، نظارت شرعی بر مقررات و قوانین و تطبیق قوانین و مقررات از نظر انطباق آن‌ها با موازین شرعی و قانون اساسی را بر عهده دارد. بر این اساس، جایگاه والای این نهاد به معنای تقدس آن و اعمال تسامح و در نتیجه، مصونیت از نظارت نخواهد بود.

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و جعفر شفیعی سردشت، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، سال دوم، شماره ۵، ص ۱۲.

۲. قطبی، پیشین، ص ۶.

۳. فرخ‌رضا شفیعی، سید محمد و همکاران، «صیانت از حقوق اساسی ملت در مواجهه با امنیت‌مدار شدن سیاست جنایی و اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه تحقیقات حقوق خصوصی، ۱۴۰۰، شماره ۵۰، ص ۱۳۲.

بند دوم. صلاحیت‌های اداری و مالی شورای نگهبان

در خصوص مقررات و صلاحیت مالی شورای نگهبان، تاکنون چهار قانون به تصویب مجلس رسیده است و نکات خوبی درباره بحث بودجه‌ریزی این نهاد وجود دارد: نخست، قانون آزمایشی «تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان» (۴ بهمن ۱۳۶۰) است که سه 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 دلیل انقضای مدت آزمایشی و تمدید نشدن بی‌اعتبار شده است.

دوم، قانون راجع به اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان (۷ دی ۱۳۶۱) است. در این ماده واحده آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون به مدت ۶ ماه، اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان بر اساس درخواست وجه از طرف مسئولی که توسط شورای نام‌برده، مجاز به این امر شناخته شود، به وسیله خزانه قابل پرداخت می‌باشد و مصرف اعتبارات مذکور در این مدت منحصراً تابع آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان خواهد بود».

سوم، قانون مقررات مالی شورای نگهبان (۱۰ مهر ۱۳۶۲) است که به طور تفصیلی به تهیه بودجه شورای نگهبان و چگونگی مصرف آن، انتخاب مدیر مالی و تعیین حقوق و مزایای اعضای شورای نگهبان و کارکنان اداری این نهاد پرداخته است.

چهارم، ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور (۱ شهریور ۱۳۶۶)، مصوب مجلس شورای اسلامی 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 هر یک از آن‌ها تابع آیین‌نامه داخلی خاص هر کدام خواهد بود و اعتبارات مزبور بر اساس درخواست وجه از طرف دبیر شورای نگهبان و رییس مجلس شورای اسلامی و رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا مقاماتی که از طرف ایشان مجاز هستند، توسط خزانه قابل پرداخت می‌باشد»^۱.

شورای نگهبان در نظریات تفسیری متعدد خود در مورد تمامی دستگاه‌ها و نهادهای پیش‌گفته، از الزام دولت به درج عین بودجه پیشنهادی (از جمله دیوان محاسبات، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه، سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان ملی استاندارد ایران) ایراد گرفته است؛ زیرا دولت با توجه به میزان درآمدها و منابع کشور، بودجه سالانه را تعیین می‌کند. این امر که بودجه پیشنهادی شورای نگهبان باید

۱. مرادخانی، فردین و ابراهیم صباغی ولاشانی، «حدود استقلال شورای نگهبان (مطالعه موردی):

استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۴۰۱،

سال سیزدهم، شماره ۲۶، ص ۲۱۶.

عیناً در لایحه بودجه کل کشور درج گردد، سبب مختل شدن وظیفه دولت در بودجه‌ریزی می‌شود؛ زیرا دولت باید بودجه تمامی نهادها را از نظر انطباق با منابع مالی کشور ارزیابی و سپس آن را تصویب کند. شورای نگهبان که در حکم مؤسسه دولتی است، باید هم‌چون دیگر مؤسسات دولتی، بودجه خود را به دولت پیشنهاد کند. در غیر این صورت، نوعی تبعیض میان این نهاد با دیگر مؤسسات و دستگاه‌های دولتی پیش می‌آید که این امر برخلاف بند ۹ اصل سوم قانون اساسی است.^۱

در خصوص صلاحیت‌های اداری شورای نگهبان نیز باید دانست که شورا برای انجام وظایف و اختیارات خود به کارمندان و کادر اداری نیاز دارد و در این گونه موارد باید از قوانین و مقررات پیروی کند. در نظریه شماره ۱۳۸۶/۴/۱۹۲۱۹۳۴/۳۰/۸۶ آمده است: «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن‌هاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد» مطابق این نظریه تفسیری، شورای نگهبان دارای صلاحیت مقررات‌گذاری در مورد مسائل اداری و استخدامی شورای نگهبان است. تا کنون که قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، سه نظریه نیز از سوی شورای نگهبان صادر شده است^۲ که بر انحصار وضع قوانین و مقررات اداری توسط خود شورا دلالت دارد.

بند سوم. مبانی نظارت مالی و اداری بر شورای نگهبان

در مفهوم اصطلاحی و حقوقی، تعاریف متعددی از «نظارت» بیان شده است. برخی، نظارت را مجموعه عملیاتی دانسته‌اند که بر اساس آن، میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از نتایج تطابق با اهداف تعیین‌شده اطمینان حاصل کنند.^۳ برخی دیگر، نظارت را به عمل ناظر تعریف کرده‌اند. از دیدگاه ایشان، ناظر به کسی گفته می‌شود که به عمل یا اعمالی توجه می‌کند و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی می‌سنجد که معهود است.^۴

۱. حاکمیت قانون

علت وجودی نظارت بر هر سازمانی در عرصه حقوق اداری این است که شهروندان و مقامات دولتی بدانند به چه دلیل باید تحت نظارت قرار گیرند و چرا ناظری بر اعمال آن‌ها

۱. همان، ص ۲۱۹.

۲. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات

تفسیری و مشورتی شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۳۴۳.

۳. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۲۹.

۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۷۰۶.

وجود دارد. حاکمیت قانون بر همه افراد و نهادها، مهم‌ترین دلیل مبنایی برای نظارت‌پذیری شورای نگهبان است. اصل حاکمیت قانون، یکی از مهم‌ترین اصول حقوق عمومی است که همه قوا و سازمان‌های عمومی از جمله شورای نگهبان را مکلف می‌کند در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند، قوانین و مقررات را رعایت کنند. پیروی دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی از قانون، نتیجه پیشرفت اندیشه حکمرانی مطلوب است که حکم می‌کند افراد در برابر دولت به مفهوم عام تأمین داشته باشند و مأموران عمومی هیچ نهادی نتوانند حقوق مردم را تضییع کنند. در اصطلاح حقوقی، رژیم‌ها را که بر پایه اصل حاکمیت قانون باشد، «رژیم قانون» یا «حکومت قانون» در برابر «رژیم پلیسی» می‌نامند.^۱

نظارت بر اعمال دولت و مقام‌های دولتی و دستگاه‌های اداری تنها عرصه‌ای است که در آن می‌توان شاهد تحقق آرمان شهروندگرایانه یک نظام سیاسی و حقوقی بود. این نظارت باید دارای محک‌ها و معیارهایی باشد که بتوان اعمال دولت را طبق آن سنجید. بی‌تردید، استقرار اصل نظارت بر اعمال دولت و نهادها و کارکنان دولتی در دعاوی ناشی از اقتدارات عمومی، مهم‌ترین و آخرین تلاش بشر در بسط و توسعه عدالت فردی و اجتماعی محسوب می‌شود. هر جا اختیاری هست، امکان اعمال خودسرانه آن نیز وجود دارد. در صورت وجود قواعد الزام‌آور رفتاری عام و از پیش تعیین‌شده و اعمال آن‌ها در شرایط مشابه برای همگان به طور برابر می‌توان ضوابطی روشن و عام و لازم‌الاجرا برای نظام‌مندتر کردن سازوکار اعمال قدرت در دست داشت. اهمیت اصلی نظارت، ثمره این اندیشه است که دادگاه‌ها، نگهبان اصلی حاکمیت قانون تلقی می‌شوند و این نهاد باید برای برقراری تعادل بین کارآمدی و سرعت عمل قوه مجریه و لزوم دفاع از حق‌های شهروندی در مقابل حکومت به ایفای نقش بپردازد.

۲. اصل انتظار مشروع

انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقع‌های معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی به ویژه مقامات دولتی، بر اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده است، به گونه‌ای که انصراف از آن‌ها یا بی‌توجهی به آن‌ها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق موجب ایجاد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی‌نفع می‌شود. به این دلیل، انتظارات یادشده مستلزم نوعی حمایت حقوقی هستند.^۲

بیش‌تر مقامات عمومی تمایل دارند اقدامات آتی خود را پیشاپیش به اطلاع شهروندان برسانند تا به برنامه‌ریزی‌های آنان کمک و اعتمادشان را نسبت به عملکرد مقامات عمومی

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۶، ص ۱۲۱.

۲. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، مجله راهبرد، ۱۳۹۰، دوره بیستم، شماره ۴، ص ۲۱۴.

تقویت کنند. از ویژگی اداره خوب، تعامل صادقانه و مستمر نهادهای عمومی با مردم و بیان چگونگی اعمال قدرت خودشان است. زمانی اختیارات گسترده به یک مقام عمومی داده می‌شود که بتواند تصمیمات مختلف و متنوعی بگیرد. چگونگی تصمیم‌گیری، موضوعی بااهمیت است و نظریه انتظار مشروع، وضعیت اعمال صلاحیت اختیاری مقامات عمومی را تبیین می‌کند. انتظار مشروع، انتظاری است که مقام عمومی با استفاده از صلاحیت‌های اختیاری در دنبال کردن یک رویه خاص (انتظارات رویه‌ای) یا ایجاد تصمیمات ماهوی ایجاد می‌کند.^۱

انتظار مشروع از شورای نگهبان نیز این است که بتوان بر مصوبات و تصمیم‌های این نهاد نظارت کرد و نسبت به آن‌ها ایراد گرفت. در واقع، شاید بتوان گفت اصل الزام به بیان دلایل و شفاف‌سازی هر گونه تصمیم‌گیری، انتظار مشروعی است که از این نهاد وجود دارد. از سوی دیگر، در خصوص کارویژه نظارت شرعی شورای نگهبان بر قوانین و مقررات گذشته، در حال حاضر، این نظر وجود دارد که شورا از چنین امکانی برخوردار است. به نظر می‌رسد اعمال نظارت شورا بر مقررات مصوب بدون محدودیت زمانی، با اصل انتظار مشروع شهروندان در تعارض است؛ نکته‌ای که در نظام حقوقی فعلی قابل نقد است.

گفتار دوم. نظارت قضایی بر صلاحیت‌های اداری شورای نگهبان

قانون، مبنای صلاحیت قلمداد می‌شود. خود صلاحیت با کارکرد ارتباط مستقیم دارد و در واقع، این صلاحیت هر مرجع در حقوق عمومی است که کارکرد آن را تضمین می‌کند. پس استقلال کارکردی بدون تعیین حدود صلاحیت بی‌معناست. در این زمینه، صلاحیت، ابتدا حوزه کارکرد را از جهت کمی مشخص می‌کند و سپس اختیارهای ناشی از صلاحیت نیز تعیین می‌شوند که این موضوع بر اعمال کارکردها به لحاظ کیفی تأثیر مستقیم دارند.^۲ همان گونه که بیان شد، برخی اعمال شورای نگهبان جنبه اداری دارد و شورای نگهبان در اعمال این امور مانند اداره رفتار می‌کند که نظارت بر این اعمال، منطبق با اصول حقوقی است.

بند اول. صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان

در حقوق اداری گفته می‌شود که صلاحیت، شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای بهتر اداره کردن اداره داده می‌شود و در صلاحیت، تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره است. صلاحیت اداری، وضعیت حقوقی مشخصی است که برای مقام یا

۱. رستمی، ولی و همکاران، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی،

۱۴۰۱، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، ص ۲۳۴.

۲. ویژه، پیشین، ص ۲۲۱.

مرجع اداری تعریف می‌شود و به فرد یا شخصی ویژه ارتباط نمی‌یابد. برای مثال، صلاحیت یک مقام اداری، وضعیت حقوقی فردی است که در آن پست سازمانی قرار می‌گیرد و بدیهی است که هر فرد منصوب در آن پست سازمانی در آن وضعیت حقوقی قرار می‌گیرد و این وضعیت حقوقی با فرد تعریف نمی‌شود.^۱

قانون اساسی درباره صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان از جمله صلاحیت وضع آیین‌نامه داخلی برای این شورا ساکت است، ولی این شورا رأساً یا از طریق مأموریت قانون‌گذار عادی به مقررات‌گذاری در این باره دست می‌زند. به این ترتیب، صلاحیت داشتن یا نداشتن مقررات‌گذاری شورای نگهبان از مسائل مهم در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

صلاحیت وضع قاعده حقوقی از طرف شورای نگهبان شایسته بررسی جدی‌تر است. اصل ۹۸ قانون اساسی در خصوص تفسیر قانون اساسی و اصل ۱۰۸ مربوط به صلاحیت تقنینی فقهای شورای نگهبان است، اما در قانون اساسی، نص صریحی مبنی بر صلاحیت وضع قاعده حقوقی از طرف نهاد شورای نگهبان وجود ندارد. با وجود این، در عمل دیده می‌شود که شورای نگهبان به وضع قواعد حقوقی می‌پردازد. به نظر اعضای شورای نگهبان، این شورا، نهادی مستقل است که زیر نظر هیچ یک از قوا یا دستگاه‌های دیگر قرار نمی‌گیرد. ضمن این که قانون اساسی در اصول متعدد، وظایفی را به طور مستقیم بر عهده این شورا گذاشته که انجام آن‌ها مستلزم وجود ساختار و ضوابط متناسب با این وظایف است. تصویب ضوابط و مقررات اداری، استخدامی، تشکیلاتی و مالی شورای نگهبان از سوی مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران یا دیگر مقامات و دستگاه‌ها ممکن است موجب اختلال در انجام این وظایف شود و متناسب با وظایف تفویض شده نباشد.^۲

۱. آیین‌نامه‌نویسی در چارچوب نظارت بر انتخابات

آیین‌نامه، مقرراتی است که مقامات صلاحیت‌دار مانند وزیر یا هیئت وزیران وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن، تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. هم‌چنین تعریف ذکر شده به ترتیب، ناظر بر اقسام آیین‌نامه یعنی آیین‌نامه اجرایی و آیین‌نامه مستقل است.

۱. بابازاده، وحید و اسدالله یاور، «مفهوم صلاحیت‌گزینشی در آرای دیوان عدالت اداری»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۹۳، دوره هفتم، شماره ۲۵، ص ۴.

۲. تقی‌زاده، جواد و فاطمه سمیعان، «تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۴، شماره ۲۷، ص ۱۴۹.

در این راستا، این پرسش مطرح می‌شود که آیا شورای نگهبان در خصوص آیین‌نامه‌نویسی صلاحیت مطلق دارد و می‌تواند در هر موضوعی آیین‌نامه بنویسد؟ به عبارت دیگر، صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان از لحاظ موضوعی شامل چه موضوعاتی می‌شود و شورا در این راستا، ملزم به رعایت چه مواردی است؟

در ابتدا برای پاسخ به سؤال مطرح‌شده باید گفت اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۹۱ تا ۹۹ بیانگر این است که شورای نگهبان از صلاحیت‌های متعددی از جمله تطبیق مصوبات با احکام اسلام و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات برخوردار است، اما این شورا درباره انتخابات و در راستای انجام وظیفه مقرر در اصل ۹۹ و مطابق با قوانین موجود در این زمینه، آیین‌نامه تهیه و تصویب کرده است.

در نظام حقوقی ایران، وظیفه نظارت بر انتخابات بر اساس اصل ۹۹ به نهاد شورای نگهبان واگذار شده است، ولی سازوکار و فرآیند این نظارت در قانون اساسی مشخص نیست. شورای نگهبان در راستای نظارت بر انتخابات، مقرراتی در قالب آیین‌نامه تدوین کرده که هدف از این آیین‌نامه‌ها، تسهیل و تشریح قوانین موضوعه است. از جمله این آیین‌نامه‌ها «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان، مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ با اصلاحات بعدی» است که به استناد ماده ۹ «قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰، فقهای شورای نگهبان با تصویب نهایی مقام رهبری با اصلاحات بعدی فقهای شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری» توسط فقهای شورای نگهبان بر اساس اصل ۱۰۸ تصویب شد و سپس به تصویب نهایی رهبری رسید. این آیین‌نامه همان گونه که از نام آن پیداست، به امور مربوط به انتخابات مجلس خبرگان رهبری پرداخته است.

آیین‌نامه اجرایی «نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۰» به استناد تبصره ۱ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری به تصویب نهاد شورای نگهبان رسیده که عمدتاً به وظایف هیئت مرکزی نظارت پرداخته است. آیین‌نامه دیگری که به تصویب شورای نگهبان رسیده، آیین‌نامه اجرایی «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» با ۴۰ ماده و ۳ تبصره در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۲۳ است. شورای نگهبان با استناد به ماده ۱۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، مصوب ۱۳۶۰/۴/۱۰، مجلس شورای اسلامی» به تهیه و تصویب این آیین‌نامه اقدام کرده است. تهیه و تصویب این آیین‌نامه، این فرضیه را تقویت می‌کند که این شورا، وضع آیین‌نامه در این خصوص را از صلاحیت ذاتی خود می‌داند. دلیل این که شورای نگهبان این ماده را مغایر اصل ۱۳۸ اعلام نکرده، شاید ناشی از نظارت استصوابی است که این شورا بر انتخابات دارد؛ چون نظارت استصوابی بر انتخابات، زیر نظر مستقیم و

با تصویب این شورا به عنوان نهاد ناظر انجام می‌شود. شورای نگهبان به تناسب وظایفی که قانون اساسی برای نظارت بر انتخابات بر عهده این نهاد گذاشته و برای تحقق هدف قانون اساسی در مورد نظارت بر انتخابات و تضمین سلامت برگزاری آن و پذیرش مسئولیت صحت آن، صلاحیت وضع آیین‌نامه را برای خویش پذیرفته است.^۱

شورا، این آیین‌نامه را که به استناد قانون فوق تصویب کرده، به انتخابات مجلس شورای اسلامی هم تسری داده است. این موضوع در حالی است که «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس» درباره تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط شورای نگهبان ساکت است. البته ماده ۲۰ همین قانون مقرر کرده است: «چون طبق قانون اساسی، نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است، هر قانون و آیین‌نامه و هر گونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد، اعتبار قانونی ندارد.»

چون نظارت شورا بر انتخابات مستلزم بیان جزئیات و تفصیل موضوع است و می‌تواند به عنوان رکن ناظر، جزئیات وظایف خود را مقرر کند، منطقی است که چگونگی اعمال نظارت را در قالب آیین‌نامه (اعم از آیین‌نامه اجرایی یا مستقل) و به عنوان ابزار اعمال نظارت پیش‌بینی کند. چون نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان بوده و نهادی هم‌عرض برای نظارت بر انتخابات متصور نیست، آیین‌نامه‌نویسی را می‌توان از جمله صلاحیت شورا در نظر گرفت، هر چند قانون اساسی در خصوص صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی این نهاد تصریحی ندارد.^۲

بنابراین، می‌توان گفت با توجه به اصل عدم صلاحیت و نیز مفاد مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و نیز تصریح نکردن قانون اساسی به صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان، پذیرش این صلاحیت با مبانی حقوقی مورد نظر قابل خدشه است. در خصوص آیین‌نامه‌های یادشده، قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورا در راستای نظارت بر انتخابات است که بر هیئت مرکزی نظارت صورت می‌پذیرد. نظارت شورای نگهبان مستلزم این است که سازوکار و فرآیند نظارت و انطباق تصمیمات و اقدامات مجریان را خود شورا به عنوان نهاد ناظر پی‌ریزی کند؛ همان گونه که شورا در «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» به بیان انتخاب، وظایف و شیوه عملکرد هیئت مرکزی نظارت پرداخته است.

۱. فتاحی زفرقندی، علی، شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۲۳۴.

۲. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران: نی، ۱۳۹۸، ص ۴۴.

مصوبات شورای نگهبان به ویژه در مورد مسائل انتخابات قابل نظارت توسط هیچ مرجع ثالثی نیست و خود شورا، صلاحیت رسیدگی به همه مسائل انتخاباتی را دارد. برخی صاحب‌نظران معتقدند که نظارت بر کارکردهای اختصاصی شورای نگهبان توسط دیوان عدالت اداری با منطق حقوق اساسی مخالف است.^۱ بنابراین، با عنایت به این که صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان در راستای انجام وظایف سیاسی است، به نظر می‌رسد که این نوع آیین‌نامه‌ها قابلیت نظارت قضایی را ندارد.

۲. آیین‌نامه‌نویسی در چارچوب اعمال اداری

ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا مقرر کرده است: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن به پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد.» از طرف دیگر، قانون تشکیلات شورای نگهبان، مصوب ۱۳۷۷/۸/۲۰ مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «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.» طبق این قانون، ایجاد هر گونه تشکیلات توسط شورای نگهبان به تصویب مجلس شورای اسلامی وابسته است و به این ترتیب، مجلس شورای اسلامی می‌تواند بر تشکیلات تهیه‌شده توسط شورای نگهبان نظارت کند و آن را تغییر دهد.

با وجود این قانون، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴-۱۳۸۶/۴/۱۹ در پاسخ به استفسار عضو حقوق‌دان شورای نگهبان نسبت به مرجع تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این شورا اعلام کرده است: «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 آن است، بر عهده خود این شورا می‌باشد.»

تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است. این در حالی است که بر اساس نظریه اعمال اجرایی در حقوق اداری، مصوبات و تصمیم‌گیری‌های اداری از قبیل آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها و تصمیمات اداری که از سوی این شورا صادر می‌شود، قابل نظارت قضایی دیوان است.^۲

۱. گرجی از ندریانی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹، ص ۲۱.

۲. مشهدی، علی، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی»، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۲۱۹.

در خصوص صلاحیت‌های سلبی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری یا مستثنیات صلاحیت‌های ایجابی دیوان در تحلیل حقوقی، پرسش‌های مهمی مطرح می‌شود، مانند این که آیا صلاحیت‌های سلبی دیوان، موضوع تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان اطلاق دارند؟ به عبارت دیگر، آیا دیوان عدالت اداری در خصوص شکایات، تظلمات و اعتراض‌های اشخاص حقیقی و حقوقی از اعمال حقوقی یک‌جانبه نهادهای یادشده، مکلف به صدور قرار عدم صلاحیت است و بر این اساس، قضات دیوان باید از رسیدگی استتکاف ورزند؟ اگر اطلاق این تبصره پذیرفته شود و برخی اعمال نهادهای یادشده خارج از صلاحیت‌های قانونی باشند، آیا رسیدگی نکردن دیوان به لحاظ منطبق حقوقی توجیه‌پذیر است؟^۱

آیین‌نامه‌هایی که شورای نگهبان تصویب کرده است، ماهیتی اداری هم‌چون آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه دارد که برای تأمین اجرای قوانین وضع شده‌اند. به این ترتیب، مقررات‌گذاری شورا جزء اعمال حاکمیت قانون باید تحت نظارت قضایی دیوان قرار گیرد و پذیرش این نظارت با اصل استقلال ساختاری و کارکردی شورا تنافری ندارد. دیوان عدالت اداری در اعمال صلاحیت‌های اختصاصی شورا مانند نظارت بر انتخابات یا تطبیق مصوبات با موازین اسلامی و قانون اساسی اساساً مداخله‌ای ندارد. نظارت دیوان عدالت اداری از یک سو، تضمینی برای قانون‌مداری شورا در وضع مقررره خواهد بود و از سوی دیگر، اعطای صلاحیت وضع آیین‌نامه برای شورای نگهبان در راستای انجام وظایف مقرر در قانون اساسی، امری مطلوب ارزیابی می‌شود. به همین دلیل، پاسخ‌گویی شورا در مقابل چنین صلاحیتی نیز مطلوب و قابل مطالبه است.^۲

یکی از پی‌آمدهای برجسته دولت قانون‌مدار که آن را از دولت پلیسی متمایز می‌کند، این است که اندیشه نظارت‌ناپذیری برخی نهادها رنگ باخته است و با گسترش حوزه صلاحیت دیوان باید از موارد سوء استفاده از اختیارات جلوگیری کرد. چه بسا با نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری، نقض حقوق بنیادین بشر را هم بتوان متصور شد، به این بیان که یکی از حقوق بنیادین بشری، حق برخورداری از دادرسی منصفانه است که از ویژگی‌های آن، حق دسترسی و استماع به وسیله یک دادگاه صالح، مستقل و بی‌طرف است.^۳ لزوم شفافیت در تصمیمات و اقدامات نهادهای سیاسی و اداری و نیز مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، توجیه‌کننده نظارت قضایی بر اعمال اداری شورای نگهبان است.

۱. ملکوتی هاشجین، سید حسین، «تأملی بر تفسیر اصل خروج از حدود اختیارات قانونی در دکترین حقوق اداری انگلیس و ایران»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۳، سال یازدهم، شماره ۴۰، ص ۱۷۹.
 ۲. نیکونهاد، حامد و شبتم اورنگی، «سنجش آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان؛ میان‌بی، قلمرو و نظارت‌پذیری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۳، ص ۱۳۹.
 ۳. راسخ، پیشین، ص ۲۸۵.

با توجه به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل را قوه مجریه دانسته است. برای تبیین و شناسایی مفهوم قوه مجریه می‌توان دو تعریف از این قوه ارائه داد: تعریف سازمانی و تعریف کارکردی. در تبیین مفهوم کارکردی یا مادی باید ماهیت عمل اجرایی را به رسمیت شناخت. امروزه عمل اجرایی را می‌توان به دو بخش اصلی عمل حکومتی و اداری تقسیم کرد و هر چند عمل اداری، اصلی‌ترین وظیفه قوه مجریه است، اما در انحصار کامل این قوه نیست و بخشی از این وظایف به شوراهای محلی، شهرداری‌ها، قوه قضاییه و نظام‌های حرفه‌ای واگذار شده است.^۱

مطابق یک تحلیل در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی است، مگر آن که قانون اساسی، صلاحیت را به طور صریح و ضمنی برای مقامات و نهادهای یادشده به رسمیت بشناسد.^۲ با پذیرش صلاحیت وضع آیین‌نامه از سوی شورای نگهبان، اگر آیین‌نامه، فراتر از آنچه قانون اساسی با صراحت برای این نهاد مقرر کرده است، اختیاراتی در نظر بگیرد یا دیگر نهادها و افراد را متعهد سازد یا حدود قانونی و مقررات عمومی را رعایت نکند، در بی‌اعتباری حقوقی آن تردیدی باقی نمی‌گذارد.^۳

در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، به طور مطلق، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، از گستره نظارت قضایی دیوان خارج شده، در حالی که موارد مستثنای آن از صلاحیت هیئت عمومی دیوان را باید بر موردی حمل کرد که شورا در مقام انجام وظایف ذاتی خود و بر اساس قانون اساسی انجام می‌دهد.^۴ اعمال اداری و مالی درون‌سازمانی، فرآیند استخدام و تعامل با مستخدمان اداری و نیز اقدام به تصویب مقرراتی مانند آیین‌نامه و بخش‌نامه از سوی شورای نگهبان را نمی‌توان از وظایف کلان سیاسی کشور به شمار آورد و به دلیل ماهیت اداری خود باید مشمول نظارت قضایی دیوان باشند. در نتیجه، اطلاق عبارت «مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان» بر خلاف طبیعت چندگانه اعمال آن شورا و ناسازگار با رسالت دیوان عدالت اداری در کنترل اعمال اداری ارزیابی می‌شود.^۵

۱. واعظی، سید مجتبی و سید محمد حسینی، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، سال ششم، شماره ۱۶، ص ۲۳۰.

۲. فلاح‌زاده، علی محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجرا، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ نخست، ۱۳۹۱، ص ۲۷۴.

۳. حبیب‌زاده، محمدجعفر و جعفر حسین‌زاده، «جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه مدرس علوم انسانی، ۱۳۸۳، دوره هفتم، شماره ۳، ص ۱۹۶.

۴. استوارسنگری، کورش، اندیشه‌های حقوق اداری: صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، تهران: مجد، ۱۳۹۲، ص ۳۸۴.

۵. غمامی، سید محمد مهدی و کمال کدخدامرادی، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۷، دوره چهارم و هشتم، شماره ۲، ص ۲۹۰.

بنابراین، تفسیر صحیح و منطقی از تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و نیز اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مستلزم پذیرش صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال اداری شورای نگهبان است. از سوی دیگر، اصل بر نظارت است و استثنا به تصریح نیاز دارد که در این مورد، تصریحی وجود ندارد.

گفتار سوم. نظارت بر صلاحیت‌های مالی شورای نگهبان

نظارت مالی بر سازمان‌های اداری در حکومت‌های مردم‌سالار، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های نظارتی به شمار آمده، به گونه‌ای که موجب ایجاد شاخه‌ای از حقوق عمومی با عنوان «حقوق مالی» شده است. بر فعالیت‌های مالی دولت و دیگر مجتمع‌ها و مؤسسات عمومی باید نظارت صورت گیرد تا از حیث و میل و سوء استفاده مالی مسئولان قوه مجریه جلوگیری و انضباط مالی در اداره‌های دولتی برقرار شود. در حکومت‌های مردم‌سالار، مردم، تأمین‌کننده واقعی نیازهای مالی دولت هستند و این هزینه‌ها را از طریق مالیات تأمین می‌کنند. این حق مردم و به نیابت از آنان، نمایندگان آن‌ها خواهد بود که بر هر گونه فعالیت مالی دولت نظارت داشته باشند.

به منظور اعمال انضباط مالی در سازمان‌های اداری، نمایندگان مردم، شیوه و چگونگی دریافت‌ها و همچنین شیوه و میزان تخصیص اعتبارات را مشخص می‌کنند تا دست قوه مجریه در دخل و خرج خودسرانه بسته باشد. به این منظور، قوانین مالیاتی و بودجه به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسد تا اصل قانون‌مند بودن فعالیت‌های دولت تأمین شود.^۱ به منظور تطبیق اعمال مالی دولت با قوانین مصوب، نظارت مالی نیز بر عهده نمایندگان مردم قرار گرفته است که معمولاً مجالس شورا برای اعمال این نظارت علاوه بر سازوکارهای دیگر، سازمان خاص و مهمی را در اختیار دارند. این سازمان، دیوان محاسبات است که رسیدگی به شیوه اعمال مقررات مالی در اداره‌های دولتی را بر عهده دارد و گزارش تفریغ بودجه را به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد تا مجلس در این خصوص تصمیم بگیرد. در این راستا، نظارت مالی بر شورای نگهبان در سه مرحله قابل تصور است: نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی، نظارت هنگام اجرای عملکرد مالی و نظارت پس از اجرای عملکرد مالی.

بند اول. نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی

این مرحله به مرحله تهیه و تصویب بودجه این نهاد مربوط است و آن دسته از مؤسساتی که بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور منعکس می‌شود، همانند دیگر مؤسسات دولتی، بودجه

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۵۷.

پیشنهادی خود را به دولت پیشنهاد می‌دهند و پس از طرح در هیئت دولت و سپری کردن مراحل قانونی تصویب می‌گردد. بنابراین، در مورد این دسته از مؤسسات، بر آن قسمت از بودجه این مؤسسات که از طریق دولت تأمین می‌شود، نظارت صورت می‌گیرد. دسته دیگری از مؤسسات هستند که بودجه خاص خود را دارند و در ارکان داخلی مؤسسات تصویب می‌شود که دولت بر تهیه و تصویب بودجه این مؤسسات نظارتی ندارد. در مورد این که آیا این نوع نظارت بر شورای نگهبان وجود دارد یا خیر، باید بگوییم با توجه به این که شورای نگهبان بودجه خاص خود را دارد، چنین نظارتی بر شورای نگهبان در ایران وجود ندارد.^۱ این مسئله قابل نقد است؛ چون داشتن امکانات مالی فراوان برای دستگاه‌های دولتی، راه را برای صرف هزینه‌های هنگفت و بی‌دلیل باز می‌کند و نظارت‌ناپذیری در خصوص ارقام بودجه ممکن است زمینه فساد و خودسری را فراهم آورد.

بند دوم. نظارت هنگام اجرای عملکرد مالی

این مرحله از نظارت، نظارت میدانی است و عوامل ناظر در داخل مؤسسه و در متن عملیات مالی این مؤسسات قرار دارند و در این نوع نظارت باید بر ارزیابی فعالیت‌های شورای نگهبان فعلی تکیه شود. نظارت بر امور مالی مؤسسات در زمان اجرای عملکرد مالی به شیوه‌های مختلفی صورت می‌گیرد. در این جا نیز باید بین نظارت بر آن قسمت از بودجه این مؤسسات که از طریق کمک‌های بودجه عمومی دولت در اختیار مؤسسات قرار می‌گیرد، با نظارت بر آن قسم از بودجه مؤسسات که حاصل فعالیت خود مؤسسات است و در بودجه کل منعکس نمی‌شود، تفکیک قائل شد.

در خصوص آن قسمت از بودجه شورای نگهبان که در بودجه کل منعکس می‌شود، این نظارت شبیه نظارت بر عملکرد مالی دیگر دستگاه‌های اجرایی است. طبق مقررات، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات راجع به هر نوع خرج بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. بنابراین، مأمورانی به نام ذی‌حساب که از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی حکم دریافت می‌کنند، باید این نوع نظارت را انجام دهند. در عمل، این مأموران در مورد شورای نگهبان نسبت به میزان بودجه شورای نگهبان نیز مانند دیگر دستگاه‌ها حق نظارت دارند. بخش دیگری از نظارت هنگامی اجرای عملکرد مالی توسط خزانه صورت می‌گیرد که جزئی از تشکیلات وزارت امور اقتصاد و دارایی محسوب می‌شود و مطابق سازوکار پیش‌بینی شده صورت می‌گیرد.

در پاسخ به این سؤال که آیا شورای نگهبان مشمول پرداخت مالیات هست یا خیر، با

۱. فلاح‌زاده و همکاران، پیشین، ص ۱۴۱.

مراجعه به قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) می‌بینیم که در تعریف مشمولان پرداخت مالیات چنین آمده است: «کلیه مالکین اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اموال یا املاک خود واقع در ایران طبق مقررات باب دوم و... در ماده دو می‌خوانیم که «اشخاص زیر مشمول پرداخت مالیات‌های موضوع این قانون نیستند:

- وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی؛

- دستگاه‌هایی که بودجه آن‌ها به وسیله دولت تأمین می‌شود؛

- شهرداری‌ها».

هم‌چنین به موجب ماده ۷۱ قانون محاسبات، دولت مکلف است نسبت به آن قسمت از بودجه مؤسسات که دولت تحت عنوان «کمک» یا «اعانه» به این مؤسسات پرداخت می‌کند، نظارت داشته باشد و دولت در راستای اجرای این ماده در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۲۴، «آیین‌نامه نحوه نظارت بر مصرف کمک‌های پرداختی به مؤسسات» را به تصویب هیئت وزیران رساند که ملاک عملی دولت است.^۱

بنابراین، در پاسخ به این سؤال که آیا دولت این نوع نظارت را بر نهادها اعمال می‌کند یا خیر، باید گفت بر آن دسته از نهادها که بخشی از بودجه آن‌ها از طریق بودجه عمومی تأمین می‌شود و در بودجه کل کشور بازتاب می‌یابد، نظارت‌های یادشده اعمال می‌شود. بر آن دسته از نهادها مثل شورای نگهبان نیز که در مورد بودجه آن‌ها شفافیت وجود ندارد، باید چنین سازوکار نظارتی وجود داشته باشد. چه بسا اعمال این نظارت بر نهادهای مورد نظر از اهمیت دوچندانی برخوردار است که به نظر می‌رسد قانون‌گذار به دلیل توجه به جایگاه شورا، عامدانه از این امر غفلت کرده است.

بند سوم. نظارت پس از اجرای عملکرد مالی

این مرحله از نظارت که به پس از اتمام سال مالی و مرحله‌ای مربوط می‌شود که عملیات و برنامه مالی این مؤسسات به پایان رسیده است، توسط دیوان محاسبات صورت می‌گیرد. نوع دیگری از نظارت که قوه مجریه (دولت) نسبت به شورای نگهبان اعمال می‌کند، نظارت از طریق دریافت مالیات است. نویسندگان عرصه حقوق مالیاتی از جمله اهداف دریافت مالیات را دخالت دولت در شیوه توزیع ثروت و راهکاری برای تأمین بهترین استفاده از ثروت ملی می‌دانند که حق همه افراد ملت است. هم‌چنین دریافت مالیات را یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین حق حاکمیت دولت به شمار می‌آورند. بنابراین، طبیعی است که دریافت مالیات توسط دولت، یکی از راهکارهای نظارتی بر شورای نگهبان برای کنترل مالی این نهاد در نظر گرفته شود.

۱. هدایت‌نیا، فرج‌الله و محمدهادی کاویانی، بررسی فقهی، حقوقی شورای نگهبان، تهران: نشر دانش و

وزارت دارایی در تاریخ ۱۳۶۷/۱/۲۹، فهرست نهادهای مشمول معافیت مالیاتی را به تصویب رساند که شامل دفتر تبلیغات اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، جهاد دانشگاهی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مستضعفان و بنیاد مسکن اسلامی می‌شد. این مصوبه شامل شورای نگهبان نمی‌شد، اما در تاریخ ۱۳۷۱/۴/۲۸ با تقاضای رئیس وقت شورای نگهبان از رهبری مبنی بر معافیت تمامی فعالیت‌های این نهاد از پرداخت مالیات و موافقت ایشان، این شورا از پرداخت مالیات معاف شد.

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ در قالب ماده ۵۸ قانون برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، تمامی معافیت‌ها را لغو کرد، اما چون اجرای قوانین مربوط به نهادهای تحت نظر رهبری به تأیید ایشان وابسته است، نهادهای وقتی مشمول پرداخت مالیات محسوب می‌شوند که رهبری اجازه دهد. از طرفی، رهبری، مخالفت خود را با معافیت مالیاتی نهادهای زیر نظر ایشان در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۷ اعلام کرد. بنابراین، با مخالفت رهبری مبنی بر معافیت مالیاتی نهادهای به نظر می‌رسد در حال حاضر، این نهاد، موظف به پرداخت مالیات است و این نظارت دولت در مورد آن‌ها اعمال می‌شود.

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان قانون اساسی، نهادی سیاسی است که به موجب قانون اساسی از صلاحیت‌های خاصی نظیر تشخیص مغایرت نداشتن مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع (اصول ۴ و ۹۱ قانون اساسی)، تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۸) و نظارت بر انتخابات (اصل ۹۹) برخوردار است. به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، همه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده‌اند، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند، اما این امر باعث نمی‌شود تا دیوان عدالت اداری را در رسیدگی به اعمال اداری شورای نگهبان، صالح ندانیم. در خصوص امکان اعمال نظارت مالی بر شورای نگهبان باید گفت نظارت مالی بر هر دستگاه اداری از جمله شورای نگهبان به دلیل تعلق داشتن بودجه عمومی به مردم و ممنوعیت سوء استفاده از آن ضرورت دارد. همچنین نهادهای مدنی به عنوان سازمان‌های خودانگیزه باید بر جریان قدرت نظارت کنند و مقامات سیاسی و اداری را به پاسخ‌گویی وادارند. بنابراین، باید راهکار نقد رفتارهای کارگزاران حکومتی در قانونی موضوعه مشخص شود. سازوکاری مناسب و شفاف در این حوزه در قوانین ایران وجود ندارد و نقدها بر این نهاد ممکن است با پاسخ‌هایی روبه‌رو شود. با این حال، تدوین قانون موضوعه در این حوزه ضروری است.

صلاحیت شورای نگهبان در خصوص تعیین مغایرت داشتن یا نداشتن مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی علاوه بر این‌که از نظر ماهوی، عمل غیر اداری محسوب می‌شود، صلاحیتی حکومتی است که در قانون اساسی ریشه دارد و اگر نظارتی بر این شورا وجود داشته باشد، باید در قانون اساسی تصریح گردد. البته مقام رهبری می‌تواند به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور در راستای اعمال نظارت خود بر شورای نگهبان و به موجب اصل ۹۱ و نیز بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عزل و نصب فقهای این شورا بپردازد.

در خصوص نظارت قضایی با توجه به ادله مورد بحث از منظر حقوقی باید گفت که شورای نگهبان، نهادی است که در نظام حقوقی ایران، مصون از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. فلسفه این مصونیت در مذاکرات وضع قانون و همچنین با منطبق حاکم بر تعهدات و تکالیف دولت در عصر حاضر مبهم است. چرایی نظارت‌ناپذیری شورای نگهبان بیش‌تر با توجه‌های سیاسی همراه است تا استدلال‌های حقوقی. به نظر می‌رسد چنین دیدگاهی، ناشی از رویه‌ای است که این نهاد در حیات حقوقی و سیاسی کشور در پیش گرفته است. به هر روی، از نظر مبنایی، اصل حاکمیت قانون اقتضا دارد همه نهادها و مقامات در شمول دایره قانون قرار گیرند. قانون با مؤلفه‌های عدالت و انصاف این الزام عمومی را در عرصه زمام‌داری بهینه به وجود می‌آورد. در غیر این صورت، تبعیت از هر قانونی نمی‌تواند مبین شکل‌گیری نهادهای اداری منصف و بی‌طرف در عرصه اجرای قانون باشد.

اصل تفکیک قوا نیز که ضامن جلوگیری از قدرت گرفتن یک نهاد در حکمرانی است و ممنوعیت سوء استفاده از قدرت را تجویز می‌کند، باز تأکیدی است بر نظارت‌پذیر بودن شورای نگهبان. بر اساس اصل مترقی تفکیک قوا، قدرت باید به وسیله قدرت متوقف گردد و یکی از ارکان و عناصر بنیادین مرتبط با توقف قدرت، جلوگیری از انحصارگرایی و تجمع قدرت لجام‌گسیخته در دست یک نهاد است. اصل انتظار مشروع نیز ایجاب می‌کند که بر مصوبات و تصمیم‌های این نهاد بتوان نظارت کرد. انتظار بر حق و مشروع آن است که شورای نگهبان در پرتو پای‌بندی به اصل الزام به بیان دلایل، اعمال نظارت بر خویش را بپذیرد.

با بررسی مصادیق بایدانگارانۀ نظارت بر شورای نگهبان می‌توان استدلال‌هایی را بر لزوم پذیرش نظارت این دستگاه تئوریزه کرد. به هر روی، توصیه مقامات عالی حکومتی از جمله رهبری در ایران بر استثناپذیر بودن از نظارت و تخصصی شدن نظارت، شاهدهی بر این مدعاست. به باور نگارنده، هیچ بخشی از ارکان حکومت نمی‌تواند از نظارت مصون باشد و اعمال نظارت، اصلی است ناظر بر همه تصمیم‌ها که نتایجی نظیر شفافیت، اثربخشی، مسئولیت‌پذیری و کارآمدی خواهد داشت. وقتی دایره کلان حقوق مردم مطرح می‌شود، پاسداشت این حقوق با تضمین کرامت انسانی پیوند خورده است. به منظور حفظ کرامت و حیثیت انسان نمی‌توان نهادهایی را ناظر بر روابط و حقوق آن‌ها و مستثنا از فرآیند نظارت‌پذیری قرار داد. در نهایت، با توجه به نتایج این پژوهش، این پیشنهادها ارائه می‌شود: اولین پیشنهاد آن است که در قالب یک قانون عام اداری، نظارت و شیوه‌های آن تدوین شود و سازوکارهای عام نظارتی بر همه دستگاه‌های اداری تشریح گردد. این شیوه به ابهام‌زدایی از موضوع نظارت به صورت عمومی کمک می‌رساند و هر دستگاهی از جمله شورای نگهبان برای نظارت‌پذیری مشمول عمومات این قانون قرار خواهد گرفت.

دومین پیشنهاد آن است که قانون‌گذار با ذکر دلیل، موارد مستثنا شده از نظارت و سازمان‌های مستثنا را در قانون مشخص سازد. پس باید اصل را بر نظارت‌پذیری و تحت شمول بودن انواع نظارت قرار دهد و به صورت استثنایی مشخص کند که چرا مثلاً شورای نگهبان از شمول این نوع از نظارت خارج است. همچنین دستگاه‌های مستثنا از موضوع نظارت را باید به تفکیک مشخص کرد.

سومین پیشنهاد آن است که با انجام پژوهش‌های تطبیقی، دلایل استثناپذیری از نظارت مشخص شود. برای مثال، شورای قانون اساسی فرانسه می‌تواند یکی از نهادهایی باشد که به شورای نگهبان از نظر کارکرد نزدیک است. پس نهادهای مشابه باید تفکیک و موارد مستثنا از نظارت با دلایل تشریح شود تا به واسطه وحدت ملاک بتوان موضع مشخصی را برای موارد مستثنا در نظر گرفت.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱.
۲. استوارسنگری، کورش، اندیشه‌های حقوق اداری: صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، تهران: مجد، ۱۳۹۲.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶.
۴. راسخ، محمد، حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش (جلد ۲)، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۹۴.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۶.
۷. فتاحی زفرقندی، علی، شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۸. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۹. فلاحزاده، علی محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجرا، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ نخست، ۱۳۹۱.
۱۰. قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
۱۱. مهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
۱۲. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۱۳. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران: نی، ۱۳۹۸.
۱۴. هدایت‌نیا، فرج‌الله و محمدهادی کاویانی، بررسی فقهی، حقوقی شورای نگهبان، تهران: نشر دانش و اندیشه معاصر، ۱۳۹۲.

۲. مقاله

۱. احسانی، حسین و خیرالله پروین، «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده امریکا»، فصل‌نامه مطالعات بین‌المللی پلیس، ۱۳۹۹، دوره یازدهم، شماره ۴۲.
۲. افشاری، فاطمه، «امکان‌سنجی نظارت قضایی بر اشتباه موضوعی مقام اداری در حقوق اداری ایران با رویکردی تطبیقی به نظام حقوقی فرانسه»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۹، شماره ۹۶.
۳. بابازاده، وحید و اسدالله یآوری، «مفهوم صلاحیت‌گزینشی در آرای دیوان عدالت اداری»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد، ۱۳۹۳، دوره هفتم، شماره ۲۵.
۴. تقی‌زاده، جواد و فاطمه سمیعان، «تخصیص صلاحیت‌تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۴، شماره ۲۷.
۵. حبیب‌زاده، محمدجعفر و جعفر حسین‌زاده، «جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه مدرس علوم انسانی، ۱۳۸۳، دوره هفتم، شماره ۳.
۶. رستمی، ولی و همکاران، «انتظار مشروع در نظام حقوق اداری»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۴۰۱، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱.
۷. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، مجله راهبرد، ۱۳۹۰، دوره بیستم، شماره ۴.
۸. شفیع‌سردشت، جعفر و همکاران، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۵، سال هشتم، شماره ۹۶.
۹. غمامی، سید محمد مهدی و کمال کدخدامرادی، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۷، دوره چهل و هشتم، شماره ۲.
۱۰. فرخ‌رضا شفیع‌سردشت، سید محمد و همکاران، «صیانت از حقوق اساسی ملت در مواجهه با امنیت‌مدار شدن سیاست جنایی و اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه تحقیقات حقوق خصوصی، ۱۴۰۰، شماره ۵۰.
۱۱. قاری سید فاطمی، سید محمد، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات: نظارت تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۸۲، دوره هفتم، شماره ۴.
۱۲. قطبی، میلاد و همکاران، «نظارت بر نهاد شورای نگهبان»، فصل‌نامه فقه حکومتی، ۱۳۹۸، شماره ۷.

۱۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و جعفر شفیعی سردشت، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، سال دوم، شماره ۵.
۱۴. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹.
۱۵. محمودی، جواد، «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۴، سال سوم، شماره ۵.
۱۶. مرادخانی، فردین و ابراهیم صباغی ولاشانی، «حدود استقلال شورای نگهبان (مطالعه موردی: استقلال مالی، اداری، استخدای و تشکیلاتی شورای نگهبان)»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، ۱۴۰۱، سال سیزدهم، شماره ۲۶.
۱۷. ملکوتی هشجین، سید حسین، «تأملی بر تفسیر اصل خروج از حدود اختیارات قانونی در دکترین حقوق اداری انگلیس و ایران»، مجله حقوق اسلامی، ۱۳۹۳، سال یازدهم، شماره ۴۰.
۱۸. نیکونهاد، حامد و شبنم اورنگی، «سنجش آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان؛ مبانی، قلمرو و نظارت‌پذیری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۳.
۱۹. واعظی، سید مجتبی و سید محمد حسینی، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، سال ششم، شماره ۱۶.
۲۰. ویژه، محمدرضا، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، ۱۳۹۱، سال چهاردهم، شماره ۳۷.
۲۱. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۷، سال هفتم، شماره ۹.

Monitoring the administrative and financial powers of the Guardian Council

Mohammad Sadegh Rafiee*

Seyed Mohammad Sadegh Ahmadi**

Mohammad Sharif Shahi ***

Abstract:

Supervision of public institutions improves their performance. In a dynamic public law system, the principle is on the controllability of the actions of all executive bodies. Due to the importance of the position of the Guardian Council, this hypothesis has been proposed that the decisions of the Council are unmonitorable and any monitoring exercise, independence and dignity. According to the note of Article 12 of the Law Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, the decisions of the Guardian Council are not considered to the General Board of the Court, and according to Article 117 of the Civil Service Management Law, The guard is excluded from this general rule. The question of this research is how is it possible to monitor the administrative and financial actions of the Guardian Council? Based on this, the presented hypothesis emphasizes that the administrative and financial powers of the Guardian Council can be judicially supervised, and this issue especially emphasizes the separation between the political and administrative actions of this institution. The results of this research show that in our legal system, due to the wrong understanding of the position and position of the Council, sometimes the monitoring of the financial and administrative actions of this institution is neglected, while the correct monitoring of the two categories of actions, causes the better performance of the Council. And the rights of the nation are guaranteed. The research method in this study is descriptive-analytical, and the library method was used to collect the sources.

Keywords: Guardian Council, Jurisdiction, Court of Administrative Justice, Judicial Supervision, Administrative actions.

*. Doctoral student of public law at Isfahan Azad University (Khorasgan). Isfahan. Iran .
(corresponding author). msrafiee87r@gmail.com

** . Assistant Professor of the Department of Public Law, Faculty of Humanities and Law, Islamic Azad University, Khorasgan Branch. sms_ahmadi@khuisf.ac.ir

***. Assistant Professor. Department of Public Law. Islamic Azad University. Isfahan (khorasgan) Branch Isfahan. Iran. rasashahi@gmail.com