





مرکز پژوهش های اتاق ایران

تحلیل حقوقی و تفسیر اصل (۶۰) قانون اساسی

(نحوه عضویت و مشارکت رؤسای اتاق های سه گانه در مراجع عالی تصمیم گیر اقتصادی)

مرکز پژوهش های اتاق ایران

پژوهشگر: محمد حسین زارعی

اظهار نظر کننده: نرگس مرادی

ناظر علمی: مجتبی قاسمی

تاریخ انتشار: مهر ماه ۱۴۰۴

طبقه بندی موضوعی: قانون اساسی

واژه های کلیدی: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان، قوه

مجریه، بخش خصوصی.

شناسه یکتا: RC-1404-MBS-B2-AP-1113

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

تحلیل حقوقی و تفسیر اصل (۶۰) قانون اساسی

(نحوه عضویت و مشارکت رؤسای اتاق‌های

سه‌گانه در مراجع عالی تصمیم‌گیر اقتصادی)



مركز پژوهش‌های اتاق ایران

مهر ۱۴۰۴



۶	چکیده	—
۷	۱. تغییر در سیاست تقنینی و شورای نگهبان	—
۷	۲. مفهوم حکمرانی	—
۸	۳. تضعیف دوگانهٔ عمل حاکمیت و عمل تصدی	—
۹	۴. نظریهٔ ذی‌حق‌ها و ذی‌نفعان	—
۱۰	۵. مفهوم تنظیم‌گری و مشارکت بخش غیردولتی	—
۱۱	۶. تحلیل محتوای قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها	—
۱۳	۷. نقد نظریهٔ شورای نگهبان	—
۱۷	۸. جمع‌بندی	—

چکیده

مطابق اصل (۶۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «عمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است». اگرچه در بادی امر ممکن است ظاهر این ماده ساده و صریح به نظر رسد اما در عمل و در مقام تفسیر، اختلافات زیادی را میان حقوقدانان از یک طرف و میان کارگزاران قوه مجریه و فعالان بخش خصوصی از طرف دیگر برانگیخته است. هدف از این نوشتار ارائه یک تفسیر و تحلیل حقوقی از این اصل مهم در قانون اساسی کشور ایران است.

تغییر در سیاست تقنینی و دیدگاه شورای نگهبان

۱

آنچه در ابتدا جلب توجه می‌کند، این است که به نظر می‌رسد سیاست تقنینی و دیدگاه شورای نگهبان در خصوص مشارکت، حضور و عضویت نمایندگان بخش خصوصی، به‌ویژه نمایندگان اتاق‌ها و اصناف در مقایسه با گذشته تغییر کرده است. از نظر نگارنده، این تغییر جهت، بیش از آنکه با امر حقوقی و قانونی مرتبط باشد، دلیل آن را باید در تحولات و تغییرات سیاسی و البته تغییر در ترکیب نمایندگان مجلس و رویکرد شورای نگهبان جست‌وجو کرد. سابقاً، عضویت با حق رأی یا عضویت بدون حق رأی نمایندگان اتاق‌ها در برخی کمیسیون‌ها و شوراهای وابسته به دولت پذیرفته شده بود و البته مورد ایراد شورای نگهبان هم قرار نگرفته بود. استدلال نگارنده در این یادداشت این است که از نظر حقوقی و قانون اساسی برای حضور و مشارکت نمایندگان اتاق‌ها در شوراهای کمیسیون‌های تصمیم‌گیر دولت که کارکرد اقتصادی، مالی، تولیدی، تجاری و سرمایه‌گذاری دارند، چه در قالب عضویت با حق رأی و چه عضویت بدون حق رأی یا در ظرفیت مشاوران و کارشناسان منعی وجود ندارد، ضمن آنکه حضور و مشارکت نمایندگان فوق از الزامات حکمرانی مدرن است.

مفهوم حکمرانی

۲

حکمرانی، مفهومی است که از دهه ۹۰ میلادی با مضمون متفاوتی در ادبیات سیاسی، حقوقی، اقتصادی و مدیریتی مطرح شده است و بسیاری از ادبیات آن نیز در ایران طرح شده و در کانون‌ها و مراکز علمی و دانشگاهی مورد گفت‌وگو و مباحثه قرار گرفته است. از مهم‌ترین نتایج اجرایی این مفهوم فاصله گرفتن از مفهوم حاکمیت، امر حاکمیتی و ساختارهای متصلب و انعطاف‌ناپذیر و نظم سلسله‌مراتبی حکومتی به سمت و سوی امر حکمرانی، تمرکززدایی در تصمیم‌گیری چندلایه‌ای و نظم افقی و انعطاف‌پذیری در مدیریت امور عمومی است. به سخن دیگر، حکمرانی باید از مایه‌های حاکمیتی خود در امور غیرسیاسی و غیرحاکمیتی فاصله بگیرد و تصمیم‌گیری دربارهٔ

امر عمومی به نهادهای مردمی، جامعه مدنی، اصناف و اتحادیه‌ها و نهادهای حرفه‌ای واگذار شود.

حکمرانی با کوچک شدن قلمرو امر حاکمیتی و تمرکززدایی ساختاری، نهادی و کارکردی ملازمه دارد. نمونه‌های بارز این رویکرد از نظر قانونی و حقوقی را می‌توان در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در واگذاری امور اقتصادی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ و سایر قوانین مربوطه به‌خوبی مشاهده کرد. کاستن از نقش حاکمیتی و مداخله دولت در امور اقتصادی، بازرگانی و تولیدی و مالی از ویژگی‌های مشترک قوانین فوق‌الذکر است. قوانین مذکور به‌صراحت قلمرو حاکمیت را به امور اساسی‌تر تقلیل داده و در امور اقتصادی و بازرگانی، تکلیف به واگذاری امور سابقاً حاکمیتی از طریق مشارکت بخش خصوصی و الزام به تصمیم‌گیری مشارکتی کرده است.

از آنجا که چنین رویکردی از سوی مقامات تعیین‌کننده سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی (رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام) تغییر نکرده است، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان موظف به اتخاذ چنین رویکردی در وضع قوانین و تفسیر اصول قانون اساسی هستند و باید از تفاسیر شاذ و مغایر با چنین سیاستی پرهیز کنند.

تضعیف دوگانه عمل حاکمیت و عمل تصدی



یکی دیگر از الزامات ظهور پدیده حکمرانی، تضعیف ضمنی دوگانه سنتی و دیرینه عمل حاکمیت و عمل تصدی در حقوق عمومی است. اساساً این دوگانه در عصر دولت‌های حداکثری و مطلقه کاربرد داشته و با رشد اقتصادهای بازارمحور، عرصه‌های حکومت‌داری کوچک و کوچک‌تر شده است؛ بسیاری از کارکردهای دولت‌ها و حکومت‌ها به بخش‌های غیردولتی و خصوصی واگذار شده است و امور حاکمیتی به حوزه‌های امنیتی، سیاست‌های دفاعی و خارجی، امور قضایی و نظم عمومی محدود شده است. تصمیم‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی که به اقتصاد و بازار مربوط می‌شوند، باید با مشارکت نهادهای غیردولتی و نیروهای بازار تدوین



شوند. برنامه‌های خصوصی‌سازی و واگذاری‌های امور تجاری، اقتصادی، صنعتی و بازرگانی و تولیدی به بخش‌های غیردولتی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، قوانین و مقررات خصوصی‌سازی و قانون مدیریت خدمات کشوری مبتنی بر همین فرض بنا شده‌اند. برای مثال ماده (۸) قانون اخیرالذکر که حوزه‌های امور حاکمیتی را احصا کرده است، هیچ اشاره‌ای به حوزه فعالیت‌های تجاری، بازرگانی و اقتصادی نکرده است و در مواد ۹ تا ۱۴ خود، دولت را به واگذاری همه امور فوق‌الذکر به روش‌های گوناگون به بخش غیردولتی ملزم کرده است. بدیهی است که واگذاری امور مذکور به بخش غیردولتی با اتخاذ برنامه‌ها و تصمیم‌های یک‌جانبه و پشت‌درهای بسته کمیسیون‌ها و شوراهای دولتی و متشکل از چند وزیر سازگار نیست. چنین واگذاری‌هایی مستلزم مشارکت مستقیم و بلاواسطه نمایندگان بخش خصوصی به‌ویژه نمایندگان اتاق‌ها و اصناف و نهادهای حرفه‌ای است که قرار است برای این بخش تصمیم‌گیری کنند.

نظریه‌ذی‌حق‌ها و ذی‌نفعان



نظریه‌ذی‌حق‌ها در برابر نظریه سنتی مالکیت و منافع سهامداران مطرح شده است. مطابق نظریه اخیر تصمیم‌های مربوط به یک بنگاه اقتصادی باید از سوی مالکان سهام و مدیران منصوب از سوی آن‌ها اتخاذ شوند، زیرا ذی‌نفعان نهایی بنگاه اقتصادی، سهامداران و مالکان آن هستند. در مقابل چنین رویکردی، رویکرد نظریه‌ذی‌حق‌ها مبتنی بر منافع بزرگ‌تر اقتصادی و اجتماعی مطرح شده است. بنگاه‌ها در محیط بزرگ‌تر اجتماعی فعالیت می‌کنند و تصمیم‌ها و فعالیت‌های آنان طیف گسترده‌تری از منافع و حق‌های اجتماعی و اقشار جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. نتیجه نظریه اخیر این است که بنگاه اقتصادی در فعالیت‌ها و تصمیم‌های خود مسئولیت اجتماعی دارد و در این فرآیند باید به منافع و حق‌های بزرگ‌تر اجتماعی توجه کند. طبیعی است که این موضوع درباره شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی که بر مبنای منافع عمومی شکل گرفته‌اند بیشتر صدق می‌کند و آن‌ها را نیز به رعایت حق‌های ذی‌نفعان در تصمیم‌ها و فعالیت‌های دولتی ملزم می‌کند و از این لحاظ تفاوتی میان یک بنگاه اقتصادی و بخش دولتی وجود ندارد.

مطابق اصل حقوقی و اخلاقی «رفتار منصفانه و عادلانه»^۱ هر گونه تصمیم و اقدامی که بر حق‌ها و منافع اشخاص یا گروه‌های ثالث تأثیرگذار است، باید نقش آنان را در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اقدامات دولتی در نظر بگیرد. چنین اصلی در بسیاری از نظام‌های حقوقی انگلوساکسون و قاره‌ای مورد شناسایی و قبول واقع شده و به یک اصل مسلم حقوقی تبدیل شده است. یکی از مهم‌ترین اشکال تأثیرگذاری از نقش و جایگاه اشخاص و گروه‌های ثالث ذی‌حق و ذی‌نفع در فرآیندهای تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و اقدامات اجرایی، برگزاری جلسات استماعات عمومی است که مطابق آن با حضور اشخاص یا نمایندگان‌شان در چنین فرآیندهایی نه فقط نظرات و پیشنهادهاى آنان شنیده می‌شوند، بلکه مورد توجه و تأثیرگذاری هم قرار می‌گیرند. جالب آنکه پرونده‌های قضایی بسیاری موجود است که در آن‌ها تصمیم‌های دولتی ابطال شده‌اند که در فرآیند تصمیم‌گیری‌شان نظرات اشخاص، شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع ثالث اقتصادی - تجاری استماع شده، اما عاقدانه از تأثیردادن این نظرات در نتایج تصمیم‌ها و اقدامات دولتی خودداری شده بود. مصداق بارز چنین اصلی، مشارکت نمایندگان اتاق‌ها در تصمیم‌ها و سیاست‌گذاری‌های «شورای ملی تأمین مالی» در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌هاست که متأسفانه به دلیل ایراد شورای نگهبان از متن طرح قانونی حذف شده است.

مفهوم تنظیم‌گری و مشارکت بخش غیردولتی



موضوع مرتبط دیگر، ظهور مفهوم دولت تنظیمی یا تنظیم‌گر است که نقش آن به نظارت بر بازار و تضمین حقوق رقابت از طریق نهادهای تنظیم‌گر مستقل محدود شده است. تنظیم‌گری اقتصادی و اجتماعی مفهومی است که از ابتدای دهه ۹۰ میلادی ظهور کرده است. بنیان اصلی مفهوم تنظیم‌گری تفاوت آن با مداخله‌گری اقتصادی و اجتماعی از سوی دولت است. در مفهوم تنظیم‌گری نقش و جایگاه دولت از یک نهاد مداخله‌گر مستقیم در تأمین و توزیع و ارائه کالاها و خدمات عمومی به نقش مکمل نیروهای بازار کاسته شده است.

دولت موظف است اصول و قانون رقابت و نظارت بر اجرای آن را از طریق تأسیس و ایجاد نهادهای ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی و تجاری تدوین کند. نمونه واضح آن

1. The Right to Fair Treatment

در کشور ما تأسیس شورای رقابت در قانون اجرای سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۸۶ است که نمایندگان اتاق ایران و اتاق تعاون از اعضای با حق رأی در آن هستند.

شکل‌گیری شورای رقابت بر اساس این قانون و تغییر در رویکرد و سیاست‌های اقتصادی دولت در بهره‌گرفتن از مشارکت بخش خصوصی و غیردولتی، به‌هیچ‌وجه تصادفی نیست. واگذاری فعالیت‌های اقتصادی و تجاری دولت به بخش خصوصی و غیردولتی هماهنگ با افزایش میزان مشارکت بخش خصوصی و تجاری و بنگاه‌ها در مدیریت امور اقتصادی و تجاری بوده است. کارکرد تنظیمی دولت‌ها مشتمل بر گستره‌ای از فعالیت‌هایی است که در مرکز آن، مشارکت نزدیک این نهادها با نمایندگان مختلف نیروهای بازار برای حفظ موازنه معقول منافع خصوصی و عمومی است.

تحلیل محتوای قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها



بررسی قوانین و مقررات و عملکرد نهادهای تصمیم‌گیر نشان می‌دهد که از پایان دهه ۸۰ رویکرد دولت و مجلس نسبت به عضویت نمایندگان بخش خصوصی در شوراهای تصمیم‌گیرنده در دولت مساعد شده و نمایندگان این بخش مشارکت مؤثری در این زمینه داشته‌اند. حال آنکه اخیراً رویکرد سیاستی و تقنینی متفاوتی بروز کرده است. مهم‌ترین نمونه آن، طرح قانونی تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها بوده است که در آن، عضویت رؤسای اتاق ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران در «شورای ملی تأمین مالی» از سوی نمایندگان مجلس پیشنهاد داده شده بود، اما بر مبنای اصل (۶۰) قانون اساسی، شورای نگهبان بر آن ایراد گرفت و در نتیجه، با حذف عضویت نمایندگان اتاق‌های فوق، به‌عنوان قانون مصوب شد. در راستای ضرورت حضور نمایندگان اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» مندرج در قانون فوق‌الذکر، تحلیل مختصری از ماهیت این قانون اهمیت زیادی دارد.

طبیعی است چنانچه این قانون، مفاد و محتوایی در رابطه با صنعت، تولید، تجارت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و غیردولتی داشته باشد و از سوی دیگر زمینه‌ای ساختاری یا نهادی و حاکمیتی به مفهوم ضرورت به‌کارگیری اقتدار آمرانه دولت برای تحکیم امر عمومی و دولتی وجود نداشته باشد، این انتظار وجود دارد تا

نمایندگان بخش خصوصی و اتاق‌ها مانند سایر شوراهای مشابه، در «شورای ملی تأمین مالی و زیرساخت‌ها» حضور داشته باشند. در چند مورد زیر به‌طور مختصر به تحلیل محتوای قانون پرداخته شده است:

یکم؛ مفاهیم به‌کاررفته حاکی از تشویق و تسهیل ساختار مالی و سرمایه‌ای کشور برای حضور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی داخلی و خارجی برای مشارکت در بخش زیرساخت کشور است. مفاهیمی مانند توافق‌نامه بازخرید، نهادهای وثیقه‌پذیر، نهادهای مالی، تأمین مالی خارجی، بسته سرمایه‌گذاری بدون نام، سامانه جامع وثائق، اوراق وثیقه و تضمین و احکام قانونی مقرر در این قانون نشان‌دهنده نوعی ایده مشارکت عمومی-خصوصی در بخش زیربنایی و زیرساخت کشور است. ایده مشارکت عمومی-خصوصی متضمن حوزه‌ای از فعالیت‌های ترکیبی سرمایه‌گذاری، تجاری، تولیدی، زیربنایی و اقتصادی است که بخش خصوصی مهم‌ترین رکن آن به‌شمار می‌رود و حضور نمایندگان آن در «شورای ملی تأمین مالی» ضروری است.

دوم؛ بند (الف) ماده (۲) این قانون مقرر داشته که به‌منظور توسعه و ترویج الگوهای تأمین مالی، هم‌افزایی نهادها و روش‌های تأمین مالی، تقویت نظارت یکپارچه در تأمین مالی و غیره «شورای ملی تأمین مالی» با ترکیبی از دو وزیر و رؤسای سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، سازمان بورس، بیمه مرکزی و صندوق توسعه ملی و دو نماینده مجلس از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه به‌عنوان ناظر تشکیل می‌شود. با توجه به ترکیب «شورای ملی تأمین مالی» بهتر بود عنوان این شورا را «شورای دولتی تأمین مالی» می‌گذاشتند؛ از آن نظر که بخش خصوصی و غیردولتی که قرار است در بخش زیربنایی و زیرساختی کشور مشارکت داشته باشد در ترکیب این شورا غایب‌اند. در هر حال، وصف «ملی» در «شورای ملی تأمین مالی» وصف بی‌مسمایی است.

سوم؛ بند (ب) ماده (۲) قانون مذکور به تبیین وظایف این شورا پرداخته است که برخی از مهم‌ترین آن‌ها در ادامه خواهد آمد:

- ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی بین نهادهای متولی تأمین مالی در بازارهای پول، سرمایه و بیمه؛

- تعیین نرخ سود دوران مشارکت متناسب با مخاطره طرح‌های تولیدی و زیربنایی؛

- شناسایی و اقدام قانونی به‌منظور رفع عوامل دارای تأثیر منفی بر انگیزه سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی و زیربنایی یا طرح‌های مرتبط با تصفیه و بازیافت منابع و مواد، نظیر شیوه قیمت‌گذاری محصولات؛
- تهیه و تصویب قراردادهای همسان مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های تولیدی و زیربنایی مبتنی بر زمان، حجم و غیره؛
- تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های سرمایه‌بر و پرخطر انتقال یا داخلی‌سازی دانش فنی ...

هر یک از موضوعات فوق قطعاً به انگیزه‌ها، توان مالی و سرمایه‌گذاری، ارزیابی سرمایه‌گذاران از اجرای پروژه‌های زیرساختی و زیربنایی و میزان ریسک و مخاطره در این‌گونه پروژه‌ها و نیز اطمینان از بازگشت سرمایه و سود بستگی دارند. هرچند این قانون درصدد تسهیل سرمایه‌گذاری در بخش زیربنایی و زیرساختی کشور است و سعی در رفع موانع سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها دارد، اما هر شخصی که اندک آشنایی با اجرای قراردادهای تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در شکل‌های مختلف مشارکت عمومی-خصوصی مانند قراردادهای «ساخت، بهره‌برداری و انتقال» یا «ساخت، اجاره و انتقال» یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» داشته و همچنین از مشکلات ساختاری و موانع مالی، دولتی و قوانین و مقررات داخلی آگاه باشد، به‌خوبی متوجه خواهد شد که با وضع قوانینی مانند این قانون، آن‌هم بدون حضور و مشارکت بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی، تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی در این بخش‌ها اتفاق نخواهد افتاد و از اکنون می‌توان شکست و ناکامی دیگری از نظام قانون‌گذاری کشور را در امور زیربنایی و زیرساختی انتظار داشت.

نقد نظریه شورای نگهبان



به‌منظور نقد نظریه شورای نگهبان درباره حضور نمایندگان اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» به چند مورد باید بپردازیم:

الف- مفهوم اعمال قوه مجریه در اصل (۶۰) قانون اساسی

در اصل (۶۰) قانون اساسی بیان شده است که: «اعمال قوه مجریه جز در اموری

که در این قانون مستقیماً بر عهده‌ی رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزارت است.^۱ چند نکته درباره‌ی این اصل در رابطه با موضوع مورد سؤال قابل طرح است:

نظریه‌ی شورای نگهبان بر این فرض استوار است که تصمیم‌های دولت (رئیس جمهور و وزراء) در شوراها و کمیسیون‌ها باید توسط خود وزراء یا وزیر مربوط یا رئیس جمهور اتخاذ شوند و به عبارت دیگر این تصمیم‌ها و برنامه‌ها نباید جنبه‌ی مشارکتی داشته باشند. این نظریه علی‌الظاهر با خوانش سنتی حقوقی از این اصل سازگار است. این خوانش مبتنی بر مفهوم پاسخگویی و مسئولیت وزارتی^۱ و انسجام و وفاداری وزرأی^۲ دولت در اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌های یکسان و منسجم است، اما این نظریه با حضور رسمی و قانونی نمایندگان بخش خصوصی، بازرگانی و صنعتی (آن هم بدون حق رأی) در شوراها و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر منافاتی ندارد، زیرا اتخاذ تصمیم‌ها بر عهده‌ی نمایندگان دولت است. بنا به همین استدلال، این نظریه با مشارکت و مشاوره‌ی نمایندگان بخش خصوصی نیز مغایرت ندارد، چون تصمیم‌ها و برنامه‌ها در نهایت از سوی اعضای دولت و نمایندگان آن اتخاذ می‌شود؛ بنابراین مصوبات، مقررات یا برداشتی که متضمن حذف نمایندگان اتاق‌ها از شوراها و کمیسیون‌های دولت در هر شکل و نحو آن باشد، مغایر با اصول قانون اساسی است.

ب- پیشینه‌ی حضور نمایندگان اتاق‌ها در شوراها و کمیسیون‌های اقتصادی و حاکمیتی

نمایندگان اتاق‌های ایران، تعاون و اصناف و نیز کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی در شوراهایی مانند شورای رقابت و شورای اقتصاد، و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون شورای پول و اعتبار، کمیسیون شورای عالی استاندارد و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، کارگروه‌های تخصصی، شوراهای راهبردی و شوراهای عالی مانند شورای عالی معادن، شورای عالی کار و شورای عالی اشتغال، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، و هیئت‌ها مانند هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی و هیئت نظارت موضوع ماده (۱۹) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی عضو هستند که تعداد آن‌ها در مجموع به ۱۴۹ نهاد می‌رسد. جالب توجه آنکه برخی از این شوراها، هیئت‌ها و کمیسیون‌ها صرفاً در رابطه با بخش کسب‌وکار و

1 Ministerial Responsibility

2 Ministerial Solidarity

امور اقتصادی بخش خصوصی نیستند، بلکه دارای موقعیت و جایگاه حاکمیتی‌اند؛ مانند شورای اقتصاد، شورای عالی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی معادن و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، هیئت عالی واگذاری، هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها، هیئت امنای صندوق توسعه ملی، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی. آمار حضور و عضویت نمایندگان اتاق‌ها در شوراهای کمیسیون‌ها و هیئت‌های متشکل از چند وزیر حاکی از عدم مغایرت عضویت آنان با اصول قانون اساسی و به‌ویژه اصل (۶۰) قانون است.

پ- حضور نمایندگان غیر وزیر در «شورای ملی تأمین مالی» در قانون

اشکال شورای نگهبان بر مبنای اصل (۶۰) قانون اساسی این است که حضور نمایندگان اتاق‌ها به‌علت تصریح اصل فوق به اینکه اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و وزراء انجام می‌شود، مغایر قانون اساسی است. اگر اشکال فوق را جدی تلقی کنیم می‌توان این ایراد را به نظریه شورای نگهبان وارد دانست که اصل (۶۰) قانون اساسی تصریحاً اعلام کرده است که: «اعمال قوه مجریه ... از طریق رئیس جمهور و وزراء/ است». به عبارت دیگر، در کمیسیون‌ها و شوراهای از جمله «شورای ملی تأمین مالی»، صرفاً رئیس جمهور و خود وزراء شخصاً باید حضور داشته باشند و نه اشخاص یا دیگر مسئولان کشور؛ به سخن دیگر، حضور اشخاص غیر وزیر مانند رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار (به‌عنوان یک سازمان عمومی غیردولتی)، رئیس کل بیمه مرکزی، رئیس هیئت عامل صندوق توسعه ملی و همچنین حضور دو نماینده از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی است، زیرا اعمال قوه مجریه صرفاً از طریق رئیس جمهور و وزراء به‌صورت شخصی باید باشد تا اعمال آن‌ها را بتوان به قوه مجریه منتسب دانست. از این‌رو، بنا به تصریح اصل (۶۰) قانون اساسی حتی حضور نمایندگان دیگر دستگاه‌های اجرایی و دولتی در شوراهای کمیسیون‌هایی مانند شورای تأمین مالی مغایر قانون اساسی است. گفتنی است که اصل (۶۰) به‌صراحت از شخص رئیس جمهور و وزراء نام برده است و نه حتی از وزارتخانه‌ها و یا رؤسای سازمان‌ها و موسسه‌های وابسته به دولت، مانند سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی یا سازمان بورس و اوراق بهادار به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی. به این ترتیب، می‌توان مشاهده کرد

که با چنین تفسیر مضیقی، بسیاری از شوراها و کمیسیون‌ها که متشکل از اعضای غیر وزیر هستند نیز مغایر اصل (۶۰) تلقی می‌شوند و باید منحل شوند. چنین تفسیر مضیقی مشکلات ساختاری و قانونی برای نظام حقوقی و اقتصادی کشور ایجاد می‌کند. شورای نگهبان باید اصول قانون اساسی را هماهنگ، سازگار و یک‌پارچه، به‌گونه‌ای تفسیر کند تا امکان حکمرانی خوب و شایسته را به وجود آورده و از ایجاد مانع در هدایت و مدیریت اقتصادی کشور پرهیز کند.

نکته مهم دیگر این است که اصل (۶۰) قانون اساسی از عبارت «ز طریق» رئیس جمهور و وزراء استفاده کرده است. عبارت «ز طریق» در این اصل به معنای اعمال بلاواسطه قوه مجریه از سوی وزراء و رئیس جمهور نیست، بلکه اعمال قوه مجریه باید به‌میانجی و وساطت آنان انجام شود؛ به تعبیر دیگر، آنچه اهمیت دارد، این است که اعمال قوه مجریه درنهایت، به‌گونه‌ای صورت گرفته باشد که بتوان گفت منسوب به وزراء و رئیس جمهور است. بنا به چنین برداشتی از عبارت «ز طریق» در اصل (۶۰) قانون اساسی، حضور بدون حق رأی نمایندگان اتاق‌ها در «شورای ملی تأمین مالی» با هیچ منع قانون اساسی مواجه نخواهد شد.

ت- تفسیر مضیق شورای نگهبان از اصل (۶۰) قانون اساسی

قوه مجریه در دوران معاصر به اجرای صرف قانون اختصاص ندارد و گستره متنوع و وسیعی از فعالیت‌ها را دربرمی‌گیرد؛ از جمله مقررات‌گذاری و وضع قاعده، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و پایش، تصمیم‌گیری، حل‌وفصل اختلافات و شبه‌قضاوت و اقدامات مختلف به‌گونه‌ای که برخی از نویسندگان حقوق اساسی، اعمال قوای مجریه فعلی کشورها را شامل هر سه صلاحیت تقنینی و اجرایی و قضایی دانسته‌اند. چنین طیفی از فعالیت‌ها و اقدامات به‌تنهایی از عهده چند تن وزیر ساخته نیست و باید با مشارکت نهادها و بنگاه‌های خصوصی و غیردولتی همراه باشد تا امکان حکمرانی شایسته و خوب وجود داشته باشد.

آنچه از نظر حقوق اساسی و حقوق اداری اهمیت دارد این است که تصمیم‌ها، مقررات، فعالیت‌ها و اقدامات شوراها و کمیسیون‌ها و هیئت‌های متشکل از چند وزیر به همراه نمایندگان اتاق‌ها با ارجاع به اصل (۶۰) قانون اساسی، قابلیت انتساب به وزیر یا وزراء و رئیس جمهور را داشته باشد. بدیهی است که به دو روش، قابلیت

انتساب فوق را می‌توان احراز کرد:

- یک، حضور اشخاص غیر وزیر مانند نمایندگان اتاق‌ها بدون حق رأی و با ظرفیت مشورتی باشد، اما تصمیم‌ها از سوی وزراء اتخاذ شود.
- دو، تصمیم‌های این قبیل شوراها و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر منوط به تأیید نهایی وزرای عضو این شوراها و کمیسیون‌ها و هیئت‌ها باشد.

جالب توجه اینکه هر دو روش در برخی از قوانین مربوط به برخی از شوراها و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر در حوزه فعالیت‌های اقتصادی، تولیدی و صنعتی به‌صورت پیشینی مورد شناسایی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و سپس به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است و نظریه اخیر شورای نگهبان در باره «قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» نه فقط مغایر قانون اساسی بلکه مغایر رویکرد قبلی این شورا نیز است.



به‌طور خلاصه، این نظریه حقوقی مشتمل بر دو بخش مهم است:

یک، مبانی و رویکردهای نظری مشارکت و دخالت نمایندگان بخش خصوصی و غیردولتی در تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری اموری است که به حوزه فعالیت‌های اقتصادی، بازرگانی و تولیدی مربوط می‌شوند. مهم‌ترین این بنیان‌ها، مفاهیم حکمرانی و تمایز آن از امر حاکمیتی، کمرنگ‌شدن دوگانه عمل حاکمیت و عمل تصدی، به‌ویژه در قلمرو فعالیت‌های بازرگانی و اقتصادی‌ست که منجر به امر خصوصی‌سازی‌ها و واگذاری‌ها شده است؛ مفهوم نظریه ذی‌حق‌ها و ذی‌نفعان که یکی از مبانی آن اصل حقوقی «رفتار عادلانه و منصفانه» در تصمیم‌گیری‌های دولتی و عمومی است و نهایتاً مفهوم تنظیم‌گری و دولت تنظیمی است که مبتنی بر تغییر کارکرد دولت‌های مدرن از نقش پارو زدن به هدایت و راهبری امور اقتصادی، تجاری و تولیدی است.

بخش دوم این نظریه به نقد و بررسی حقوقی (حقوق عمومی) نظریه شورای نگهبان

درباره اصل (۶۰) قانون اساسی مبنی بر اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و وزراء می‌پردازد. در این زمینه باید به چند نکته توجه کافی داشت:

- یکم، نظریه اخیر شورای نگهبان درباره قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها با نظریات پیشین این شورا درباره حضور با حق رأی یا بدون حق رأی نمایندگان اتاق‌ها در شوراهای کمیسیون‌ها و هیئت‌های تصمیم‌گیری دولتی منافات دارد.
- دوم، تفسیر اخیر شورای نگهبان از اصل (۶۰) قانون اساسی تفسیری مضیق از عبارت «از طریق رئیس جمهور و وزراء» است که مغایر مفاهیم بنیادین حکمرانی و تنظیم‌گری و مشارکت ذی‌نفعان و ذی‌حق‌ها در مدیریت امور است که مربوط به خود آنان می‌شود. این تفسیر مضیق حتی می‌تواند اعتبار حقوقی هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و شوراهای متشکل از چند وزیر و غیر وزیر (اعم از نمایندگان بخش دولتی و غیردولتی) را مورد خدشه قرار دهد. از شورای نگهبان به‌عنوان حافظ اصول قانون اساسی انتظار می‌رود تا اصول حکمرانی عادلانه، بی‌طرفی، سازگاری درونی رویکردهای خود در طول زمان، اصول مدیریت مشارکتی و اقتضات امور اقتصادی و سیاست‌های کلی نظام را محترم شمارد.