

ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت

محمد رضا ویژه*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۳/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۶/۲۹

چکیده

«نظارت» یکی از کلیدواژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمامی اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری است. موضوع مقاله بررسی و تحلیل یکی از صلاحیت‌های نظارتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای رئیس مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است. سازوکار اعمال این صلاحیت مکمل نظارت دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور است ولی با الحاقات بعدی قانون، قانون‌گذار به تدریج شکل دیگری به آن داد. پرسش‌هایی که در این مقاله به دنبال پاسخ برای آن هستیم، عبارت‌اند از اینکه نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را در کدام گروه از نظارت‌های حقوق عمومی می‌توان قرار داد؟ شمول، سازوکارها و آثار این نظارت و نسبت این نظارت با سایر سازوکارهای پیش‌بینی شده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چیست؟ در این مقوله به دنبال اثبات آن هستیم که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران فاقد کارایی لازم است و افزون بر آن، نظارت فوق در قالب هیچ‌یک از نظارت‌های کنونی حقوق عمومی نمی‌گنجد. به نظر می‌رسد که تأمل در جنبه‌های گوناگون این نظارت ضروری است و وجود این نظارت به شکل کنونی انسجام سازوکارهای نظارتی و در نهایت، نظام حقوقی را مختل می‌سازد.

واژگان کلیدی

صلاحیت، نظارت، رئیس مجلس شورای اسلامی، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام حقوقی، الغاء اثر

* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

در نگرشی جامع، نظام حقوقی به معنای مجموعه‌ای است که نظم حقوقی (مجموعهٔ هنجارهای حقوقی)، ساختارها، کارکردها و سازوکارهای اعمال آن کارکردها را در بر می‌گیرد. در هر نظام حقوقی چهار نوع کارکرد «قانون‌گذاری»، «اجرایی»، «نظارتی» و «قضایی» را می‌توان تعریف نمود. هر یک از قوای موجود در نظام حقوقی دارای کارکردهایی هستند که بر حسب کارکردهای تخصصی، صلاحیت‌هایی توسط قانون‌گذار بدان‌ها اختصاص یافته است. صلاحیت وضعیت حقوقی قانونی و مشخصی است که برای نهاد یا مقام اداری تعریف می‌شود که کلیهٔ اختیارات و تکالیف آن از این وضعیت حقوقی ناشی می‌شود. صلاحیت نیز به تبع کارکردهایی که برای آن‌ها در نظر گرفته شده، تقنینی، اجرایی، قضایی و نظارتی است؛ بنابراین، هنگامی که از نظارت سخن گفته می‌شود، از دو جنبه می‌توان بدان نگریست: امکان نظارت برای یک مرجع (صلاحیت نظارتی) و اعمال آن صلاحیت (کارکرد نظارتی). بر حسب صلاحیت‌هایی که به هر بخش از ساختار نظام حقوقی تعلق یافته است، سازوکارهایی مناسب برای آن تعریف می‌شود که با توسل به این سازوکارها صلاحیت خویش را اعمال نماید. بدیهی است که در دولتی مقید به قانون، سازوکارها نیز باید توسط قانون‌گذار تعریف شوند. نظارت بر اعمال اداری دغدغهٔ همیشگی دانشمندان حقوق عمومی بوده و آن‌ها همواره از نوع این نظارت، مرجع اعمال و حدود آن سخن گفته‌اند. به عبارت دیگر، «نظارت» یکی از کلیدواژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمامی اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری است. سازوکارهای نظارتی در دولت مقید به قانون نقشی اساسی و تعیین‌کننده دارند. در واقع، اصول قانون‌مداری و صیانت از قانون اساسی برای تضمین سلسله‌مراتب هنجارهای موجود در نظام حقوقی مقرر و سازوکارهای نظارتی نیز برای تضمین اصول فوق طراحی می‌شوند.

بحث ما در مقاله حاضر نسبت میان دو صلاحیت است: از سویی، صلاحیت اجرایی، که وضع مقررات اجرایی نیز در چارچوب همین صلاحیت انجام می‌شود و صلاحیت نظارتی، که نظارت بر مقررات اجرایی وضع شده به موجب صلاحیت پیشین

در این قالب اعمال می‌شود. در نظام‌های گوناگون حقوقی نیز با توجه به آموزه‌های حقوقی، نهادها و سازوکارهای خاص به امر نظارت اختصاص یافته‌اند. در این میان، نکته مهم این است که تأسیس و تحول نظارت اداری نسبت مستقیم با تحقق اصل قانون‌مداری در اعمال اداری در هر جامعه دارد (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۱۰۸). هدف مقاله حاضر بررسی و تحلیل یکی از سازوکارهای نظارتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای رئیس مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است.

پرسش اصلی که در این مقاله به دنبال پاسخ برای آن هستیم، این است که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را در کدام گروه از نظارت‌های حقوق عمومی می‌توان قرار داد؟ افزون بر آن، پرسش‌های دیگری نیز در این مقوله مطرح می‌شود: شمول، سازوکارها و آثار این نظارت، و نسبت این نظارت با سایر سازوکارهای پیش‌بینی شده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چیست؟ فرضیه‌ای که در این مقاله به دنبال اثبات آن هستیم، ناکارایی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است و افزون بر آن، نظارت فوق در قالب هیچ‌یک از نظارت‌های حقوق عمومی نمی‌گنجد. به نظر می‌رسد که تأمل در جنبه‌های گوناگون این نظارت ضروری است و وجود این نظارت به شکل کنونی انسجام سازوکارهای نظارتی و در نهایت، نظام حقوقی را مختل می‌سازد.

با توجه به پرسش‌های فوق، ابتدا پویش تاریخی و تحول این نوع نظارت را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار خواهیم داد (۲)، سپس، به اعمال این نوع نظارت و آسیب‌شناسی آن خواهیم پرداخت (۳) و سرانجام آثار این نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را تحلیل خواهیم نمود (۴).

۱. پویش تاریخی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات اجرایی

۱-۱. نظارت بر مقررات اجرایی پیش از پیروزی انقلاب اسلامی

در کشور ما نیز از ابتدای شکل‌گیری نظام اداری لزوم چنین نظارتی بر اعمال هنجارساز اداری به‌ویژه آیین‌نامه‌ها مطرح بوده است. نخستین بار، قانون استخدام

کشوری مصوب سال ۱۳۰۱ واژه «شورای دولتی» را به ادبیات حقوقی کشورمان وارد نمود. به موجب ماده ۶۴ این قانون «مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمان ادارات از وزرا در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن، دیوان عالی تمیز خواهد بود» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۳۶). به رغم اختیارات ناچیز این شورا در مسائل اداری و دعاوی استخدامی، تا سال ۱۳۳۹ در محاق باقی ماند. در این سال، قانون تأسیس شورای دولتی تصویب شد. به موجب این قانون، «شورای دولتی صلاحیت رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب نامه و آیین نامه ها و بخشنامه ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری، در مواردی که تصمیمات مذکور به علت عدم صلاحیت مرجع یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای مقررات موجب تضییع حقوق افراد می شود را داشت. در کلیه موارد مذکور، چنانچه شورای دولتی شکایت را صحیح تشخیص داد، رأی بر لغو تصمیم مورد شکایت صادر خواهد نمود» (متین دفتری، ۱۳۸۷، ص ۲۰۶). در قانون مذکور، برای نخستین بار، بر صلاحیت مرجعی خاص برای نظارت بر تصویب نامه ها، آیین نامه ها و بخشنامه های قوه مجریه تصریح شد. به رغم آرمان های والایی که در تدوین این قانون مورد نظر بود، قانون فوق هیچ گاه اجرا نشد و همواره در کتب مرجع حقوقی از آن برای مثال، بارز قانون متروک یاد می کنند. باید توجه داشت که با عنایت به عدم تشکیل شورای دولتی، این صلاحیت برای دیوان عالی تمیز باقی ماند.

۲-۱. نظارت بر مقررات اجرایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پس از انقلاب اسلامی، این دغدغه وجود داشت که در صورت تجاوز مقام های اجرایی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و حدود مقرر توسط قانون گذار چه باید کرد؟ در واقع، در صورت وجود سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی، وجود سازوکارهایی برای تضمین رعایت این سلسله مراتب نیز ضروری می نماید. یکی از این سازوکارها، نظارت قضایی دادگاه های اداری بر تصمیم های مقام های عمومی است (هداوند، ۱۳۸۷، ص ۱۳). اصول ۱۲۶، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخ های مطلوب به این دغدغه بودند. در واقع، چهار سازوکار بدین

منظور اختصاص یافتند: نظارت سازمان بازرسی کل کشور، نظارت رئیس‌جمهور و سپس رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبه‌های دولتی، نظارت قضات و خودداری از اجرای مصوبه‌های خارج از حدود اختیارات قوه مجریه و دیوان عدالت اداری (ویژه، الف، ۱۳۸۸، ص ۱۱۲). نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۸۵ و ۱۳۸ اعمال می‌شود و نظارت قضایی که وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ انجام می‌گیرد (ویژه، ب، ۱۳۸۸، ص ۱۰۵).

در مورد نظارت نخست، به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی پیش از بازنگری این وظیفه به رئیس‌جمهور اختصاص داشت.^۴ این صلاحیت با لحاظ جایگاه رئیس‌جمهور در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ به این مقام اعطا شده بود و با توجه به نقش این مقام در قوه مجریه اشکالی بر آن وارد نبود. نکته مهم در اصل ۱۲۶ پیشین این بود که فقط مصوبه‌های هیئت‌وزیران را در بر می‌گرفت؛ زیرا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و نیز صلاحیت تصویب اساس‌نامه‌ها در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ پیش‌بینی نشده بود. نکته دیگر استفاده از واژه‌های «اطلاع» و «تجدیدنظر» بود که به ظاهر معارض به نظر می‌رسیدند زیرا بی‌تردید، در ادبیات حقوق اداری، «اطلاع» با «تأیید» تفاوت دارد و نوع ضمانت اجرای آن‌ها نیز متمایز است، اما «ارسال برای تجدیدنظر» حاکی از الزام به تبعیت هیئت‌وزیران است. این الزام به تبعیت با ماده ۵ قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۲۲ آبان ۱۳۶۵ تقویت شد. در این ماده تصریح شده بود که «قبل از هرگونه اصلاحات لازم، موارد خلاف قابل اجرا نخواهد بود. در صورت اجرا بدون رعایت مقررات این ماده، رئیس‌جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا را صادر نماید». در نتیجه، دو شق گوناگون در این ماده برای مقررات اجرایی خلاف قانون در نظر گرفته شده است: نخست، اگر مقررات مذکور اجرا نشده باشند، با توجه به ایراد رئیس‌جمهور قابل اجرا نخواهند بود و دوم، اگر مقررات مذکور اجرا شده باشند، رئیس‌جمهور می‌تواند با توجه به مقام اداری خویش، دستور توقف اجرا صادر نماید. بنابراین، رئیس‌جمهور، به لحاظ سلسله‌مراتب، از اختیاری ویژه متناسب با صلاحیت نظارتی خویش برخوردار بود. گو اینکه مورد مذکور در تبصره ماده فوق، دال بر امکان وجود

اختلاف نظر میان رئیس‌جمهور و هیئت دولت استنباط مذکور را مخدوش می‌سازد ولی اعتبار نظر رئیس‌جمهور باز هم بر اعتبار سازوکار نظارتی مذکور در نظام حقوقی می‌افزاید. لازم به یادآوری است که در ماده ۵ و تبصره آن در طرح مصوب مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان الزام رئیس‌جمهور به اظهار نظر در مدت یک ماه، شمول صلاحیت نظارتی رئیس‌جمهور به تمامی مصوبه‌های مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی (آیین‌نامه‌های مصوب هر یک از وزیران) و احاله اختلاف نظر رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران به مجلس شورای اسلامی را مغایر قانون اساسی شناخت^۵ که این موارد توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شد (مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره دوم، ۱۳۸۹، ص ۳۵۱). از نظریه شورای نگهبان نیز چنین برمی‌آید که تحدید صلاحیت نظارتی رئیس‌جمهور را جایز نمی‌داند.

این صلاحیت با تغییر وظایف ریاست جمهوری بر عهده ریاست مجلس شورای اسلامی گذاشته شد و مفاد این اصل به ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ افزوده شد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ص ۱۶۰۴). از مفاد مذاکرات اعضای شورای بازنگری در این خصوص، نوع، نحوه اعمال و ضمانت اجرای نظارت فوق به دست نمی‌آید و به نظر می‌رسد که اعضا در این مورد نظر خاصی نداشته‌اند و فقط جلوگیری از تصویب مصوبه‌های خلاف قانون را مد نظر داشته‌اند. بدین ترتیب، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی از سویی مطابق اصل ۸۵ بر اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت اعمال می‌شود و از سوی دیگر، وفق اصل ۱۳۸ بر آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و مصوبه‌های کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر انجام می‌شود. البته، شاید بهتر می‌بود که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در اصلی جداگانه پیش‌بینی می‌شد تا بدین ترتیب از تشتت واژگانی در سیاق دو اصل اجتناب می‌شد.

۳-۱. تقویت و گسترش نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات اجرایی

پس از تصویب بازنگری در قانون اساسی در همان سال، قانون «نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» در ۲۶

دی ۱۳۶۸ در قالب یک ماده واحده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در طرح مصوب مجلس شورای اسلامی موارد مطرح شده در ماده ۵ قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» تکرار شد و شمول نظارت نیز به تصمیم‌های نماینده یا نمایندگان رئیس‌جمهور مذکور در اصل ۱۲۷ قانون اساسی^۶ و نیز آیین‌نامه و بخشنامه هر یک از وزیران تعمیم یافته بود. این موارد مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت که شمول این نظارت به توقف اجرای آیین‌نامه‌های اجرایی، موارد اصل ۱۲۷ قانون اساسی و بخشنامه و آیین‌نامه هر یک از وزیران را مغایر قانون اساسی شناخت.^۷ به نظر می‌رسد که شورای نگهبان تفسیری مضیق از شمول صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی داشت؛ زیرا از سویی، «دستور توقف اجرا» در مورد رئیس مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان مقام هم‌عرض رئیس‌جمهور، مصداق نمی‌یابد و رئیس مجلس شورای اسلامی، به‌لحاظ سلسله‌مراتبی، مافوق هیئت‌وزیران نیست که چنین دستوری را دهد و در نتیجه، استفاده از متن کامل ماده ۵ قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» در این طرح امکان‌پذیر نبود. به‌علاوه، از عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا» چنین بر نمی‌آید که رئیس مجلس شورای اسلامی بتواند دستور توقف اجرا را نیز بدهد و در اصل ۱۲۶ پیشین نیز چنین قیدی وجود نداشت (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، ص ۳۶۸۷).

از سوی دیگر، شورای نگهبان واژه «دولت» را در عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت» در مفهوم «هیئت‌وزیران» تلقی نموده است و آن را به اجرای «دولت»، یعنی وزیران، تعمیم نمی‌دهد و به طریق اولی بخشنامه‌های وزیران را نیز مشمول این نظارت قلمداد نمی‌کند. بدیهی است که با همین رویکرد، شورای نگهبان گسترش شمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را به تصمیم‌های مذکور در اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز جایز نمی‌داند. البته، در مورد این تلقی از مفهوم «دولت» باید بیشتر تأمل نمود. قانون‌گذار در اصل ۱۳۸ قانون اساسی پس از ذکر صلاحیت وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه توسط هیئت‌وزیران و وزیر، در بیان صلاحیت کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به یک‌باره واژه «دولت» را به کار گرفته است، درحالی‌که

می‌توانست از همان واژه «هیئت‌وزیران» استفاده نماید. بدیهی است که هر یک از وزیران صلاحیت واگذاری برخی از امور به کمیسیون‌های فوق را ندارند؛ بنابراین، مشخص است که واگذاری باید توسط هیئت‌وزیران صورت گیرد. قانون‌گذار بلافاصله در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت» را به کار گرفته است که می‌توان به قرینه واژه پیشین «دولت» آن را به هیئت‌وزیران تعبیر نمود و واژه «تصویب‌نامه‌ها» (که توسط هیئت‌وزیران به تصویب می‌رسند) نیز در کنار «آیین‌نامه‌ها» شاهی بر این مدعاست. اما، فرض دیگری را هم می‌توان مطرح نمود و آن اینکه واژه دوم «دولت» متفاوت با واژه نخست است و با توجه به صدر اصل تمامی اجزای دولت از جمله هر یک از وزیران را نیز در بر می‌گیرد. افزون بر آن، دلیلی وجود ندارد که «آیین‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران» دارای ماهیتی متفاوت از «آیین‌نامه‌های مصوب هر یک از وزیران» و یا مصوبات «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» باشند. به عبارت دیگر، آیین‌نامه‌ها همگی هنجارساز هستند و تمایز میان آن‌ها بر خلاف هدف قانون‌گذار در اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که خواستار وجود نظارتی مضاعف بر قانون‌مداری آن‌هاست.

تصویب قانون در این زمینه و عدم ارجاع جزئیات به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نشان‌دهنده این بود که نظارت مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی واجد ماهیتی جداگانه از نظارت مجلس شورای اسلامی و مربوط به رئیس مجلس شورای اسلامی است. به عبارت دیگر، نظارتی جداگانه از صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شد. در این ماده واحده، سه الزام مضاعف یا تبعی برای نظارت مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در نظر گرفته شد: لزوم اصلاح مصوبه ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی، لزوم صدور دستور فوری توقف اجرا و لزوم ارائه متن مصوبات، مستندات آن، سوابق، اطلاعات و متن مذاکرات هیئت دولت و کمیسیون‌های مربوطه به درخواست رئیس مجلس شورای اسلامی.

اما، روند افزایش گستره اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نحوه آن در سال‌های بعد با افزودن تبصره‌ها به ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۸ باز هم ادامه

یافت.^۸ در سال ۱۳۷۸، پنج تبصره به قانون مصوب سال ۱۳۶۸ افزوده شد که همگی بر افزایش حدود صلاحیت و ضمانت‌اجراهای صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی دلالت داشتند. شورای نگهبان در نظریه نخست خویش باز هم تسری شمول نظارت به تصمیم‌های مذکور در اصل ۱۲۷ قانون اساسی را مغایر قانون اساسی قلمداد نمود^۹ و با اصلاح آن توسط مجلس شورای اسلامی در نهایت، طرح مذکور مغایر شرع و قانون اساسی شناخته نشد. از منظر حقوقی، مهم‌ترین این تبصره‌ها، تبصره ۴ است که مطابق آن، رئیس مجلس می‌تواند رأساً مقررات اجرایی مغایر با قوانین عادی را «ملغی اثر» اعلام نماید. جالب توجه آنکه در مذاکرات مجلس شورای اسلامی به ماهیت این ضمانت‌اجرا اصلاً توجهی نشده است (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، ص ۱۱۰۴). لازم به ذکر است که شورای نگهبان در نظریه‌های خویش متعرض این تبصره نشد و آن را مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تلقی ننمود و بیش از یک دهه بعد در تفسیر خویش از اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر این استنباط خویش دوباره تأکید نمود.^{۱۰}

با الحاقیه‌های سال ۱۳۷۸ و تغییر ماهیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، از آنجاکه تعارض میان نظارت مذکور با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در موضوع‌های مشابه پدید می‌آمد، مجلس شورای اسلامی در ۱۴ اسفند ۱۳۸۰ قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری را تصویب نمود که به موجب آن، در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری با نظر رئیس مجلس شورای اسلامی، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجرا بود. با توجه به ماهیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری این راه حل منطبق با اصول حقوق عمومی به نظر می‌رسید. اما قانون‌گذار در آخرین الحاق به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در ۳۰ فروردین ۱۳۸۸ تبصره‌ای را به این قانون ملحق نمود که به موجب آن در موارد اعلام مغایرت موارد مطرح‌شده در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی با متن و روح قوانین، دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. دیوان عدالت اداری نیز تاکنون به همین صورت در رسیدگی به دعاوی درخواست ابطال عمل نموده است.^{۱۱} البته، به موجب دادنامه شماره ۴۶۲ به تاریخ ۲۷ دی ۱۳۸۹ هیئت عمومی دیوان عدالت

اداری، این تبصره شامل موارد نظارت شرعی دیوان عدالت اداری نمی‌شود و فقط نظارت بر قانون‌مداری را در بر می‌گیرد. جالب توجه آنکه در ذیل تبصره بر خلاف صدر ماده واحده و اصل ۱۳۸ قانون اساسی که از افعال مضارع استفاده شده و دلالت بر مقررات اجرایی دارد که در زمان نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود، این نظارت عطف به ما سبق هم شده است^{۱۲} و مشخص نیست تا چه مقطع زمانی این نظارت بر گذشته هم صورت می‌گیرد.

در نهایت، در آخرین تحول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نیز، برخی قوانین مانند تبصره‌های مواد ۳۸ و ۴۰ قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»^{۱۳} و تبصره ۲ ماده ۱ قانون «اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب» مصوب ۲۰ تیر ۱۳۸۸^{۱۴} صلاحیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را به مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیئت واگذاری موضوع این قانون و شورای عالی استان‌ها تسری دادند. در اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در ۲۴ دی ۱۳۹۱ و تبصره ماده ۱ آن بر این امر صحنه نهاده شد.^{۱۵} افزون بر این موارد، در تأیید رویه عملی چند سال گذشته، به موجب ماده ۹، این نظریه‌ها در روزنامه رسمی منتشر می‌شود.^{۱۶} همان‌گونه که ملاحظه می‌شود از سال ۱۳۷۸ تا سال ۱۳۹۱ شاهد گسترش و تقویت صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در ابعاد گوناگون هستیم.

۲. اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی

در این قسمت، با توجه به تحول صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی کوشش می‌شود تا ابعاد اعمال این نظارت در دو جنبه شمول (الف) و موضوع (ب) نظارت بررسی گردد.

۲-۱. ابهام در شمول صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی

در شمول نظارت دو بحث مطرح می‌شود: نخست، این نظارت باید بر چه مقرراتی اعمال شود (یک) و دوم، مقررات اجرایی مشمول نظارت باید با چه هنجارهایی تطبیق داده شوند (دو).

۲-۱-۱. نوسان مقررات اجرایی مشمول نظارت

در حوزه شمول صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی ابتدا باید به شمول این صلاحیت در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخت. با توجه به مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^{۱۷} این پرسش مطرح می‌شود که منظور از «مصوبات دولت» در این اصل چیست؟ بدیهی است که با توجه به صدر اصل مذکور این مصوبات «اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» را شامل می‌شود که مجلس شورای اسلامی اجازه تصویب آن را به دولت داده است.

در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز چهار حوزه برای وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه در نظر گرفته شده که عبارت از «اجرای قوانین»، «انجام وظائف اداری»، «تأمین اجرای قوانین» و «تنظیم سازمان‌های اداری» است. بنابراین، هیئت وزیران در حوزه‌های مشخصی باید به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. حال، ممکن است هیئت‌وزیران از حدود معین چهارگانه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی خارج شود یا تصویب آیین‌نامه را به کمیسیونی از وزیران واگذار نماید و آن کمیسیون در آیین‌نامه مصوب خویش از حدود حوزه‌های چهارگانه پیش‌گفته خارج شود. پرسش مهم نیز در این خصوص آن است که آیا صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی محدود به مواردی است که هیئت‌وزیران در موارد چهارگانه تصویب‌نامه و آیین‌نامه وضع نماید یا فراتر از موارد چهارگانه نیز به صرف اینکه تصویب‌نامه یا آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران است، در صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد؟ در این باره، استفساریه رئیس مجلس شورای اسلامی به نکات قابل توجهی اشاره دارد.^{۱۸} در نظریه تفسیری، شورای نگهبان مانند عدم تجویز شمول

صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به تصمیم‌های موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی، که پیش از این ذکر آن رفت، اجازه نداده است که رئیس مجلس شورای اسلامی بر چارچوب صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز نظارت نماید.^{۱۹} به عبارت دیگر، همان‌گونه که شورای نگهبان واژه «قوانین» مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی را شامل قانون اساسی نمی‌داند^{۲۰} به تبع آن صلاحیت نظارتی مذکور در اصل مورد بحث نیز فقط محدود به «قوانین عادی» خواهد بود و اگر هیئت‌وزیران از حدود صلاحیت خویش در اصل ۱۳۸ قانون اساسی خارج شود، تشخیص آن با رئیس مجلس شورای اسلامی نخواهد بود. در اینجا با همان تناقضی مواجه می‌شویم که بسیار قابل توجه و مهم است: هر مرجع ناظر برای نظارت بر قانون‌مداری وضع مقررات اجرایی ناگزیر از نظارت بر دو گونه قانون‌مداری است: از سویی، قانون‌مداری شکلی را در قالب قانون‌مداری صلاحیت وضع و تشریفات وضع بررسی می‌کند و از سوی دیگر، به قانون‌مداری ماهوی به معنای قانون‌مداری مفاد مقررات اجرایی می‌پردازد. اگر رئیس مجلس شورای اسلامی در مورد مصوبه‌های خارج از حوزه‌های چهارگانه مذکور در اصل ۱۳۸ صلاحیت نظارت نداشته باشد، بنابراین، نباید به قانون‌مداری شکلی کاری داشته باشد؛ زیرا با توجه به تصریح اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اساساً نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، بر خلاف دیوان عدالت اداری، نظارتی ماهوی است اما در جایی که به صلاحیت مرجع واضع، یعنی هیئت‌وزیران، (قانون‌مداری شکلی) مربوط می‌شود، صلاحیت نظارت ندارد. به دیگر سخن، نبود صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی مربوط به موردی است که اصلاً صلاحیت احراز آن را ندارد و این امر نشانگر آن است که این نظارت، نظارتی ناقص و استثنایی است. نکته جالب توجه آن است که اگر هیئت‌وزیران مصوبه‌ای را تصویب نمود که خارج از حوزه‌های چهارگانه باشد، هیچ مرجعی برای نظارت بر آن وجود ندارد.

نکته دیگر تبصره ۸ الحاقی به قانون است که به موجب آن، شمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی علاوه بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به مصوبه‌ها نیز تسری یافته است. واژه «مصوبات» که به

آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها افزوده شده است که علی‌الاصول باید مربوط به اصل ۸۵ قانون اساسی باشد اما جدایی این واژه از منبع خویش، یعنی اصل ۸۵ قانون اساسی، این ابهام را پدید می‌آورد که شمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی افزایش یابد. لازم به یادآوری است که در مصوبه اولیه مجلس شورای اسلامی عبارت «کلیه تصمیمات» ذکر شده بود که شورای نگهبان بدان ایراد گرفت؛ زیرا از نظر شورای نگهبان تصمیم جنبه اجرایی دارد،^{۲۱} درحالی‌که مصوبه در زمره مقررات اجرایی قرار می‌گیرد. سپس، مجلس شورای اسلامی آن را مشخص کرد ولی به نظر می‌رسد باز هم مصادیق نظارت یا موضوعات نظارت توسعه یافته است.

۲-۱-۲. ابهام در مستند تطبیق مقررات اجرایی مشمول نظارت

نکته مهم دیگر مستندهایی است که مقررات اجرایی باید با آن‌ها تطبیق داده شود و در واقع، هنجارهای معیار مقررات اجرایی در اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی است. در این مقوله نیز شاهد ابهام‌هایی هستیم که باید بدان‌ها پرداخته شود. نخستین ابهام را در ذیل اصل ۸۵ باید جستجو نمود و آن عبارت «قوانین و مقررات عمومی کشور» است که باید مشخص شود منظور از این عبارت چیست. در مورد واژه «قوانین» که تردیدی نیست اما عبارت «مقررات عمومی کشور» محل شبهه است؛ زیرا در وهله نخست می‌دانیم که معیار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی قوانین عادی است که مجلس شورای اسلامی آن را تصویب نموده است و در وهله دوم، در ادبیات قانون‌گذاری کشورمان نیز برای مقررات اجرایی عموماً عبارت «مقررات دولتی» به کار می‌رود. پس این پرسش مطرح می‌شود که منظور از «مقررات عمومی کشور» چیست. ابهام زمانی بیشتر می‌شود که به عبارت «قوانین مزبور» در ذیل اصل ۸۵ می‌رسیم که قاعداً باید به عبارت «قوانین و مقررات عمومی کشور» مربوط شود. پرسش بعدی نیز این خواهد بود که آیا عبارت «قوانین مزبور» به‌منزله این است که «مقررات عمومی» را هم در درون «قوانین» باید تفسیر نمود؟ با توجه به حوزه صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به نظر می‌رسد که عبارت «مقررات

عمومی کشور» را با تسامح باید در قالب قوانین عادی تفسیر نمود و نباید دو مفهوم متفاوت از آن‌ها استنباط نمود.

پرسش بعدی در اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی قوانینی است که باید به‌عنوان معیار برای تطبیق مقررات اجرایی مورد استناد قرار گیرد. در اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی کدام قانون ملاک است؟ قوانینی که در زمان وضع مقررات اجرایی وجود دارد یا به‌عبارت بهتر، قوانین سابق بر مقررات اجرایی مد نظر است یا رئیس مجلس شورای اسلامی می‌تواند به استناد قوانین لاحق نیز مقررات اجرایی سابق بر آن‌ها را نیز ملغی اثر اعلام نماید؟ به دیگر سخن، آیا امکان دارد که مقرراتی به‌موجب قانون لاحق ملغی اثر شود؟ قانون اساسی، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نیز آیین‌نامه اجرایی این قانون در این مورد ساکت است و به ناچار باید آن‌ها را تفسیر نمود. اگر قائل به تفسیر مضیق صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی باشیم، هیئت‌وزیران در تصویب مقررات اجرایی باید قوانین سابق بر آن را مورد توجه قرار دهد (به‌جز آیین‌نامه اجرایی که با قانون مادر مرتبط است و با اصلاحات این قانون باید اصلاح شود) و اگر قائل به تفسیر موسع صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی و رعایت سلسله‌مراتب هنجارهای نظام حقوقی در هر زمان باشیم، مقررات اجرایی با تصویب قوانین لاحق نیز باید اصلاح شود و مقررات اجرایی نمی‌تواند مغایر قوانین عادی در هیچ زمان باشد. به نظر می‌رسد با توجه به هدف قانون‌گذار، تفسیر موسع با این هدف سازگاری بیشتری داشته باشد، ترتیب اجرای قوانین و سامان‌دهی امور اداری را مختل خواهد نمود اما فرض بر این است که قانون‌گذار با آگاهی از مقررات اجرایی موجود قانون را اصلاح نموده است.

سرانجام، قوانین و مقررات قابلیت تفسیر و اتخاذ مفاهیم گوناگون را دارد. گاه مراجع ناظر و اجرایی از قوانین و مقررات اجرایی مفاهیم متفاوت و گاه متعارض استنباط می‌کنند. پرسش پایانی این خواهد بود که اختیار اتخاذ مفهوم از قانون و مقررات در تطبیق با چه مقامی است؟ از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعتبار نهایی نظر رئیس مجلس شورای اسلامی قابل استنباط نیست و برتری نظر رئیس مجلس شورای اسلامی بر نمی‌آید ولی از الحاقات قانون نحوه اجرای

اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب ۱۳۷۸ و به‌ویژه تبصره الحاقی مصوب سال ۱۳۸۸ به‌خوبی این برتری مشهود است. مفهوم مورد نظر رئیس مجلس شورای اسلامی بر مفهوم مورد نظر دولت و دیوان عدالت اداری برتری محض دارد. چرا باید نظر رئیس مجلس شورای اسلامی معتبر باشد؟ در مورد قانون، مجلس شورای اسلامی باید مفهوم مورد نظر خویش را در تفسیر قانونی بیان نماید و در مورد اجرای قانون، قضات به‌صورت موردی قوانین را تفسیر قضایی می‌نمایند. همین امر در مورد هیئت‌وزیران نیز صادق است که مقررات اجرایی مصوب خویش را باید تفسیر و مفهوم مورد نظر خویش را بیان نمایند. حال در این مقوله، مشخص نیست که به چه دلیل رئیس مجلس شورای اسلامی به‌جای این مرجع باید مفهوم قانون و به‌جای هیئت‌وزیران مفهوم مورد نظر در مقررات اجرایی را تعیین کند و نظر این مقام برای دو مرجع پیش‌گفته معتبر باشد و فراتر از این دو مرجع، برای مرجع قضایی، یعنی دیوان عدالت اداری، نیز معتبر باشد.

۲-۲. ابهام در نسبت مقررات اجرایی موضوع صلاحیت نظارتی با قوانین

نخستین و مهم‌ترین ویژگی در نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، که پیش از این نیز بدان اشاره شد، این است که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر قانون‌مداری مقررات اجرایی نظارت بر قانون‌مداری ماهوی است و قانون‌مداری شکلی را در بر نمی‌گیرد؛ بنابراین، رئیس مجلس شورای اسلامی به صلاحیت هیئت‌وزیران یا جنبه‌های نقض آن مانند خروج و تجاوز از حدود اختیارات (که در دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار می‌گیرد) نمی‌پردازد. دومین ویژگی این است که رویه شورای نگهبان نشانگر آن است نظارت فوق‌نظارتی استثنایی است و مرجع واضح مصوبه‌های موضوع نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی فقط باید «هیئت‌وزیران» و «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» باشد و مراجع دیگر مانند «وزیر» و «رئیس قوه قضاییه» را که آیین‌نامه وضع می‌کنند، در بر نمی‌گیرد.

نکته مهم دیگر این است که در منابع صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی از نظر نسبت مقررات اجرایی مورد نظارت و قوانین، شاهد نوعی سردرگمی و آشفتگی هستیم. توضیح اینکه اصل قانون‌مداری بین قوانین و مقررات اجرایی ارتباط

ایجاد می‌کند؛ این ارتباط را از دو جنبه می‌توان تحلیل نمود: یا مقررات اجرایی باید هماهنگ با قوانین باشد (نگرش حداکثری یا ایجابی) و یا اینکه این مقررات مغایر قوانین نباشد (نگرش حداقلی یا سلبی). تفاوت این دو گونه را به‌سہولت می‌توان دریافت. در شق نخست، مقررات اجرایی در صورت پیش‌بینی کامل شکلی و ماهوی در قوانین، قانون‌مند است و در شق دوم، عدم تعارض با قوانین، مقررات اجرایی را قانونمند می‌سازد.

باز هم می‌توان تحلیلی عمیق‌تر از شق نخست ارائه داد: در این شق دو نوع رابطه بین مقررات اجرایی و قوانین قابل شناسایی است: یا می‌توان از انطباق^{۲۲} این مقررات با قوانین سخن راند و یا از سازگاری^{۲۳} آن‌ها بحث کرد. انطباق مقررات اجرایی با قوانین، هماهنگی ایجابی این مقررات در چارچوب قانون‌مدار است و سازگاری این مقررات با قوانین، هماهنگی سلبی مقررات مذکور در چارچوب پیش‌گفته است. به بیان دیگر، در نوع نخست (انطباق) مقررات اجرایی باید کاملاً با اجزای چارچوب قانونی هماهنگ باشد و در نوع دوم، مقررات اجرایی نباید خارج از چارچوب قانونی باشد که این عدم خروج نوعی هماهنگی سلبی است. پس، در این صورت، با دو نوع رابطه بین مقررات اجرایی از سویی و قوانین از سوی دیگر مواجه خواهیم بود- (Eisenmann, 1957, p.31) (32) بدیهی است که هر یک از این دو، با عنایت به نوع و اهمیت قوانین که یک سوی رابطه را تشکیل می‌دهد، قابل اعمال خواهد بود.

با توجه به این توضیح و روشن شدن صور گوناگون روابط میان مقررات اجرایی با قانون، روابط مورد نظر در منابع صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی تحلیل می‌گردد. در بخشی از اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «عدم مخالفت با قوانین و مقررات عمومی کشور» تصریح شده است در صورتی که در موضوع نظارت ریاست مجلس شورای اسلامی عبارت «عدم مغایرت» آمده که بدیهی است این دو عبارت با یکدیگر یکسان نیست. در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^{۲۴} نیز بر خلاف اصل ۸۵، در این اصل بر «مخالفت با قوانین» تأکید شده است. به‌موجب صدر اصل ۱۳۸، نیز این مخالفت باید با «متن و روح قوانین» باشد؛ بنابراین، این ابهام نیز در اصل ۱۳۸ باقی است که تعارض یا مغایرت و تفاوت ملاک

است؟ به علاوه، آیا منطوق مقررات با منطوق قانون باید تعارض داشته باشد؟ آیا مخالفت با متن و روح قانون (صدر اصل)، یا مخالفت با قوانین (ذیل اصل) ملاک است؟ در قانون «نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب سال ۱۳۶۸ نیز بر «مخالفت» مصوبه با قانون تأکید شده است. نقطه مثبت این قانون تعیین شمول «مخالفت» با قانون بود که می‌تواند به صورت «جزیی یا کلی» باشد.^{۲۵}

نمونه دیگر این آشفتگی در آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ دیده می‌شود.^{۲۶} در این آیین‌نامه اجرایی در بند نخست ماده ۸ بر مخالفت با قانون و در بند دوم همان ماده و ماده ۱۰ بر «مغایرت تمام یا قسمتی از مصوبه با قوانین» تأکید دارد. بدین ترتیب، در تمامی منابع قانونی و اجرایی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی شاهد نوسان میان دو مفهوم «مغایرت با قانون» و «مخالفت با قانون» هستیم، بدون آنکه به آثار حقوقی آن توجه شود.

۳. آثار اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی

پس از بررسی نحوه اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی، باید به آثار اعمال این صلاحیت نیز توجه نمود. این آثار را در دو مقوله آثار خرد (الف) و کلان (ب) می‌توان تفکیک و جداگانه بررسی نمود.

۳-۱. آثار خرد اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی

هنگامی که از آثار خرد اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی سخن می‌گوییم، این آثار می‌تواند در قالب آثار کلان نیز تحلیل شود اما به لحاظ اهمیت جنبه‌های خرد است که فارغ از آثار کلان جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد. از میان این آثار دو جنبه انتشار در روزنامه رسمی (یک) و ضمانت اجرای نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (دو) از اهمیت بیشتری برخوردار است.

۳-۱-۱. انتشار نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی

پرسش اساسی این است که آثار انتشار نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی مطابق ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲ چیست؟ عدم تمکین رئیس‌جمهور از اعمال صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی^{۲۷} نشانه‌ای از ماهیت حقوقی مبهم این نظارت است. در این بخشنامه تصریح شده است که صرف انتشار نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی مجوزی بر اجرا یا عدم اجرای مصوبه‌های دولت در دستگاه‌های اجرایی نیست. همان‌گونه که در پاسخ دبیر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین به بخشنامه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ نیز اشاره شده، بدیهی است که آثار و لوازم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی به صرف انتشار در روزنامه رسمی ایجاد نمی‌شود و در واقع، از نظر آثار نظارت مذکور انتشار در روزنامه رسمی موضوعیتی ندارد. انتشار در روزنامه رسمی صرفاً به منظور آگاهی یافتن عموم از نتایج و لوازم اعمال قانون است.

اما نکته مهم‌تر در این مقوله آن است که اساساً چرا این نظریه‌ها باید در روزنامه رسمی منتشر شود. در این مقوله، توضیح فوق قانع‌کننده نیست؛ زیرا عدم اصلاح مصوبه مورد نظر مطابق نظریه رئیس مجلس شورای اسلامی در مدت یک هفته پس از انتشار این نظریه‌ها در روزنامه رسمی موجب الغای اثر از مصوبه خواهد شد. به بیان دیگر، در زمان انتشار در روزنامه رسمی هیچ اثر حقوقی برای نظریه رئیس مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است. بنابراین، انتشار نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی فاقد آثار مورد نظر برای انتشار قوانین، مقررات اجرایی و آرای هیئت‌های عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور است؛ زیرا در موارد اخیر آگاهی شهروندان از تغییرات مورد نظر است. ممکن است استدلال شود که همین منطبق در مورد نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی وجود دارد اما این استدلال صحیح نیست؛ زیرا در موارد دیگر امکان هیچ تغییری در قانون، مقررات اجرایی یا آرای هیئت‌های عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور وجود ندارد اما در مورد نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، هیئت‌وزیران می‌تواند در یک هفته مهلت

مصوبه خویش را مطابق نظریه اصلاح نماید که در این صورت انتشار در روزنامه رسمی بیهوده خواهد بود. شاید اگر انتشار در روزنامه رسمی پس از یک هفته مهلت مقرر و به منظور اعلان عمومی به شهروندان صورت می‌گرفت، با منطق انتشار در روزنامه رسمی هماهنگی بیشتری وجود داشت.

۳-۱-۲. ارزیابی ضمانت اجرای نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی

برای بررسی ضمانت اجرای اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی، ابتدا باید توجه داشت که در حقوق عمومی وجود ضمانت اجرا برای هر نظارتی ضروری است و نظارت بدون ضمانت اجرا در واقع وجود ندارد. برای تبیین این ضمانت اجرا دقت در متن دو اصل منبع این صلاحیت، یعنی اصول ۸۵ و ۱۳۸ می‌تواند راه‌گشا باشد. در هر دو اصل، سازوکار لازم برای آغاز نظارت، «اطلاع» رئیس مجلس شورای اسلامی است. واژه «اطلاع» به چه معناست و چگونه باید آن را تفسیر نمود؟ پرسش دیگر آن است که آیا تفاوتی میان «تأیید رئیس جمهور» و «اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی» در اصل ۱۳۸ وجود دارد؟ در هر دو اصل تأکید شده است که مصوبات ضمن ابلاغ برای اجرا «به اطلاع» رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد که می‌توان از آن نتیجه گرفت که اجرای مصوبه‌ها منوط به تأیید رئیس مجلس شورای اسلامی (نظارتی شبیه به نظارت شورای نگهبان) نیست؛ به عبارت دیگر، نمی‌توان نظارت رئیس مجلس را در نفوذ یا عدم نفوذ مصوبه‌ها دخالت داد (اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ص ۱۹۰). بنابراین، قانون‌گذار با آگاهی دو واژه «اطلاع» و «تأیید» را به کار برده و آثار متفاوتی را بر آن‌ها بار کرده است. دو عبارت کلیدی دیگر برای فهم بهتر ضمانت اجرای صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی «اعلام» عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین در اصل ۸۵ قانون اساسی و «ارسال مصوبه برای هیئت وزیران برای تجدیدنظر با ذکر دلیل» در اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. در اینجا، قانون‌گذار دو راهکار متفاوت را برگزیده است که هر یک، به قاعده، باید آثار ویژه خویش را به دنبال داشته باشد. پرسش اینجاست که «اعلام» به چه معناست؟ بدیهی است که لازمه «اعلام» فی‌نفسه وجود ضمانت اجرا

نیست ولی در مرحله بعدی یعنی عدم تأمین نظر رئیس مجلس شورای اسلامی این ضمانت اجرا می‌تواند وجود داشته باشد ولی از مفاد اصول ضرورت وجود این ضمانت اجرا بر نمی‌آید، هرچند که نبود ضمانت اجرا در عمل نظارت را بی‌حاصل خواهد نمود. چرا در اصل ۱۳۸ قانون اساسی راهکاری متفاوت برگزیده شده و چرا قانون‌گذار عادی به این تفاوت توجهی ننموده است؟ اما باید توجه داشت که تمایز دو راهکار تأثیری در نبود یا وجود ضمانت اجرا ندارد. نکته مهم دیگر، هم‌زمانی اقدام دولت در «ابلاغ برای اجرا» و «اطلاع رئیس مجلس» است که اصلاح مؤخر یا الغای اثر پس از اجرا خالی از اشکال نخواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۳۲۳).

اما فارغ از نبود یا وجود ضمانت اجرا، این نوع ضمانت اجراست که بسیار بحث‌انگیز می‌نماید. مطابق قانون مصوب سال ۱۳۶۸ و الحاقات مصوب سال ۱۳۷۸، اگر دولت تجدیدنظر لازم را در مصوبه به عمل نیاورد، مصوبه ملغی اثر خواهد شد. بدیهی است که ضمانت اجرای مقررات خلاف قانون تکلیف دولت به تجدیدنظر در مصوبه است (اصل ۱۳۸) و الغای اثر مقررات ضمانت اجرای عدم اجرای تکلیف دولت در تجدیدنظر در مقررات است. «الغای اثر» از یک مصوبه مانند «توقف در اجرای قانون»^{۲۸} از ضمانت‌اجراهای نوین در نظام حقوقی کشورمان است که باید به دقت واکاوی شود. در تفاوت «الغای اثر» و «ابطال»، باید ابتدا مفهوم «الغای اثر» را تحلیل نمود. اثر یک مقررہ اجرایی اجرا و قابلیت استناد بدان است. به عبارت دیگر، هنگامی مقررہ آثار ندارد که از سویی، قابل اجرا نباشد و از سوی دیگر، نتوان بدان استناد نمود. اما بدیهی است که در لغو آثار مقررات اجرایی، خود مقررہ باید به قوت خویش باقی بماند. در اینجا، پرسش اساسی این خواهد بود که آیا می‌توان اثر مقررہ‌ای را از میان برد، در صورتی که خود مقررہ باقی بماند؟ به دیگر سخن، تمایز میان هنجار حقوقی و آثار آن امکان‌پذیر است؟ پاسخ منفی است؛ زیرا یکی از ویژگی‌های اصلی هنجار حقوقی قابلیت استناد و اجرای آن است. در حقوق قراردادهای و تجارت^{۲۹}، «عدم قابلیت استناد» وجود دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۱، ص ۳۰۷) اما این ضمانت اجرا، مانند بسیاری از نهادهای حقوق خصوصی، قابل تعمیم به حقوق عمومی نیست. در واقع، استناد به قرارداد در مقابل دیگران در حقوق مدنی و تجارت اصل نیست (بطلان نسبی) اما در

حقوق عمومی، مقررات اجرایی عام هستند و علی‌القاعده برای تمامی شهروندان و در روابط اداری قابل استناد هستند. اساساً چرا باید هنجار حقوقی در نظم حقوقی وجود داشته باشد اما فاقد آثار باشد و این امر چه سودی برای نظام حقوقی به دنبال خواهد داشت؟ باید توجه داشت که در این صورت، در بازه زمانی طولانی، نظام حقوقی با گروهی از مقررات اجرایی مواجه خواهد بود که وجود دارند ولی فاقد اثر و به عبارت صریح‌تر «پوچ» هستند.

در مرحله بعد تمایز «الغای اثر» با «ابطال» باید مشخص شود. بدیهی‌ترین جنبه تفاوت در این است که در «الغای اثر» مقرر از میان نمی‌رود اما در «ابطال» مقرر از میان می‌رود و اثری از آن در نظم حقوقی باقی نمی‌ماند. به لحاظ آثار مقرر نیز، بدیهی است ابطال در حقوق خصوصی و حقوق عمومی تفاوت دارد و در حقوق عمومی، به لحاظ حفظ نظم عمومی، اثر ابطال جز در موارد استثنایی (مانند تضییع حق‌های اشخاص) نسبت به آینده است.^{۳۰} به نظر می‌رسد که قانون‌گذار آگاهانه مفهوم «الغای اثر» را به جای «ابطال» به کار برده است؛ زیرا بدیهی است که «ابطال» یک ضمانت اجرای قضایی است که جز توسط مرجع قضایی نمی‌تواند اعمال شود و مشخص است که رئیس مجلس شورای اسلامی مرجع قضایی نیست. در اینجا است که قانون‌گذار در مفهوم‌انگاری ضمانت‌اجرا با مشکل بزرگی مواجه شده است و شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ م/۹۱/۳۰/۷۳۲ تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ راجع به الغای اثر مصوبه‌های دولت^{۳۱} همین ره را پیموده است. این مفهوم بدیع با تکلیف هیئت‌وزیران یا کمیسیون مربوطه به اصلاح و صدور دستور فوری توقف اجراء است، تکمیل می‌شود. به عبارت بهتر، دو ضمانت‌اجرای «توقف اجراء» و «الغای اثر» به صورت طولی در فرایند نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود. به نظر می‌رسد که قانون‌گذار در آفرینش ضمانت‌اجراهای «توقف اجراء» و «الغای اثر» به شدت از حقوق مدنی الهام گرفته است و این ضمانت‌اجراها را با توجه به نهادهای «عدم نفوذ» و «قابلیت ابطال» در حقوق مدنی آفریده است. توضیح اینکه در «عدم نفوذ» که معادل «توقف اجراء» است، قرارداد هیچ اثر حقوقی ندارد و هر ذی‌نفع (در مورد بحث ما رئیس مجلس شورای اسلامی) می‌تواند به این عدم نفوذ استناد کند و در «قابلیت ابطال» که معادل «الغای اثر» است،

عقد قابل ابطال (مقرره اجرایی در مورد بحث ما) نفوذ حقوقی دارد و حکم دادگاه یا اعلام ذی نفع (در مورد بحث ما رئیس مجلس شورای اسلامی) آن را باطل می کند (کاتوزیان، ۱۳۷۱، صص ۳۰۸-۳۰۹). در اینجا نیز رئیس مجلس شورای اسلامی مانند دادگاه یا شخص ذی نفع در قرارداد عدم نفوذ و بطلان مصوبه را اعلام می کند. بدیهی است در اینجا نیز دو اختیار با یکدیگر مخلوط شده است: اختیار «ابطال» یا «توقف اجرا» و اختیار «اعلام» توقف اجرا یا الغای اثر که از منظر حقوقی یکسان نیستند. در مجموع، پیشنهاد می شود اختیار نخست در قالب ضمانت اجرای مألوف حقوق عمومی، یعنی ابطال، به دیوان عدالت اداری و اختیار دوم یعنی ارجاع مصوبه خلاف قانون به دیوان عدالت اداری و اعلام ابطال آن به دولت به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شود.

نکته دیگر آنکه ضمانت اجرای «الغای اثر» را باید با «اجرای غیرقانونی» مذکور در ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲ تطبیق داد و منظور قانون گذار را در این مورد دریافت. آیا بین الغای اثر مصوبه با اجرای غیرقانونی می توان ارتباط برقرار نمود؟ به نظر می رسد در اینجا نیز مصوبه غیرقانونی وجود دارد ولی اجرای آن نیز با اعلام الغای اثر توسط رئیس مجلس شورای اسلامی غیرقانونی می شود؛ به علاوه، در این صورت، اگر مقرراتی در سال های گذشته ملغی اثر شوند، تکلیف بهره مندان از آن مقررات چیست؟ آیا امنیت حقوقی شهروندان به مخاطره نمی افتد؟ بی تردید، پاسخ به این پرسش در توجیه حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی اهمیتی بسزا دارد.

سرانجام، بحث پایانی در خور اعتنا این است که در قانون مصوب سال ۱۳۶۸، تکلیف هیئت وزیران یا کمیسیون مربوطه به اصلاح و صدور دستور فوری توقف اجراست، بدون آنکه بر خلاف منطبق حقوق عمومی، ضمانت اجرایی برای عدم انجام این تکلیف در نظر گرفته شود. در نتیجه، نظارت فوق در عمل از کارایی لازم برخوردار نبود، در حالی که بر اساس تبصره ۲ این ماده واحده، اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت و یا کمیسیون های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود، نظر رئیس مجلس معتبر است. در این تبصره رئیس مجلس شورای اسلامی از وضعیت

حقوقی «ناظر» خارج می‌شود و در سطحی فراتر از هیئت‌وزیران و کمیسیون‌ها قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، نظارت برون‌سازمانی قوه مجریه به نظارت سلسله‌مراتبی تبدیل می‌شود. بدین‌سان، در تبصره ۲ ماده واحده شاهد اختلاط نظارت درون‌سازمانی و برون‌سازمانی هستیم که بی‌گمان از مفاد ذیل اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر استقلال قوا از یکدیگر فاصله می‌گیرد.

۲-۳. آثار کلان اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی

در کنار آثار خرد و البته مهم‌تر از این آثار، آثار کلان اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز مطرح می‌شود. این آثار کلان در دو جنبه نوع نظارت (یک) و ناسازگاری با اصل تفکیک قوا (دو) تحلیل خواهد شد.

۲-۳-۱. ابهام در نوع نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

برخی از نویسندگان این نظارت را در عداد نظارت قضایی تلقی نموده‌اند (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۱۵۰) که آشکار است نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نظارت قضایی نیست؛ زیرا مرجع قضایی متکفل آن نیست. گروهی دیگر نیز این نظارت را به دلیل جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در عداد سازوکارهای نظارت مجلسی قلمداد نموده‌اند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ص ۱۴۵) و گاه نیز از آن با عنوان نظارت تقنینی یا قانونی یاد کرده‌اند (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۶۹ و هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۳۲۳). این نظر نیز از دو جنبه قابل مناقشه به نظر می‌رسد: نخست اینکه این صلاحیت به شخص رئیس مجلس شورای اسلامی و نه مجلس شورای اسلامی داده شده است و مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) در آن مداخله‌ای ندارد؛ دوم اینکه ماهیت سازوکارهای نظارت مجلسی سیاسی است، حال آنکه این نظارت را به هیچ‌روی نمی‌توان سیاسی قلمداد نمود؛ زیرا واجد آثار مشخص حقوقی (حقوق اداری) است. سرانجام، برخی از نویسندگان نیز این نظارت را نه در زمره اختیارات سیاسی و نه از اختیارات تقنینی مجلس شورای اسلامی می‌شمارند و ناچار آن را در قالب

صلاحیت‌های اداری رئیس مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهند (محمودی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۶). این نظر با آنکه بیشتر با ماهیت حقوقی این صلاحیت سازگاری دارد اما با این نقد قابل تأمل مواجه می‌شود که چگونه صلاحیت اداری واجد ضمانت‌اجرای قضایی مهمی است.

با توجه به موارد فوق در آموزه‌های حقوقی، این پرسش مطرح می‌شود که ماهیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی چیست؟ پاسخ به این پرسش بسیار دشوار است؛ زیرا شاهد نوعی آمیختگی ماهیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی هستیم. در واقع، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی هم جنبه‌هایی از نظارت اداری و هم جنبه‌هایی از نظارت قضایی (به لحاظ نوع ضمانت‌اجرا) را داراست. این نظارت به یقین، نظارت قضایی نیست. می‌دانیم که نظارت قضایی در دو جنبه انجام می‌گیرد: یا قضات از اعمال مقررات اجرایی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه امتناع می‌کنند و یا انطباق این مقررات با قوانین عادی توسط دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود (کدخدایی / ویژه، ۱۳۸۸، ص ۳۱). در واقع، مبنای نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی را می‌توان در ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یافت. پس، با تسامح می‌توان نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را نوعی نظارت اداری تلقی نمود.

اما، در این تلقی با توجه به نسبت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری دچار تردید می‌شویم؛ زیرا همان‌گونه که اشاره شد، نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در رابطه با یک مصوبه به نظر دیوان عدالت اداری مرجح است. در واقع، پرسش اینجاست که اگر مصوبه‌ای در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفت و موافق با قوانین تشخیص داده شد و سپس، رئیس مجلس شورای اسلامی آن مصوبه را مخالف قوانین و ملغی اثر اعلام نمود، آیا این وضعیت به برتری صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نمی‌انجامد؟ این امر به معنای ترجیح نتیجه نظارت اداری بر نتیجه نظارت قضایی است که کاملاً بر خلاف اصول حقوق عمومی است. افزون بر آن، آیا عکس این نسبت هم صحیح است، بدین معنا که آیا دیوان نسبت به مواردی که

توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مورد تأیید قرار گرفته است، صلاحیت رسیدگی دارد؟ اگر بنا بر تفسیر مضیق، صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی باشد، باید اذعان داشت که برتری نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در موارد ایجابی (نظر به مخالفت با قانون) برای دیوان لازم‌الاتباع است و در موارد سلبی (نظر به عدم مخالفت با قانون یا سکوت) دیوان صالح به رسیدگی و اعلام رأی مخالف با نظر رئیس مجلس شورای اسلامی است.

۲-۲-۳. ناسازگاری صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی با اصل تفکیک قوا

صلاحیت نظارتی که در اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸ در نظر گرفته شده بود، به لحاظ جایگاه رئیس‌جمهور، که فراتر از قوه مجریه بود، با اصل تفکیک قوا سازگار به نظر می‌رسید. به عبارت دیگر، به لحاظ نوع نظارت، نظارت رئیس‌جمهور به سهولت در قالب نظارت اداری قرار می‌گرفت و حتی نوعی جنبه سلسله‌مراتبی را نیز می‌توان بدان افزود. اما اختصاص صلاحیت نظارتی برای رئیس مجلس شورای اسلامی پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ و به ویژه الحاقات بعدی آن از دو منظر با اصل تفکیک قوا تعارض می‌یافت: نخست، رئیس مجلس شورای اسلامی، به عنوان مقامی سیاسی، این صلاحیت را داراست که این مقام را برتر از هیئت‌وزیران و حتی رئیس‌جمهور قرار می‌دهد. افزون بر آن، رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان یک مقام سیاسی این اختیار را داراست و نه مجلس شورای اسلامی که خود قانون را تصویب نموده است؛ دوم، برتری نظر رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به دیوان عدالت اداری، به عنوان مرجعی قضایی است که اگر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را به عنوان نظارت اداری تلقی نماییم، به نظر می‌رسد به تداخل صلاحیت‌های نظارت اداری و قضایی می‌انجامد. بدیهی است که تداخل صلاحیت‌های نظارتی به تداخل سازوکارهای نظارتی و اعمال آن‌ها منتهی خواهد شد.

جمع بندی

دانستیم که صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی، که پیش از این برای رئیس جمهور پیش‌بینی شده بود، در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شد. در واقع، این سازوکار نظارتی مکمل نظارت دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور است ولی با الحاقات بعدی قانون در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ قانون‌گذار به تدریج صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی و سازوکار اعمال آن را شکل دیگری داد و سایر سازوکارها را در ذیل آن تعریف نمود.

فارغ از تحول فوق، ابهام‌های فراوانی در شمول، مستندها و نحوه تطبیق مقررات اجرایی با قوانین در اعمال این صلاحیت نظارتی وجود دارد. توضیح اینکه در شمول اعمال صلاحیت نظارتی قائل به تفسیر مضیق این حوزه هستیم و در مستندها نیز باید مشخص شود مراد از «قوانین» چیست و این قوانین در کدام بازه زمانی مورد نظر هستند. به‌علاوه، نسبت این دو بین دو مفهوم «مخالفت» و «عدم مغایرت» نیز محل تردید فراوان است. افزون بر آن، با اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی شاهد آثار آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هستیم. این آثار را می‌توان در دو جنبه خرد و کلان مورد تحلیل قرار داد: در آثار خرد، شاهد دو ضمانت اجرای «توقف اجرا» و «الغای اثر» هستیم که ماهیتی متفاوت از سایر ضمانت‌اجراهای حقوق عمومی دارند. در آثار کلان نیز، ماهیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی همچنان محل تردید است؛ زیرا واجد ماهیت دوگانه اداری/قضایی است. به‌علاوه، این نظارت با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در برخی موارد تعارض می‌یابد و به نظر نمی‌رسد راه‌حل قانون‌گذار در سال ۱۳۸۸ راه‌حل مفیدی باشد.

در مجموع، با آنچه گفته شد، می‌توان بدین نتیجه دست یافت که با توجه به پرسش اصلی مقاله که در پیش‌گفتار مطرح شد، صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در هیچ‌یک از قالب‌های نظارتی در حقوق عمومی نمی‌گنجد. به‌علاوه، اعمال نظارت توسط مقامی سیاسی با اصل تفکیک قوا ناسازگار و موجب تداخل صلاحیت‌های نظارتی در حقوق اداری جمهوری اسلامی خواهد شد. این آثار نیز ناچار به ناکارایی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی

ایران خواهد انجامید. به نظر می‌رسد اصلاح این صلاحیت نظارتی و سازوکارهای آن در قانون عادی ضروری است و بر این اساس، پیشنهاد می‌شود صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به اعلام موارد به دولت و در صورت عدم اصلاح، به دیوان عدالت اداری محدود شود. در نهایت، این دیوان عدالت اداری مرجع نهایی تصمیم‌گیری در این خصوص باشد و در صورت احراز مخالفت با قانون، مصوبه را «ابطال» نماید تا از اعمال ضمانت‌اجرائی مبهم با عنوان «الغای اثر» جلوگیری شود.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۱۲۶ پیشین مقرر می‌نمود: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می‌فرستد».
۲. اصل ۱۷۰ مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».
۳. اصل ۱۷۳ مقرر می‌دارد: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».
۴. اصل ۱۲۶ پیشین (قبل از بازنگری سال ۱۳۶۸): «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می‌فرستد».
۵. نظریه شماره ۶۰۶۱ مورخ ۱ خرداد ۱۳۶۵ شورای نگهبان.
۶. اصل ۱۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت یا تصویب هیئت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با

- اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.»
۷. نظریه‌های شماره ۱۲۶۹ مورخ ۲۲ آبان ۱۳۶۸ و شماره ۱۴۹۳ مورخ ۵ دی ۱۳۶۸.
۸. قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی:
- ماده واحده - تبصره‌های ذیل به‌عنوان تبصره‌های (۳) الی (۷) به قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یک صد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۲۶ دی ۱۳۶۸ الحاق می‌گردد:
- تبصره ۳. مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یک صد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.
- تبصره ۴. چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی اثر خواهد بود.
- تبصره ۵. رئیس مجلس شورای اسلامی به‌منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره (بدون ایجاد ردیف سازمانی) به‌عنوان عضو هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آرای هیئت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس مجلس است.
- تبصره ۶. رئیس مجلس شورای اسلامی می‌تواند یک نفر از شاغلان در قوای سه‌گانه یا غیر آن و یا یک نفر از بازنشستگان را به‌سمت رئیس هیئت و با عنوان مشاور رئیس مجلس انتخاب کند. در صورتی که رئیس هیئت کارمند دولت باشد، براساس مقررات

- مربوط به مجلس شورای اسلامی مأمور یا منتقل می‌شود و چنانچه بازنشسته بوده یا کارمند دولت نباشد، سمت او شغل دولتی محسوب نمی‌شود.
- تبصره ۷. رئیس مجلس می‌تواند آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کند. هزینه اجرایی مربوط از محل اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی پرداخت می‌شود.
۹. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ به تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰.
۱۰. نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ م به تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰.
۱۱. برای مثال ر.ش: دادنامه ش ۷۷۳ به تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ در مورد ابطال اصلاح اساس‌نامه صندوق تأمین اجتماعی، موضوع مصوبه شماره ۹۶۶۹۲/ت/۴۹۶-هـ-۱۳۹۱/۵/۱۵ هیئت‌وزیران.
۱۲. «این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود».
۱۳. تبصره ماده ۳۸: «مصوبات این شورا در اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ریاست مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد. در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی، شورا موظف است نسبت به اصلاح یا لغو مصوبات خود اقدام کند».
- تبصره ۲ ماده ۴۰: «مصوبات این شورا در اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای ریاست مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد و در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی، شورا موظف است نسبت به اصلاح یا لغو مصوبات خود اقدام کند».
۱۴. «تبصره ۲، مصوبات شورای عالی استان‌ها جهت تطبیق با قوانین و رعایت اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی خواهد رسید تا در صورتی که برخلاف قوانین بود، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر و اصلاح به شورای عالی استان‌ها ارسال گردد».
۱۵. در مواردی که به‌موجب سایر قوانین، بررسی و تطبیق مصوبات دیگر مراجع نیز، به رئیس مجلس محول می‌گردد، براساس این آیین‌نامه عمل خواهد شد.

۱۶. ماده ۹. نظر رئیس مجلس در خصوص مغایرت مصوبات دولت یا سایر مراجع با قوانین به رئیس جمهور، هیئت وزیران، دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط اعلام و جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال می‌گردد.

۱۷. اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، «مصوبات دولت» نباید «مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور» باشد و به منظور بررسی و اعلام «عدم مغایرت» آن‌ها با «قوانین مزبور» باید ضمن ابلاغ برای اجرا «به اطلاع» رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

۱۸. نامه شماره ۷۲۹۳/هـ - ب ۱۵ مهر ۱۳۸۳ رئیس مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان:

... جلب نظر تفسیری آن شورای محترم که متضمن تعیین تکلیف رئیس مجلس شورای اسلامی در موارد ذیل باشد، مورد تقاضاست:

الف: هیئت وزیران مستنداً به اصل یک صد و سی و هشتم قانون اساسی لکن خارج از موارد چهارگانه مذکور در این اصل، یعنی وضع تصویب‌نامه یا آئین‌نامه برای ۱. اجرای قوانین، ۲. انجام وظائف اداری، ۳. تأمین اجرای قوانین، ۴. تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه یا آیین‌نامه اقدام کرده باشد.

ب. هیئت وزیران ضمن استناد به اصل یک صد و سی و هشتم قانون اساسی امر یا اموری را به کمیسیون مربوط محول نموده باشد که خارج از محدوده موارد چهارگانه مذکور در اصل مزبور است.

ج. کمیسیون مربوط با وصف استناد به اصل یک صد و سی و هشتم خارج از چارچوب امور محوله از طرف دولت به آن و یا زائد از موارد چهارگانه مذکور در اصل فوق‌الذکر تصویب‌نامه یا آیین‌نامه‌ای وضع نموده باشد.

۱۹. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۱۶۰ م به تاریخ ۲ آبان ۱۳۸۳: «همان طور که مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی برخلاف قانون اساسی و خارج از حدود و اختیارات دولت است، رسیدگی به این‌گونه مصوبات هم خارج از حدود اختیارات ریاست مجلس است».

۲۰. نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ به تاریخ ۱۳۷۱/۶/۱۵.

۲۱. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ به تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰.

22. Conformité

23. Compatibilité

۲۴. اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با «متن» و «روح قوانین مخالف» باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. «تصویب نامه‌ها» و «آیین‌نامه‌های دولت» و «مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل»، ضمن ابلاغ برای اجرا «به اطلاع» رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که

آن‌ها را «بر خلاف قوانین» بیابد «با ذکر دلیل» برای «تجدید نظر» به «هیئت وزیران» بفرستد.

۲۵. «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد، در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند، حسب مورد هیئت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید».

۲۶. ماده ۸ مصوبات به ترتیبی که در دستور کار هیئت قرار می‌گیرد، مطرح و به شرح زیر اقدام می‌شود:

۱. در صورتی که اکثریت اعضاء حاضر در جلسه، مصوبه را مخالف قانون ندانند، این قبیل مصوبات پس از گزارش به رئیس مجلس و ملاحظه و تأیید ایشان بایگانی می‌شود.
۲. در موارد تشخیص مغایرت تمام یا قسمتی از مصوبه با قوانین، مراتب جهت طی مراحل قانونی به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد.

ماده ۹. نظر رئیس مجلس در خصوص مغایرت مصوبات دولت یا سایر مراجع با قوانین به رئیس جمهور، هیئت‌وزیران، دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط اعلام و جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال می‌گردد.

ماده ۱۰. اجرای تمام یا قسمتی از مصوبات دولت یا سایر مراجع که از سوی رئیس مجلس، مغایر قانون اعلام می‌شود، پس از اتمام یک هفته مهلت مقرر، غیرقانونی است و متخلف برابر قوانین مربوط تحت پیگرد قرار می‌گیرد.

۲۷. بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۰:

«بسم الله الرحمن الرحيم بخشنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی به استناد مصوبه عادی ضمن مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی برخی مصوبات مربوط به دولت و مراجع و مقامات دولتی که بعضاً حتی خارج از صلاحیت مصوبه یادشده نیز می‌باشد، را مغایر تشخیص داده و لغو می‌نماید.

به استناد اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ قانون اساسی و به‌عنوان وظیفه اعلام می‌نماید که علاوه بر ایرادات متعدد به این اقدام و رویه، هیچ‌یک از اصول قانون اساسی چنین اختیاری را صراحتاً و یا تلویحاً به رئیس محترم و حتی مجلس شورای اسلامی اعطا نکرده است.

نظرات رئیس محترم مجلس شورای اسلامی محترم است، لیکن درج در روزنامه رسمی مجوز اجرا یا عدم اجرای مصوبات دولت در دستگاه‌های اجرایی قلمداد نمی‌گردد. بنابراین، مکاتبات مذکور بر خلاف نص صریح قانون اساسی بوده و فاقد وجهت حقوقی است و نمی‌تواند مناط عمل باشد. بدیهی است که اصلاح، تغییر و یا لغو مصوبات و بخشنامه‌های دولت و یا رئیس‌جمهور توسط خود دولت و مقامات و مراجع ذی‌صلاح دولتی امکان‌پذیر بوده و از طریق سلسله‌مراتب مقامات یادشده ابلاغ خواهد شد.»

۲۸. مثالی دیگر از ضمانت اجراهای نوظهور در حقوق عمومی ماده ۲۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه (که از برنامه سوم وجود داشت) است که مقرر نموده است: احکام قوانین و مقرراتی که لغو یا اصلاح آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، در صورت مغایرت با احکام این قانون، در طول برنامه موقوف‌الاجراء می‌گردد.

۲۹. ماده ۱۰۵ قانون تجارت.

۳۰. ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

۳۱. شماره ۱۶۶ تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲.

رهبر معظم انقلاب اسلامی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (نامه شماره ۱۱۷۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ رئیس‌جمهور محترم منضم به نامه شماره ۱/۲۰۴۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲) در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۳ هیئت عالی مورد بررسی قرار گرفت. نتیجه حاصل‌شده به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«الغای اثر مصوبات دولت توسط رئیس محترم مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قوانین مصوب مجلس است. رئیس‌جمهور محترم نیز در نامه ارجاعی، پیش‌بینی چنین اختیاری در قانون عادی را موجب توسعه اختیارات رئیس مجلس در اصول یادشده و تضییق اختیارات دولت دانسته‌اند. از آنجاکه عمده اختلافات و ناهماهنگی‌ها در این زمینه به اختلاف برداشت از اصول یادشده مربوط می‌شود و با توجه به تأکید بند نخست راهبردهای ابلاغ‌شده اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ بر استفاده از راه‌هایی مانند تفسیر قانون اساسی برای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، تفسیر شورای نگهبان از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در این مورد که آیا اصول مذکور اختیار الغای اثر مصوبات دولت را به رئیس مجلس اعطا می‌کند یا خیر، راه‌گشا خواهد بود.

چنانچه اعلام نظر هیئت عالی در خصوص برداشت از اصول فوق نیز مورد نظر رهبر معظم انقلاب اسلامی باشد، متعاقباً اعلام نظر خواهد شد».

به همراه این نامه گزارش تفصیلی دبیرخانه هیئت عالی تقدیم می‌گردد.

رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

سید محمود هاشمی شاهرودی

شماره ۶۰۸۲-۱/م تاریخ ۳ خرداد ۱۳۹۱

حضرت آیت‌الله جنتی دامت‌برکاته - دبیر محترم شورای نگهبان

نامه شماره ۱۶۶ مورخ ۲ خرداد ۱۳۹۱ رئیس محترم هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در ارتباط با موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نتیجه حاصل‌شده به استحضار مقام معظم رهبری مدظله‌العالی رسید، مرقوم فرمودند:

«آیت‌الله جناب آقای جنتی دبیر محترم شورای نگهبان دامت‌برکاته طبق نظر صائب هیئت عالی حل اختلاف، شایسته است آن شورای محترم نظر تفسیری خود را در مورد اصول ذی‌ربط قانون اساسی در این مسئله، اعلام نماید. والسلام علیکم و رحمة الله

۱۳۹۱/۳/۲» ضمن ارسال تصویر دستخط مبارک معظم‌له و سوابق مربوط، مراتب برای اقدام مقتضی و اعلام نتیجه، ایفاد می‌گردد.

دفتر مقام معظم رهبری - محمدی گلپایگانی

شماره ۱۳۳۲/۳۰/۹۱/م تاریخ ۲۰ خرداد ۱۳۹۱

جناب حجت‌الاسلام والمسلمین آقای محمدی گلپایگانی (دامت برکاته)

رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)

عطف به نامه شماره ۶۰۸۲ - ۱/م مورخ ۳ خرداد ۱۳۹۱، مبنی بر اظهارنظر تفسیری در خصوص اصول هشتاد و پنجم و یک صد و سی و هشتم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۰ خرداد ۱۳۹۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«هیئت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثرب خواهد شد».

دبیر شورای نگهبان

احمد جنتی

کتابنامه

اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات. ##

الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران - اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان. ##
امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، ج ۱، تهران: میزان، چاپ سیزدهم. ##

انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان. ##

راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک. ##
صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری،
تهران: شهریار. ##

شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات
شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی
و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی. ##
کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۱)، حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها، تهران: انتشار با همکاری
بهمن برنا، چاپ سوم، ج ۲. ##

کدخدایی، عباسعلی و ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال
تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی
اداری، تهران: معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه
آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ص ۲۷. ##

شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای
اسلامی - دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
##

شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس
شورای اسلامی - دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، تهران: مرکز تحقیقات
شورای نگهبان. ##

شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای
اسلامی - دوره دوم (خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
##

متین دفتری، احمد (۱۳۸۷)، «شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر»، حقوق اساسی،
ش ۹، ص ۲۰۰. ##

محمودی، جواد (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل. ##
مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸) مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، ۲۶
آذرماه و ۲۶ دی ماه ۱۳۶۸. ##

مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸)، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم،
۸ اسفند ۱۳۷۸. ##

نامه دبیر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین به تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۹۱
(تاریخ بازدید - ۱۷ خردادماه ۱۳۹۲)

<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13910214000873> ##

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸- الف)، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، *آموزه‌های حقوقی*،
ش ۱۲، ص ۸۵. ##

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸- ب)، «تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری
اسلامی ایران»، *راهبرد*، ش ۵۰، ص ۱۰۱. ##

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، حاکمیت و نهادهای
سیاسی، چاپ نوزدهم، تهران: میزان. ##

هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، *حقوق اساسی*،
ش ۹، ۱۳۸۷، ص ۷. ##

Eisenmann, Charles (1957), «Le droit administratif et le principe de
légalité», *Études & Documents, Conseil d'Etat*, p.26. ##