

تحلیل راهبردی واژه «قوانین» در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

معصومه فدایی جویباری *

جواد تقی‌زاده **

مرتضی نجابت‌خواه ***

چکیده

واژه قانون در دانش حقوقی تداعی‌کننده مفاهیم متعددی است. واژه قوانین در اصل ۱۳۸ قانون اساسی پنج بار به کار رفته است که به نظر می‌رسد در یک معنا استعمال نشده است. تبیین معانی واژه قوانین در اصل مذکور می‌تواند در راستای تأمین اصل حاکمیت قانون، راهبرد مناسبی را در زمینه مقررات‌گذاری دولتی و نظارت بر آنها ترسیم کند. پژوهش حاضر حاکی از آن است که واژه قوانین در عبارات «آیین‌نامه اجرایی قوانین» و «تأمین اجرای قوانین» و در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی به معنای قوانین عادی است؛ حال آنکه در عبارات «روح قوانین» و «محدوده قوانین» واژه قوانین به معنای قوانین اساسی و عادی است.

واژگان کلیدی

قوانین، قانون اساسی، قانون عادی، اصل ۱۳۸ قانون اساسی

* دانش‌آموخته مقطع کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

Email: masoomeh_fadaie@yahoo.com

Email: jtaghizadehd@yahoo.com

** دانشیار دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول)

Email: m.nejabatkhah@gmail.com

*** استادیار دانشگاه مازندران

تاریخ پذیرش: ۹۵/۷/۲۰

تاریخ ارسال: ۹۵/۱/۲۵

فصلنامه راهبرد / سال بیست‌وششم / شماره ۸۲ / بهار ۱۳۹۶ / صص ۴۷-۲۹

جستارگشایی

قواعد حقوقی از آن جهت که حق و تکلیف را تعیین می‌نمایند باید آن‌چنان صریح و روشن باشند که مجریان بتوانند آن قواعد را اجرا کنند و تابعان آن، در ادای تکالیف یا برخورداری از حقوق با سرگردانی و ابهام روبه‌رو نگردند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۴۷). در این راستا صراحت و شفافیت در قانون اساسی به مثابه برترین قوانین در نظم حقوقی اهمیت بسیار دارد. ابهام در قانون اساسی می‌تواند متأثر از عوامل متعددی باشد. در برخی از موارد کاربرد نامناسب واژگان در متن قانون اساسی به ایجاد ابهام و ارائه تفاسیر متضاد و متناقض منجر می‌شود. همچنین در مواردی وجود واژگانی با معانی متفاوت می‌تواند کشف مراد قانون‌گذار اساسی را با مشکل مواجه کند. واژه قوانین در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله این موارد است. قوانین جمع واژه قانون است و قانون در لغت به معنای قاعده، رسم، روش و آیین است (معین، ۱۳۷۵: ۲۶۲۷). واژه قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریف نشده است و حال آنکه در دانش حقوقی تداعی‌کننده مفاهیم متعددی است. قانون می‌تواند به معنای قاعده حقوقی به کار رود بی‌آنکه به منشأ و مقام واضح آن توجه شود. قاعده حقوقی قاعده‌ای کلی و الزام‌آور است که به منظور ایجاد نظم و استقرار عدالت بر زندگی اجتماعی انسان حکومت می‌کند و اجرای آن از طرف دولت تضمین شده است (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۱۹). تفاوت معنایی در واژه قوانین با تعدد مراجع واضح قوانین نیز مرتبط است. آنچه از عمل قوه مؤسس حاصل می‌شود با آنچه ناشی از اراده قوه مقننه یا قوه مجریه است، تفاوت دارد. محصول عمل قوه مؤسس قانون اساسی است که از طریق آن، اصول و پایه‌های یک نظام سیاسی تعیین می‌شود (عباسی، ۱۳۸۳: ۹۳)؛ اما قانون عادی ناشی از اعمال قوه مقننه است. لذا هر قاعده‌ای که از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شود (اصل ۵۸ قانون اساسی) یا از راه همه‌پرسی تقنینی به تصویب ملت برسد (اصل ۵۹ قانون اساسی) قانون عادی است.^(۱) قواعدی که از طرف مقامات و دستگاه‌های مختلف اجرایی مانند هیئت‌وزیران یا هر یک از وزیران وضع می‌شوند در مفهوم قانون به معنای عام جای دارند، اما در دایره قانون به معنای خاص قرار نمی‌گیرند. لذا واژه قوانین می‌تواند در سه معنای ۱. قوانین به معنای عام، ۲. قوانین اساسی و عادی و ۳. قوانین عادی به کار رود. البته قوانین به معنای عام را نیز می‌توان به دو اعتبار تعریف کرد. قانون به معنای عام از یک منظر مترادف با قاعده حقوقی اعم از مدون یا غیرمدون است و از دیگر منظر مترادف با قاعده حقوقی مدون است که با تشریفات خاص توسط مرجع ذی‌صلاح وضع می‌شود.

این نوشتار مفهوم واژه «قوانین» در اصل ۱۳۸ قانون اساسی را بررسی می‌کند. این اصل 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 کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها 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 برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.» بنابراین، واژه قوانین در اصل ۱۳۸ قانون اساسی پنج بار به کار رفته است. آیا واژه قوانین در تمام این موارد به یک معنا استعمال شده است؟ به نظر می‌رسد که واژه قوانین در این اصل به یک معنا استعمال نشده است که تأیید یا رد این فرضیه نیازمند تأمل و بررسی است.

۱. مفهوم قوانین در صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی

مطابق صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «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.» اگرچه در یک تفسیر مطلق‌گرا از اصل تفکیک قوا، وضع مقررات از طرف قوه مجریه مخالف با این اصل و به معنای دخالت قوه مجریه در وظایف و صلاحیت‌های قوه مقننه تلقی می‌شود، اما واقعیت این است که قوه مقننه وقت کافی و صلاحیت فنی لازم برای قانون‌گذاری و تعیین تکلیف در تمام جزئیات و دقایق امور را ندارد و گریزی نیست جز این که قوه مجریه در این گونه موارد به قوه مقننه در وضع قواعد و مقررات کمک کند. ضمن آنکه از نظر تقسیم کار و عدم تمرکز امور، قوه مجریه که در مقام اجرا با حقایق و مشکلات امور روبه‌روست، بهتر می‌تواند در تعیین تکلیف آنها با قوه مقننه همکاری نماید (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۲۸۸). بسیاری از قوانینی که قوه مقننه وضع می‌کند چنان عام و کلی می‌باشند که نمی‌توان آنها را به همان گونه که وضع شده‌اند، اجرا کرد. قابلیت اجرا و تکمیل این قوانین با وضع مقرراتی که آیین‌نامه اجرایی نامیده می‌شوند، امکان‌پذیر است (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۵۸۲). آیین‌نامه اجرایی به نظامات و مقرراتی گفته می‌شود که مقامات صلاحیت‌دار اداری با اجازه و بنا

به دعوت صریح یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل یا تشریح جزئیات قوانین وضع می‌کنند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۲۸۸). لذا آیین‌نامه اجرایی قانون، آیین‌نامه‌ای است که به‌منظور تأمین اجرای قانون وضع می‌شود.

مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مؤید این نکته است که منظور از واژه قوانین در عبارت آیین‌نامه اجرایی قوانین، قوانین عادی است. به‌عبارت‌دیگر، مجلس می‌تواند هیئت‌وزیران یا هر یک از وزیران را مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین مصوب خویش قرار دهد.^(۲) عدم اعطای مأموریت تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون اساسی از سوی مقنن اساسی به هیئت‌وزیران مؤیدی دیگر در جهت اثبات این نکته است که واژه قوانین در صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود. شایان‌ذکر است که به‌هنگام رأی‌گیری در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به‌منظور تصویب اصل ۱۳۸ واژه قانون در ابتدای اصل، با عبارت «علاوه‌بر مواردی که در قانون...» ذکر شده بود که به همین صورت نیز به تصویب رسید، ولی در متن نهایی قانون اساسی این واژه حذف شد (معین، ۱۳۷۵: ۱۳۰۶). ذکر عبارت «در قانون» می‌توانست ابهام در خصوص امکان یا عدم امکان اعطای مأموریت تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین به وزیر یا هیئت‌وزیران از طریق مرجعی غیر از مقنن عادی را مرتفع کند.

مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. اعطای چنین اختیاری توسط قانون‌گذار اساسی به هیئت‌وزیران از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه ناشی می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین‌نامه را نباید محدود به مواردی دانست که در قوانین مقرر شده است، زیرا اختیار و تکلیف این قوه در اجرای قوانین و تنظیم امور اداری ایجاب می‌کند که بتواند برای حسن انجام تکالیف خود مقرراتی را که لازم می‌داند، وضع کند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۲۸). چنین نگرشی در زمان تصویب اصل مزبور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز وجود داشته است.^(۳) به‌رحال تردیدی نیست که واژه قوانین در عبارت «تأمین اجرای قوانین» قوانین عادی را شامل می‌شود، اما صلاحیت وضع آیین‌نامه توسط هیئت‌وزیران به‌منظور تأمین اجرای اصول قانون اساسی محل تأمل است.

برخی از حقوقدانان معتقدند که در صورت نظر هیئت‌وزیران بر لزوم وضع آیین‌نامه به‌منظور تأمین اجرای قانون در حالتی که مأموریت تدوین آیین‌نامه اجرایی توسط مقنن عادی به هیئت‌وزیران اعطا نشده است، قانون مصوب مجلس بلافاصله و با رعایت مهلت، پس از انتشار لازم‌الاجرا خواهد بود و دولت نمی‌تواند به بهانه فقدان آیین‌نامه اجرایی، اجرای آن را به تأخیر بیندازد و حال آنکه در صورت اعطای مأموریت تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون از سوی مجلس

شورای اسلامی به هیئت وزیران یا وزیر اصولاً اجرای قانون ممکن نیست، مگر آنکه دولت با وضع آیین نامه تکمیلی شرایط اجرای قانون را فراهم کند. به عبارت دیگر، «در این فرض، چون قانون گذار دولت را (اصولاً با ذکر ضرب الاجل) موظف به تدوین آیین نامه می نماید، به نظر می رسد که لازم الاجرا شدن قانون موکول به تصویب آیین نامه باشد» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۱۹). لذا درباره زمان لازم الاجرا شدن قوانین نیازمند تدوین آیین نامه اجرایی بین قوانینی که مأموریت تدوین آیین نامه اجرایی آنها به دولت اعطا شده است و قوانینی که تأمین اجرای آنها به نظر دولت نیازمند تدوین آیین نامه اجرایی است، تمایز قائل شده اند. به نظر می رسد که این تفکیک فاقد وجهت کافی است و با حکم مقرر در ماده ۲ قانون مدنی سازگاری ندارد. در صورت اعطای مأموریت تدوین آیین نامه اجرایی قوانین به هیئت وزیران یا وزیر توسط مجلس، صلاحیت دولت اجباری است یعنی دولت باید به وضع آیین نامه مبادرت کند اما صلاحیت دولت برای تدوین آیین نامه اجرایی قوانین بدون دریافت مأموریت صریح از مجلس اختیاری است، یعنی دولت می تواند به وضع آیین نامه مبادرت نماید. لذا از لحاظ ماهیت و کارکرد بین این دو آیین نامه اجرایی تفاوتی وجود ندارد. عدم تدوین آیین نامه اجرایی قانون، ولو در صورت اعطای مأموریت صریح به دولت از جانب مجلس برای تدوین آن، بر لازم الاجرا شدن قانون تأثیری ندارد مگر این که مقنن به استناد ماده ۲ قانون مدنی صراحتاً اجرای قانون مصوب خویش را به تصویب آیین نامه اجرایی آن توسط هیئت وزیران یا وزیر مربوط منوط نماید. رأی شماره ۱۹ مورخ ۱۷ خرداد ۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری^(۴) نیز مؤید این نکته است که حتی اگر دولت برای تصویب آیین نامه اجرایی قانون دارای مأموریت صریح از مقنن باشد زمان اجرای قانون را نمی تواند از تاریخ تصویب آن تعیین نماید. آیین نامه های مصوب وزیران نباید با متن و روح قوانین مخالف باشند.

۲. مفهوم قوانین در عبارت «روح قوانین»

قسمت دوم بند اول اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می دارد: «هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قید پایانی قسمت دوم بند اول اصل ۱۳۸ قانون اساسی یعنی عبارت «ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» قسمت اول بند اول اصل ۱۳۸ را نیز شامل می شود و لذا مفاد مصوبات هیئت وزیران نیز نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.^(۵) بنابراین، از عبارت «روح قوانین» قوانین به معنای عام مستفاد نمی گردد. به عبارت دیگر، واژه قوانین در عبارت «روح قوانین» شامل مصوبات هیئت وزیران نمی شود.

آیین‌نامه‌های صادرشده از طرف مقام وزارت که از آن به «آیین‌نامه وزارتی» تعبیر می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۲۹۳)، برخلاف آیین‌نامه‌های دولتی منحصر به یک وزارتخانه است و با مسئولیت و تصمیم وزیر مربوط وضع می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۳۸). بخشنامه‌ها نیز تعلیمات عام و دستورات کلی می‌باشند که مقامات اداری مافوق، از جمله هر یک از وزیران، برای مقامات و مأموران مادون خود به منظور بهترشدن جریان امور صادر می‌کنند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۴۰). مفاد آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب هر یک از وزیران نباید با متن و روح قوانین مخالف باشند. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این خصوص که منظور از واژه قوانین در عبارت «روح قوانین» قوانین عادی، قوانین اساسی یا اعم از قوانین اساسی و عادی است، بیانی وجود ندارد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۳۰۶-۱۳۰۴)، لذا باید به سایر منابع مراجعه کرد.

تبصره‌های اصلاحی مجلس شورای اسلامی نسبت به طرح قانونی نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر می‌داشتند: «تبصره ۱- هیئت دولت و هر یک از وزرا و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیئت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند. تبصره ۲- اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت یا هر یک از وزرا یا کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است» (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵: ۱۱۹). شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۴۹۳ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۵ در مقام صیانت از قانون اساسی ایراد ذیل را به طرح مصوب مجلس شورای اسلامی وارد کرد: «مفاد تبصره ۱ و نیز قسمتی از متن ماده واحده که مشعر بر الزام ارسال آیین‌نامه و بخشنامه هر یک از وزیران نیز نزد رئیس مجلس شورای اسلامی است با اصل ۱۳۸ قانون اساسی که صرفاً ارسال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت را بیان کرده، مغایر شناخته شد. بر این مبنا عبارت (... هر یک از وزرا...) در تبصره ۲ نیز باید حذف شود» (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵: ۱۲۰).

با توجه به این نظریه شورای نگهبان، رئیس مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به استناد ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های صادره توسط هر یک از وزیران نظارت نماید. با وجود این، هر یک از وزیران در مقام وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه باید حدود وظایف خویش، مصوبات هیئت‌وزیران و متن و روح قوانین را لحاظ کنند. به عبارت دیگر،

مصوبات هر یک از وزیران در چارچوب مذکور معتبر می‌باشند و نباید با مصوبات هیئت وزیران و قوانین مغایر یا از حدود وظایف آنان خارج باشند. به نظر می‌رسد که می‌توان با توجه به اصل ۱۳۷ قانون اساسی رئیس‌جمهور را مقام ناظر بر مقررات مصوب وزیران دانست. اصل ۱۳۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست». یکی از وظایف خاص وزیران وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه است که باید در حدود وظایف آنان و مصوبات هیئت وزیران اعمال شود. بنابراین، رئیس‌جمهور دارای حق نظارت بر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب وزیران است و در این راستا می‌تواند بر رعایت حدود وظایف وزیران و مطابقت مصوبات آنان با مصوبات هیئت وزیران و با متن و روح قوانین نظارت کند.

برخی از حقوقدانان (تیلا، ۱۳۸۷: ۲۴۸) معتقدند که دامنه نظارت رئیس‌جمهور بر آیین‌نامه‌ها، بررسی مطابقت آنها با قانون اساسی را نیز شامل می‌شود؛ اما هنوز فرهنگ سیاسی کشورمان آن قدر بلوغ نیافته است که این جایگاه سیاسی-حقوقی ریاست جمهوری را از سمت وی در قالب قوه مجریه (به‌عنوان رئیس یکی از قوای حکومتی نه چیزی فراتر از آن) تمییز دهد. این نظریه با مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) و سوگند وی به صیانت از قانون اساسی (اصل ۱۲۱ قانون اساسی) سازگاری دارد. به‌علاوه، بر اساس اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید». رویه دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب وزیران در صورت مغایرت آنها با قوانین اساسی و عادی نیز مؤید این نکته است که منظور از قوانین که مصوبات وزیران و هیئت وزیران نباید با روح یا متن آنان مغایرت داشته باشند قوانین اساسی و عادی است.^(۶) لذا هم قضات محاکم مکلفند در صورت مغایرت آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی با قوانین اساسی و عادی از اجرای آنها خودداری کنند و هم رئیس‌جمهور می‌تواند بر مطابقت این مصوبات با قوانین اساسی و عادی نظارت کند.

در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص معنای روح قوانین بیانی وجود ندارد. یکی از خبرگان قانون اساسی حذف عبارت «روح قوانین» را با این استدلال که بستر سوءاستفاده را فراهم می‌کند، تقاضا نمود؛^(۷) اما مورد توجه قرار نگرفت. برخی از حقوقدانان (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۶: ۵۲۳) معتقدند که روح قانون عبارت از اصول و نظرهای علمی است که پایه یک یا چند ماده قانون باشد. به تعبیر منتسکیو منظور از روح قوانین یافتن

علت ایجاد قوانین و نتایج و توالی آن در سیر تاریخ است (فروزانی، ۱۳۵۴: ۱۷۵). به نظر آقای دکتر جعفر بوشهری (۱۳۸۴: ۱۴۲) مقصود از روح قانون قصد و غرض مقنن است. آقای دکتر ناصر کاتوزیان معتقد است که استلزام‌های عقلی در واقع همان «روح قانون» یا معانی و هدف‌هایی است که در پس پرده الفاظ قانون وجود دارد و به نیروی عقل کشف می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲۰۸). مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

۳. مفهوم قوانین در عبارت «محدوده قوانین»

پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ گاهی گروهی از وزرا در صنف مربوط به خود آیین‌نامه وضع می‌کردند، اما این مسئله در مواردی به دلیل عدم وجود اختیار قانونی، مورد انتقاد بود و بارها شورای نگهبان مصوبات شورای عالی اقتصاد و مجامع دیگر متشکل از چند وزیر را مغایر قانون اساسی اعلام کرد (مدنی، ۱۳۷۴: ۳۲۰). لذا در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بند ذیل به اصل ۱۳۸ قانون اساسی اضافه شد: «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست». در مقام توجیه این بند در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی بیان شده است که واگذاری همه امور به دولت از عوامل بوروکراسی است، لذا تسریع در امور ایجاب می‌کند در بعضی مسائل کمیسیون‌ها تصمیم‌گیرنده باشند و کارهای تخصصی به یک جمع تخصصی و کارشناس واگذار شود.^(۸) طبق آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، این هیئت دارای هفت کمیسیون دائمی است که هیئت دولت می‌تواند به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی وظایف و اختیارات خود را به آنها واگذار کند. با این حال، «در موارد ضروری یا اموری که مربوط به چند کمیسیون باشد با تصویب هیئت دولت» این امکان وجود دارد که کمیسیون‌های خاص تشکیل شوند و هیئت دولت وظایف و اختیارات خود را به این کمیسیون‌های خاص واگذار کند.

در شورای بازنگری قانون اساسی مفهوم عبارت «محدوده قوانین» مورد بحث قرار گرفت. برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی معتقد بودند که عبارت «محدوده قوانین» باید به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مقید شود تا قوانین خلاف شرع دوران پیش از انقلاب اسلامی برای دولت محدودیت‌زا نباشند.^(۹) با این نظر به دلیل ابراز مخالفت برخی دیگر از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی موافقت نشد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۱۶۳). بنابراین، دولت موظف است تا حدود مقرر در قوانین مصوب پیش از انقلاب را نیز تا زمانی که مجلس شورای اسلامی قانون جدید تصویب

نکرده است، رعایت کند (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۹: ۱۱۶۵). لذا از مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی فهمیده می‌شود که مقصود مقنن اساسی از واژه قوانین در عبارت «محدوده قوانین» فقط قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه این واژه شامل قوانین مصوب پیش از پیروزی انقلاب اسلامی نیز می‌شود.

منوط کردن اجرای مصوبات کمیسیون‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌تواند به دلیل عدم حضور رئیس‌جمهور در کمیسیون‌ها باشد، زیرا رئیس‌جمهور باید از این مصوبات اطلاع داشته باشد تا بتواند کارهای وزیران را خصوصاً از نظر برنامه‌بودجه و همچنین هماهنگی مصوبات کمیسیون‌ها با مصوبات هیئت‌وزیران تنظیم کند. رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول است و به همین دلیل در صورتی می‌تواند مصوبات مزبور را امضا و تأیید کند که آنها را در محدوده قوانین تشخیص دهد. مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر از لحاظ سلسله‌مراتب هنجاری با مصوبات هیئت‌وزیران برابری می‌کنند، زیرا در اثر تفویض اختیار از جانب هیئت‌وزیران به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر وضع می‌شوند. با توجه به برابری ارزش هنجاری مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر با مصوبات هیئت‌وزیران واژه قوانین در عبارت «محدوده قوانین» نمی‌تواند مصوبات هیئت‌وزیران را شامل شود. مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی تحت نظارت قضایی قضات محاکم و دیوان عدالت اداری از جهت مطابقت یا عدم مغایرت با قانون اساسی و قانون عادی قرار دارند. لذا به نظر می‌رسد که منظور از واژه «قوانین» در عبارت «محدوده قوانین»، قوانین اساسی و عادی است. مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر همانند تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسند تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

۴. مفهوم قوانین در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی

اصل ۱۳۸ قانون اساسی ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین می‌شود هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». این اصل با تفاوت اندکی از نظر تنظیم عبارت در پیش‌نویس قانون اساسی وجود داشت.^(۱۰) در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ اصل ۱۲۶ قانون اساسی ۱۳۵۸ با تغییراتی در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی قرار گرفت. اصل ۱۲۶ قانون اساسی ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت:

«تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت‌وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران می‌فرستد». اصل مزبور مقام ناظر بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت را رئیس‌جمهور می‌داند. این امر با توجه به اصل ۱۳۴ قانون اساسی ۱۳۵۸^(۱۱) که ریاست هیئت‌وزیران را بر عهده نخست‌وزیر قرار می‌داد قابل توجیه بود، زیرا رئیس‌جمهور نقشی در تدوین تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی ایفا نمی‌کرد، با حذف مقام نخست‌وزیری توسط شورای بازنگری قانون اساسی، ریاست هیئت‌وزیران بر عهده رئیس‌جمهور قرار گرفت؛ بنابراین نظارت رئیس‌جمهور بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که وی رأساً در تدوین آنها مشارکت می‌کند را نمی‌شد توجیه کرد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۳۲۲). مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی مؤید لزوم تغییر مقام ناظر بر مصوبات هیئت‌وزیران بر مبنای همین نگرش است.^(۱۲) ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی ۱۳۶۸ در این خصوص مقرر می‌دارد: «تصویب‌نامه‌ها»^(۱۳) و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.» به این ترتیب، رئیس‌مجلس شورای اسلامی جایگزین رئیس‌جمهور در امر نظارت بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی شده است. به هنگام تغییر مقام ناظر بر مصوبات دولت از رئیس‌جمهور به رئیس‌مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی این نگاه وجود داشت که جایگزین رئیس‌جمهور باید مطابقت مصوبات دولت با قانون اساسی را نیز ارزیابی کند (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۹۸۵-۹۸۴).

برخی از حقوقدانان (سوادکوهی‌فر، ۱۳۸۰: ۷) نظارت رئیس‌مجلس شورای اسلامی بر اساس ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی را «نظارت سیاسی» نامیده‌اند، در حالی که اساساً اختیارات مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مجوزی برای استفاده سیاسی یا هر گونه کنترل سیاسی قوه مجریه نیست (تیلا، ۱۳۸۷: ۲۳۱). این نظارت، نظارت قانونی است که برخی از حقوقدانان (طباطبایی‌مومنی، ۱۳۸۶: ۲۹۵) آن را نظارت پارلمانی نام می‌نهند. البته اصطلاح نظارت پارلمانی نیز فاقد دقت علمی است، زیرا رئیس‌مجلس این نظارت را به نمایندگی از مجلس شورای اسلامی انجام نمی‌دهد؛ بلکه به‌عنوان مقامی مستقل ایفا می‌کند. نظارت رئیس‌مجلس شورای اسلامی صرفاً شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر می‌شود و رئیس‌مجلس صلاحیتی در رابطه با نظارت بر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب هر یک از وزیران ندارد (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵: ۱۲۰).

مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت باید پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسید تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین می‌یافت با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد. رئیس‌جمهور وقت، در سال ۱۳۶۳ نظر شورای نگهبان را در خصوص اصل ۱۲۶ قانون اساسی در موارد زیر استعلام کرد: ۱. تشخیص خلاف قانون بودن تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها با کیست؟ ۲. در صورت اختلاف نظر میان رئیس‌جمهور و هیئت دولت آیا نظر رئیس‌جمهور متعین است یا مرجع نهایی دیگری وجود دارد؟ شورای نگهبان در مقام پاسخ با صدور نظریه تفسیری شماره ۱۹۴۷ مورخ ۲۵ مهر ۱۳۶۳ اعلام داشت: «در اینکه تشخیص مغایرت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها با رئیس‌جمهور است اصل ۱۲۶ به وضوح دلالت دارد و محتاج به تفسیر نیست و در موارد اختلاف بین رئیس‌جمهور و هیئت وزیران نظر شورا بر این است که بدون رعایت نظر رئیس‌جمهور تصویب‌نامه و آیین‌نامه قابل اجرا نیست. تذکراً در صورتی که اختلاف مربوط به اختلاف استنباط از قانون اساسی یا قانون عادی باشد، چنانچه شورای نگهبان طبق اصل ۹۸ قانون اساسی یا مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۷۳ قانون را تفسیر کرد، تفسیر قانون مستند خواهد بود» (مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱، ۱۴۲-۱۴۱). از ذیل نظریه تفسیری مذکور مستفاد می‌شود که رئیس‌جمهور می‌توانست تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران را از جهت مغایرت یا عدم مغایرت آنها با قانون اساسی و قانون عادی بررسی کند. اعطای چنین صلاحیتی به رئیس‌جمهور با لحاظ جایگاه رئیس‌جمهور در نظام سیاسی ایران به‌عنوان دومین مقام عالی رسمی کشور و مسئولیت وی در اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) قابل توجیه بود. چنین جایگاه و مسئولیتی برای رئیس مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی تعریف نشده است.

شورای نگهبان در خصوص مفهوم واژه «قوانین» در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی در پیش و پس از بازنگری قانون اساسی و پس از آن رویه یکسان اتخاذ نکرده است. با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و شناسایی صلاحیت نظارت بر مصوبات دولتی برای رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس وقت مجلس در سال ۱۳۷۰ نظر شورای نگهبان در خصوص واژه «قوانین» در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی را به شرح ذیل تقاضا کرد: «قطع نظر از یادآوری این نکته مهم که مقید تلقی کردن لفظ قوانین مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به قوانین عادی، حداقل نیازمند قوت استدلالی درخور و متناسب با ساقط ساختن لفظی از اطلاق آن است. اصولاً آنچه مسلم است واضعان قانون اساسی با لحاظ اهمیت مصوبات دولت و

آثار فراوان مترتب بر این مصوبات با وضع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به مقام آن بوده‌اند که مصوبات دولت مورد بررسی و اعلام نظر مرجعی صالح قرار گیرد تا چنانچه برخی از این مصوبات با مطلق قانون اعم از قانون اساسی و یا قانون عادی مغایرت داشته باشد از اجرای آنها خودداری شود و حال اگر غرض از قوانین مذکور در اصل مزبور را به قوانین عادی محصور سازیم بی‌تردید نقض غرض محقق است، زیرا با وصف آنکه لزوم تطابق مصوبات دولت با قانون اساسی ارزش و اهمیت به مراتب بیشتری از لزوم تطابق این مصوبات با قوانین عادی دارد مع‌ذلک با عنایت به عدم پیش‌بینی مقام یا مرجعی برای تمیز و تشخیص تطابق یا عدم تطابق مصوبات دولت با قانون اساسی (به‌استثنای موارد مذکور در اصل هشتاد و پنجم) چنانچه مصوبه یا مصوباتی متضمن نقض بعضی اصول قانون اساسی باشد این قبیل مصوبه یا مصوبات بدون آنکه در هیچ مرجع صالحی مورد بررسی و اعلام نظر قرار گیرد خودبه‌خود مجری خواهند بود. علی‌هذا اگرچه نظر این‌جانب به شرحی است که فوقاً به‌اختصار ذکر شد مع‌ذلک با توجه به نظر متفاوتی که از سوی برخی مقامات اجرایی ابراز شده تفسیر اصل یک‌صد و سی‌وهشتم قانون اساسی در خصوص موضوع مطروحه مورد تقاضاست (مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱: ۲۲۹-۲۲۸) شورای نگهبان در مقام پاسخ به استعلام مزبور در نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۵ شهریور ۱۳۷۱ بیان داشت: «کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود» (مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، ۱۳۸۱: ۲۳۱).

تغییر نظر شورای نگهبان با تغییر مقام ناظر بر مصوبات دولتی مرتبط است. جایگاه ریاست جمهوری در قانون اساسی ۱۳۵۸ و مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور ایجاب می‌کرد که رئیس‌جمهور از اختیارات و صلاحیت‌های مؤثرتری برای ایفای وظایف خویش برخوردار باشد، اما چنین جایگاه و مسئولیتی برای رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام سیاسی پیش‌بینی نشده است. برخی از حقوقدانان (شعبانی، ۱۳۷۳: ۲۱۱ و مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۹۰) نیز ظاهراً با الهام از نظریه تفسیری مورخ ۱۵ شهریور ۱۳۷۱ شورای نگهبان معتقدند که رئیس مجلس شورای اسلامی با توجه به جایگاه خود در مرجع قانون‌گذاری عادی در کشور و اطلاع از قوانین موجود، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر را از جهت مغایرت آنها با قوانین عادی مورد نظارت قرار می‌دهد و لذا منظور از قوانین در ذیل اصل ۱۳۸ قوانین عادی است. برخلاف ادعای برخی از حقوقدانان (تیلا، ۱۳۸۳: ۲۹) مبنی بر اینکه ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی^(۱۴) و آیین‌نامه اجرایی آن صرفاً گستره نظارت ریاست مجلس را ناظر بر تشخیص مطابقت آیین‌نامه‌ها با قوانین عادی تلقی کرده‌اند به نظر می‌رسد که از قوانین و مقررات مذکور مفهوم صرف قوانین عادی فهمیده نمی‌شود.

مجلس شورای اسلامی دومین مصوبه خویش در خصوص چگونگی رسیدگی به مصوبات دولتی را در سال ۱۳۷۸ وضع کرد. به موجب مصوبه مورخ ۸ اردیبهشت ۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی الحاق گردید. مطابق قانون مذکور، دولت مکلف است کلیه مصوبات خویش را ظرف یک هفته برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال کند.^(۱۵) این مصوبه به مجلس شورای اسلامی اجازه تأسیس مرجعی را داد که با عنوان «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» فعالیت کند.^(۱۶) اختیار تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور به رئیس مجلس واگذار شد.^(۱۷) لازم به ذکر است که تجویز وضع آیین‌نامه اجرایی توسط رئیس مجلس به وی شخصیت حقوقی خاصی اعطا کرده است که با اصول حقوقی و قانون اساسی مطابقت ندارد (تیلا، ۱۳۸۷: ۲۴۲). آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تهیه شد و به موجب ماده ۱۷ آن از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در تاریخ ۸ اسفند ۱۳۷۸ لازم‌الاجرا شد (سوادکوهی فرد، ۱۳۸۰: ۷). در تاریخ ۳۰ فروردین ۱۳۸۸ ماده واحده‌ای تحت عنوان تبصره ۸ به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی الحاق گردید. طبق این ماده واحده «در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنج و یک صد و سی و هشتم قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی است...». برخلاف نظر برخی از حقوقدانان (گرچی، ۱۳۹۱: ۵۰)، به نظر می‌رسد که این تبصره صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به ادعای خلاف شرع بودن مقررات و ابطال آنها پس از اظهار نظر فقهای شورای نگهبان را نفی نمی‌کند. همچنین دیوان عدالت اداری در صورت دریافت شکایت مبنی بر مغایرت مصوبات دولت با قانون اساسی یا قانون عادی نیز دارای صلاحیت رسیدگی است مگر اینکه رئیس مجلس شورای اسلامی مغایرت مصوبه دولت با قانون را اعلام کرده باشد که در این صورت

دیوان رسیدگی را موضوعاً منتفی تشخیص داده و قرار رد دادخواست صادر می‌نماید.^(۱۸) وجاهت رویه قضایی دیوان عدالت اداری با صدور نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ مورخ ۹۱/۳/۲۰ شورای نگهبان تأیید شده است.^(۱۹) تبصره الحاقی مصوب سال ۱۳۸۸ نافذ صلاحیت نظارتی قضات محاکم بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در چارچوب اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز نیست. بنابراین، نظارت بر عدم مغایرت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین عادی بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت بر عدم مغایرت آنها با شرع، قانون اساسی و قانون عادی (تحت شرایطی) بر عهده قضات محاکم و دیوان عدالت اداری است.

فرجام

مطابق صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیئت‌وزیران یا هر وزیر می‌توانند مأمور تدوین «آیین‌نامه اجرایی قوانین» شوند. همچنین هیئت‌وزیران می‌تواند به‌منظور «تأمین اجرای قوانین» آیین‌نامه اجرایی وضع کند. به نظر می‌رسد که منظور از واژه قوانین در عبارت «آیین‌نامه اجرایی قوانین» و در عبارت «تأمین اجرای قوانین» قوانین عادی است. این مفهوم از تعریف آیین‌نامه اجرایی قانون و مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی استنباط می‌شود. عدم اعطای مأموریت تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون اساسی از سوی مقنن اساسی به هیئت‌وزیران مؤیدی دیگر در جهت اثبات این نکته است که واژه قوانین در صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود.

مطابق عبارت پایانی قسمت دوم بند اول اصل ۱۳۸ قانون اساسی مفاد آیین‌نامه‌ها یا بخشنامه‌های مصوب وزیران نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، لزوم عدم مغایرت مصوبات با متن و روح قوانین به مجموعه مصوبات هیئت‌وزیران و مصوبات وزیران نظر دارد. به عبارت دیگر، مصوبات جمعی هیئت‌وزیران و مصوبات انفرادی هر یک از وزیران نباید با متن و روح قوانین مخالف باشند. بنابراین، واژه قوانین مذکور در عبارت «روح قوانین» نمی‌تواند مصوبات هیئت‌وزیران را شامل شود زیرا این مصوبات نیز نباید با متن و روح قوانین مغایر باشند. رئیس‌جمهور دارای حق نظارت بر آیین‌نامه‌های وزارتی است و در این قالب می‌تواند بر رعایت حدود وظایف وزیران و مطابقت مصوبات هر یک از وزیران با مصوبات هیئت‌وزیران و با متن و روح قوانین نظارت کند. با توجه به وظیفه مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور و سوگند وی به صیانت از قانون اساسی دایره نظارت رئیس‌جمهور بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی را می‌توان به بررسی مطابقت آنها با قانون اساسی گسترش داد. قضات محاکم و دیوان عدالت اداری نیز بر

مطابقت مصوبات هر یک از وزیران با قوانین اساسی و عادی نظارت می‌کنند. لذا منظور از واژه قوانین در عبارت «روح قوانین» قوانین اساسی و عادی است.

مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیئت‌وزیران می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خویش را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. به دلیل تفویض صلاحیت هیئت‌وزیران به کمیسیون متشکل از چند وزیر و در نتیجه برابری ارزش هنجاری مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر با مصوبات هیئت‌وزیران، مصوبات هیئت‌وزیران در مفهوم «محدوده قوانین» قرار نمی‌گیرند. بنابراین، مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر از جهت مطابقت یا عدم مغایرت با قانون اساسی و قانون عادی قابل بررسی می‌باشند. مطابقت این مصوبات با قوانین اساسی و عادی توسط قضاات محاکم و دیوان عدالت اداری قابل بررسی است و رئیس‌مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند بر مطابقت آنها با قوانین عادی نظارت نماید. این نظریه با توجه به جایگاه و مسئولیت رئیس‌مجلس شورای اسلامی در نظام سیاسی ایران قابل توجیه است. شورای نگهبان نیز معتقد است که واژه قوانین مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود.

از جمع‌بندی نهایی مستفاد می‌شود که به منظور کشف مفهوم قوانین در اصل ۱۳۸ قانون اساسی دلایل و قرائن متعددی مانند مشروح مذاکرات قوه مؤسس، رویه قضایی محاکم، نظریات شورای نگهبان و آموزه‌های حقوقی لحاظ شده‌اند. مقاله حاضر به این نتیجه رسیده است که فرضیه تحقیق درست است، زیرا واژه قوانین که در این اصل پنج بار تکرار گردیده، در معنای واحدی استعمال نشده است.

پی‌نوشت‌ها:

(۱) البته قانون‌گذار اساسی در اصل ۸۵ امکان تفویض اختیار تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را از جانب مجلس شورای اسلامی به دولت پیش‌بینی کرده است. این‌گونه مصوبات دولت که در اصطلاح به آیین‌نامه‌های تفویضی موسوم هستند در میان مقررات دولتی قرار می‌گیرند، ولی از نظر ماهیت و موضوع به جای قانون و جایگزین آن تلقی می‌شوند. در واقع در این موارد قوه مجریه به نام مجلس و به نیابت از آن تصمیم‌گیری می‌کند و تصمیمات مذکور اعتباری همانند اعتبار قانون دارند. نگاه کنید به: تیلار، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران: خرسندی: ۴۲.

(۲) نایب رئیس‌مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در پاسخ به این سؤال که «در اینجا که نوشته شده علاوه‌بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین...» چه کسی آنها را مأمور می‌کند؟ چنین اظهار می‌دارد که این روشن است که مجلس هیئت‌وزیران را مأمور می‌کند (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۰۵).

(۳) نائبرئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در این باره بیان می‌دارد: «گاهی اوقات در متن یک قانونی یک ماده‌ای هست که در آن ماده ذکر شده است که آیین‌نامه اجرایی این قانون را باید هیئت‌وزیران تصویب کند، یعنی در خود قانون این مأموریت را به دولت می‌دهد این یک‌جور است. یک‌وقت هم یک قانونی تصویب شده و هیئت دولت می‌بندد که برای اجرای این قانون لازم است که یک بخشنامه و یا آیین‌نامه‌ای تهیه بکند» (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۰۵).

(۴) رأی شماره ۱۹ مورخ ۷۶/۳/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر است: «باتوجه به سیاق و عبارت ماده (۱) قانون جذب نیروی انسانی به مناطق محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۷ مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم پرداخت حق جذب به مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی به‌منظور جذب و نگهداری نیروی انسانی در نقاط دورافتاده و مناطق جنگی و تکلیف مقرر در تبصره ماده مذکور در خصوص ضرورت تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن قانون حداکثر ظرف مدت دو ماه و عنایت به اصل کلی تاریخ اجرای قوانین، اجرای قانون فوق‌الذکر از تاریخ ۱۳۷۴/۱/۱ مخالف قانون شناخته می‌شود، عبارت «از تاریخ ۱۳۷۴/۱/۱» از متن ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور ابطال و حذف می‌گردد».

(۵) آقای سبحانی در این باره بیان می‌دارد: «بنده عرض می‌کنم عبارت «ولی مفاد این مقررات هیچ‌گاه نباید» بیاید در آخر یعنی بعد از «هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات» بنویسیم «و در حال این مقررات هیچ‌گاه نباید» که همه را بگیرد (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۰۵-۱۳۰۴).

(۶) در این باره نگاه کنید به: رأی وحدت رویه شماره ۹۳ مورخ ۸۷/۲/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در آن «تعیین شرایط و امتیازات خاص به فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های دولتی از حیث استخدام آنان به‌طور پیمانی و محرومیت فارغ‌التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی با شرایط مشابه از امتیازات مذکور و نتیجتاً محرومیت از استخدام آنان به‌صورت پیمانی از مقوله اعمال تبعیض ناروا و خلاف حکم مقنن و بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی» شناخته شده است و دادنامه شماره ۵۵۳ مورخ ۸۳/۱/۴ که در آن هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ماده ۲۲ از آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب جلسه ۸۱/۶/۳۱ هیئت‌وزیران را برخلاف مدلول اصل ۵۷ و ۶۱ قانون اساسی تشخیص داده است.

(۷) آقای منتظری در این باره اظهار داشته است: «من با این کلمه «روح قوانین» مخالفم، از باب اینکه یادم هست که لوائح شش‌گانه را که آورده بودند هم محمدرضا پهلوی و هم سایر ایادیش می‌گفتند با روح قوانین اساسی تطبیق می‌کند و با روح اسلام تطبیق می‌کند. چون این کلمه «با روح» خیلی کش‌دار است بعداً سوءاستفاده زیاد از آن می‌شود» (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۰۴).

(۸) نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۱۵۴ و ۱۱۶۲).

(۹) آقای مؤمن در این باره اظهار داشت: «من نسبت به این کلمه محدوده قوانین که در ذیل آمده یک تذکری، یک شبهه‌ای هر چه می‌خواهید اسمش را بگذارید دارم و آن این است که این محدوده قوانین ما در این دورانی که گذشته می‌دانیم که مقصود خصوص قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه این قوانینی را که دست بخت زمان طاغوت است، قطعاً شامل می‌شود و در بین این قوانین بسیار ما داریم یک قوانینی که خلاف

شرع است و شاید نمی‌دانم به هر حال در مجلس نیامده و روی این حساب من عرض می‌کنم که این محدوده قوانین اگر هم بناست که تصویب بشود باید مقید شود به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی برای اینکه ما از گیر آن شروری که از طاغوت بر ایمان مانده نجات پیدا بکنیم» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۱۶۰).

(۱۰) اصل ۱۱۰ پیش‌نویس قانون اساسی مقرر می‌داشت: «علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه و نظام‌نامه بپردازد، ولی مفاد این مقررات هیچ‌گاه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد» (نگاه کنید به: راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۸)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ص ۱۶).

(۱۱) اصل ۱۳۴ قانون اساسی ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «ریاست هیئت‌وزیران با نخست‌وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند، نخست‌وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت‌وزیران است».

(۱۲) مخبر کمیسیون مربوطه در این باره اظهار داشت: «پس از حذف نخست‌وزیر رئیس‌جمهور رئیس قوه اجرایی و رئیس دولت شده و مصوبات دولت معمولاً به شدت متأثر از نظر اوست. عملاً ممکن نیست که رئیس دولت، مسئول بررسی مصوبات دولت باشد که آیا مطابق قوانین هست یا نه برای جلوگیری از انحرافی که ممکن است پیش آید و مصوبات دولت از قوانین و حتی قانون اساسی فاصله بگیرد، به فکر تعیین مرجع دیگری به جای رئیس‌جمهور برآمدیم» (نگاه کنید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۹۸۵ - ۹۸۴).

(۱۳) تصویب‌نامه مشتمل بر تصمیمات و دستوراتی است که هیئت دولت رأساً یا بر اساس طرح و پیشنهادات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در مسائل خاص و در امور مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی اتخاذ می‌کند (نگاه کنید به: صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار: ۴۲۷).

(۱۴) ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «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 دهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید؛ چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد، هیئت‌وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر کند. تبصره ۱- هیئت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیئت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند. تبصره ۲- اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت یا کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است».

(۱۵) تبصره ۳ الحاقی به ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یک‌صد و سی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

(۱۶) تبصره ۵ الحاقی به ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «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 آرا هیئت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهائی با رئیس مجلس است».

(۱۷) تبصره ۷ الحاقی به ماده‌واحد قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس می‌تواند آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کند. هزینه اجرایی مربوط از محل اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی پرداخت می‌شود».

(۱۸) بر همین اساس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۶۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷، از آنجا که رئیس مجلس شورای اسلامی موارد مغایرت قانونی مصوبه معترض‌عنه را اعلام کرده بود، از این جهت موجبی را برای رسیدگی در هیئت عمومی دیوان قائل نشد، اما رسیدگی به جهت مغایرت مصوبه با شرع را منصرف از حکم مقرر در تبصره فوق‌الذکر دانست و لذا نظر به اینکه فقهای شورای نگهبان ماده ۲ آیین‌نامه معترض‌عنه را خلاف موازین شرع دانستند، به تجویز ماده ۴۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوبه مورد شکایت را ابطال و اثر آن را به تاریخ صدور تسری داد.

(۱۹) شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ مورخ ۹۱/۳/۲۰ در مقام پاسخ به ارجاع مقام معظم رهبری پیرو نظر هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه بیان نموده است: «هیئت‌وزیران 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 ملغی‌الاثراً خواهد شد».

منابع فارسی

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، *حقوق اداری ایران*، چاپ هفتم، تهران: توس.
بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی (اصول و قواعد)*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
تیلا، پروانه (۱۳۸۷)، *اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه*، تهران: خرسندی.
تیلا، پروانه (شهریور ۱۳۸۳)، «مفهوم‌شناسی ابطال مصوبات قوه مجریه: استقلال ادبیات حقوق عمومی»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، شماره ۴.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، *ترمینولوژی حقوق*، چاپ هجدهم، تهران: گنج دانش.
راهنمای استفاده از صورت *مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (تیر ۱۳۶۸)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
سوادکوهی‌فر، سام (خرداد و تیر ۱۳۸۰)، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت اقوه مقننه مرجع رسیدگی سیاسی و قوه قضائیه مرجع رسیدگی قضایی» *مجله دادرسی*، شماره ۲۶.

شعبانی، قاسم (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اطلاعات.

صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار.

صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تیر ۱۳۶۹)، جلد دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اداری*، چاپ سیزدهم، تهران: سمت. عباسی، بیژن (زمستان ۱۳۸۳)، «تمایز قوه مؤسس و قوای تأسیسی»، *حقوق اساسی*، سال دوم، شماره ۳.

فروزانی، علی (پاییز ۱۳۵۴)، «قیاس اصولی در قلمرو احکام قوانین موضوعه با اجتهاد در تحصیل روح قانون»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۱۳۲.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ پنجاه و سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

گرگی ازندریانی، علی اکبر (۳۰ دی ۱۳۹۱)، «نظارت غیر قضایی رئیس مجلس بر مصوبات دولت»، *روزنامه قانون*.

مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان- دادگستر.

مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره سوم) (۱۳۸۵)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان- دادگستر.

مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۴)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار.

معین، محمد (۱۳۷۵)، *فرهنگ فارسی*، جلد دوم، چاپ دهم، تهران: امیرکبیر.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.

هاشمی، سیدمحمد (بهار ۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران: میزان.

Archive of SID