

تحلیل حقوقی و آسیب شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران و آثار مترتب بر آن

مهناز مددکار حق جو*

بیژن عباسی**

خیراله پروین***

سید محمد هاشمی****

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۴/۱۶

تاریخ دریافت: ۹۷/۱۰/۱۷

چکیده

به دلیل اهمیت نقش قوه مجریه در نمایش اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران و صیانت از اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، در کنار نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نظارتی نیز از سوی رئیس مجلس با نظرات مشورتی «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» بر مطابقت مصوبات هیئت وزیران با مصوبات مجلس، اعمال می‌گردد. از این رو، براساس مستندات قانونی، رئیس مجلس مرجع تشخیص مغایرت مصوبات هیئت وزیران با قانون است. سؤال اصلی این پژوهش، آسیب‌شناسی ماهیت ضمانت اجرای نظارت مذکور و آثار مترتب بر آن است. در پاسخ می‌توان گفت، تحول تدریجی نوع صلاحیت نظارتی رئیس مجلس از «صرف اطلاع و اعلام مغایرت مصوبه با قانون»

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران
mah_madadkar@yahoo.com

** دانشیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)
bizhan_abbasy@yahoo.com

*** استاد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران
khparvin@ut.ac.ir

**** استاد بازنشسته
Dr.sm.hashemi@gmail.com

به «لغو اثر نمودن از آن»، آن هم با عنایت به مفهوم ضمانت اجرای فوق و آثار مترتبه، ناقض برخی اصول و قواعد حقوقی نظیر اصل حاکمیت قانون (اصول نهم، سی و چهارم، هشتاد و پنجم، یکصد و سی و هشتم و... قانون اساسی)، اصل صلاحیت و مسئولیت پذیری مقامات اداری بوده و نهایتاً تضییع‌کننده حقوق شهروندی محسوب می‌گردد. در این تحقیق که از نوع توصیفی-تحلیلی است، از منابع کتابخانه‌ای بهره گرفته شده است.

کلید واژگان:

تضمین حقوق شهروندی، مصوبات هیئت وزیران، نظارت رئیس مجلس.

مقدمه

اصل حاکمیت قانون به عنوان پایه و اساس حقوقی عمومی در عصر حاضر ایجاب می‌کند که تمامی اعمال اداری مقامات اجرایی، قانونمند و تابع اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی - به عنوان مهم‌ترین نتیجه پذیرش اصل حاکمیت قانون - باشند؛ چراکه حقوق ابزاری مؤثر در راستای مشروعیت بخشیدن به عملکرد حکومت (در معنای موسع) و نتیجتاً حقانی کردن حاکمیت سیاسی موجود، خواهد بود.

در همین راستا، قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور تضمین قانونمندی مصوبات هیئت دولت، صرف نظر از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی را به عنوان مقامی سیاسی ناظر بر این مهم قرار داده است که مشروعیت قانونی یک فعل دولتی بر مبنای معیارهایی خاص، مشخص گردد.^۱ اگرچه نوع و ماهیت نظارت‌های مذکور متفاوت از یکدیگر است. مطابق با اصول «هشتاد و پنجم» و «یکصد و سی و هشتم» قانون اساسی و ماده واحده «نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس مصوب ۱۳۶۸ به ضمیمه اصلاحات و الحاقات بعدی»، رئیس مجلس به کمک نظرات مشورتی «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین»، در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت قانونی مصوبات هیئت وزیران اقدام به اتخاذ تصمیم نهایی نموده، در صورت تشخیص وی مبنی بر مغایرت مقرر با قانون، چنانچه بنا بر حکم صادره، هیئت دولت در مهلت مقرر اقدام به اصلاح مصوبه غیرقانونی ننماید، مصوبه مذکور فاقد اعتبار (ملغی‌الاثراً) می‌گردد و با توجه به عطف به ماسبق نشدن آثار مقرر و همچنین عدم قابلیت شکایت از مصوبات مغایر شناخته شده با قانون در دیوان عدالت اداری، تبعاً حقوقی که به واسطه اجرای مقرر غیرقانونی برای شهروندان ایجاد شده است، تزییع می‌گردد. با عنایت به اصل حاکمیت قانون، صلاحیت و مسئولیت‌پذیری مقامات اداری، از آنجا که به موجب قانون اساسی، حقوق عمومی مکلف به تنظیم حاکمیت سیاسی و تضمین حقوق ملت به موازات یکدیگر است، لذا نظارت رئیس مجلس در عین تنظیم قدرت سیاسی حکومت می‌تواند به منظور صیانت از

1. Myers, Hards and Philip Schradle, *Judicial Review procedures Act, submitted to the legislative, Assembly by action if the organ law Commission on February* Landen, 2003:1.

حقوق شهروندی نیز اعمال گردد؛ با این حال، سازوکار پیش‌بینی شده و اعمال ضمانت اجرای فوق از سوی رئیس مجلس بنا به برخی دلایل قانونی و حقوقی ناقض اصول مزبور محسوب می‌شود. اگرچه، منابعی چند در باب توصیف و تحلیل ماهیت نظارت مذکور نوشته شده‌اند، از آنجا که سیستم نظارتی موجود در کشور باید به عنوان ضمانت اجرایی مؤثر و کاربردی عمل نماید، آسیب‌شناسی ضمانت اجرای موجود ضروری قلمداد شده، نیازمند بررسی‌های لازم است. همین نکته، انگیزه‌ای برای انتخاب این موضوع به عنوان موضوع مقاله حاضر بوده است.

بر این اساس، پرسش اصلی این پژوهش اینگونه خواهد بود:

نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران به لحاظ ماهوی دارای چه نوع ضمانت اجرا و آثار حقوقی بوده و در این رابطه چه آسیب‌هایی مطرح است؟

نظارت مورد نظر در درجه نخست به موجب احکام کلی مصرح در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی - در جایگاه هنجار برتر - اعمال گشته، لیکن جزئیات امر در قوانین و مقررات مربوطه مطرح گردیده که صراحتاً در تعارض با اصول کلی حقوقی متعددی از جمله اصول فوق است و متأسفانه در نتیجه این تعارضات، تعدی قدرت عمومی به قلمرو حقوق شهروندی محرز و مسلم خواهد بود. در راستای پاسخ به پرسش طرح شده، پس از تبیین پیشینه و وضعیت کنونی نوع و آثار نظارت رئیس مجلس و ارائه اظهارات برخی از موافقان و مخالفان امر، به تحلیل و آسیب‌شناسی ضمانت اجرای رئیس مجلس و آثار حقوقی آن خواهیم پرداخت.

۱. ضرورت بررسی پیشینه و وضعیت فعلی نوع نظارت رئیس مجلس در راستای تبیین ضمانت اجرا و آثار حقوقی مترتبه

قدرت نظارتی مجلس برای محدود کردن دولت به کار رفته، ولی قدرت نظارتی مجلس نمی‌تواند با قدرت محدودکنندگی برابری کند؛ چراکه قدرت محدودکنندگی مفهومی وسیع‌تر دارد که شامل قدرت نظارتی مجلس نیز است.^۱ اختیارات دولت به قدر کافی محدود می‌گردد تا اطمینان حاصل شود که قانون غیرخودسرانه اعمال می‌شود.^۲ نظارت بر مقررات هیئت دولت از

1. Kin, L. "On Supervision Power in the Executive-Legislative Relationship", *Academic Journal of "One Country, Two Systems"*, 2015: 111-112.

2. Stein, R. "Rule of Law: What Does It Mean?" *Minnesota journal of international Law*, 2009:302.

حیث مغایرت یا عدم مغایرت آنها با قانون توسط رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان مقامی سیاسی اعمال می‌گردد. برخی این نظارت را از نوع حقوقی می‌دانند.^۱ لیکن «صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در هیچ یک از قالب‌های نظارتی در حقوق عمومی نمی‌گنجد»^۲ سیر تحول تدریجی نوع نظارت رئیس مجلس در گذر زمان، باعث ایجاد تغییراتی محسوس در ماهیت ضمانت اجرا و آثار حقوقی ناشی از آن گردیده است؛ چراکه پس از تغییرات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، با حذف سمت نخست وزیری و عهده‌دار شدن ریاست هیئت وزیران توسط رئیس جمهور (اصل ۱۳۴)، نظارت اصل (۱۲۶) سابق منتهی گردید و متعاقباً رئیس جمهور در قالب سلسله مراتب اداری بر هیئت وزیران نظارت دارد؛ با توجه به این امر «برای آنکه نظارت بر هیئت وزیران از سوی مقامی مستقل و جدا وجود داشته باشد»^۳ «اعضای شورای بازنگری قانون اساسی با تصمیم به تغییر مرجع ناظر در این رابطه به این نتیجه رسیدند که تناسب ایجاد می‌کند این کنترل به عهده مرجعی باشد که با قانون سروکار دارد و بر این اساس وظیفه فوق که بر عهده رئیس جمهور قرار داشت، بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی نهاد شد»^۴ مع الوصف، نظارت رئیس مجلس بر مقررات هیئت وزیران در ابتدای امر بنا بر اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی توسط قانون‌گذار اساسی توصیه شده که مضمون آن به ترتیب به شرح ذیل 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.»

۱. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده، *نظارت بر اعمال حکومت و اعمال اداری*، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۲۹.
۲. ویژه، محمد رضا، *ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت*، پژوهشنامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۹۳، شماره ۱، ص ۲۳۸.
۳. امامی، محمد، کورش استوار سنگری، *حقوق اداری*، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۸۶.
۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۸۱، ص ۱۰۱۳.

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

در منطوق احکام مصرح در ذیل اصول فوق، نوع نظارت و میزان صلاحیت رئیس مجلس صراحتاً بیان گردیده است؛ استفاده صرف از واژه «اطلاع» و «عودت به هیئت دولت برای تجدیدنظر»، نوع نظارت رئیس مجلس و میزان مداخله وی را در نظارت حقوقی بر مقررات دولتی تبیین نموده است؛ درواقع، «می‌توان گفت تکلیف دولت به تجدیدنظر در مصوباتی که مغایرت تمام یا قسمتی از آن توسط رئیس مجلس اعلام شده است، نوعی ضمانت اجرای مقررات خلاف قانون میباشد»^۱. همچنین ماده واحده نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس مصوب ۱۳۶۸ اشعار 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 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 اجرا را صادر نماید.» ماده واحده مزبور هم به صلاحیت نظارت «استطلاعی»^۲ رئیس مجلس اشاره داشته و ضمانت اجرای مربوطه را اصلاح مصوبه و دستور توقف روند اجرایی آن مقرر گردانیده است. لیکن به واسطه مشکلاتی که در زمینه تعاملات دولت با رئیس مجلس در رابطه با نحوه اجرای قانون فوق به وجود آمد، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ قانون الحاق پنج تبصره به قانون «نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس» را تصویب کرد که

۱. حسینی، راحله سادات، نحوه نظارت حقوقی بر اعمال حکومت با بررسی کارکردهای قانون‌گذاری و نظارتی اصول ۷۱، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، ماهنامه پژوهش ملل، تابستان ۹۶، شماره ۱۹، ص ۱۰۹.
 ۲. گونه‌ای از نظارت که صرفاً به کسب اطلاع مرجع یا مقام صالحه از یک عمل یا واقعه حقوقی بسنده می‌شود.

مطابق تبصره (۴) الحاقی، «... 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، ملغی‌الاجر خواهد بود.» با تصویب تبصره مزبور، مشخصاً میزان صلاحیت نظارتی رئیس مجلس از «صرف اطلاع» به «دخل و تصرف» در مقرر مغایر با قانون تسری و ضمانت اجرای آن نیز از «تکلیف دولت به تجدیدنظر در مصوبه مغایر با قانون» همراه با «توقف اجرای آن» به «الغای اثر کردن از مصوبه مذکور»، تغییر نموده است.

هرچند، تعارضات میان نظر رئیس مجلس و آرای دیوان عدالت اداری بر سر اعمال ضمانت اجرای فوق در موارد مشابه، منجر به بروز معضلاتی گردید که نهایتاً مجلس را در سال ۱۳۸۰ مصمم به تصویب قانون استفساریه ماده (۲۵)^۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری نمود. قانون استفساریه مذکور صراحتاً مقرر می‌داشت که در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری با رئیس مجلس شورای اسلامی بر سر موضوع مغایرت یا عدم مغایرت یک مصوبه دولتی با قانون، نظر دیوان معتبر و لازم‌الاتباع خواهد بود. لیکن از آنجا که اقدام فوق موجب تزلزل جایگاه و صلاحیت رئیس مجلس در امر نظارت حقوقی بر مصوبات هیئت وزیران می‌شد، قانون‌گذار با لحاظ این مهم، در سال ۱۳۸۸ هشتمین تبصره را به قانون «تحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس» الحاق نمود که صراحت حکم تبصره (۸) بیانگر نسخ صریح قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری بود.

بر طبق تبصره مزبور: «در مواردی که رئیس مجلس مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای هیئت دولت لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد... همچنین کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ نسخ می‌شود.» ... لیکن

۱. «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید... و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضای هیئت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند، حکم به ابطال آن صادر می‌شود.»

رسیدگی به جهات مغایرت با شرع منصرف از حکم مقرر در تبصره فوق‌الذکر می‌باشد...^۱ هشتمین تبصره الحاقی، خود، موجد معضل دیگری در باب آثار حقوقی ضمانت اجرای نظارت استصوابی گونه^۲ ریاست مجلس بر مقررات دولت قلمداد می‌گردد. البته نظارت رئیس مجلس به گذشته نیز تسری یافته و «شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود».^۳ با اختلافات حادث شده میان دولت و مجلس بر سر نظارت استصوابی رئیس مجلس و ضمانت اجرای آن، رئیس جمهور نامه‌ای خطاب به رهبری درباره نحوه اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تنظیم نمودند که طی نامه استفساری^۴ مقام رهبری، شورای نگهبان اقدام به تفسیر اصول مزبور نموده و در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ نظریه‌ای به قرار ذیل ارائه کرد: «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.»

بنابراین دیدگاه شورای مذکور در سال ۱۳۹۱ گواه جواز نظارت استصوابی رئیس مجلس است. این در حالی است که بند (۱) ماده ۱۲^۵ قانون فعلی دیوان که پس از تأیید شورای نگهبان لازم‌الاجرا گردیده، صلاحیت هیئت عمومی دیوان را از نظر رسیدگی به مصوبات دولتی عام‌الشمول دانسته است. مبرهن است که شورای نگهبان در دو نوبت از اظهارات خویش (نظریه تفسیری مورخ ۱۳۹۱ و ماده ۱۲ قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲) بر سر یک موضوع مشخص قائل به تفاوت شده است که این مهم جای تأمل دارد. مع‌الوصف، سیر تدریجی تحولات در نوع و

۱. رای شماره ۴۶۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. گونه‌ای از نظارت که به تأیید و یا عدم تأیید یک عمل یا واقعه حقوقی توسط مرجع یا مقام صالحه و دخل و تصرف حقوقی در آن می‌انجامد.

۳. تبصره ذیل ماده واحده نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس.

۴. نامه استفساری شماره ۶۰۸۲ - ۱/م مورخ ۱۳۹۱/۳/۳ مقام معظم رهبری.

۵. «حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.»

۶. به استثنای تصمیمات و مصوبات برخی از نهادهای مصرح در ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری.

ماهیت صلاحیت نظارتی رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران حائز اهمیت بوده است؛ چراکه آثار حقوقی خاصی را به دنبال داشته که در ادامه مباحث بدان خواهیم پرداخت.

۲. اختلافات حقوقی متأثر از نظارت استصوابی رئیس مجلس و بررسی مفهومی ضمانت اجرای نظارت مذکور

نوع نظارت رئیس مجلس برای صاحب‌نظران حقوقی محل ایجاد مناقشاتی بوده است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌گردد: موافقان نظارت استصوابی رئیس مجلس بر آن‌اند که «با قید عبارات ذیل اصول مزبور، مقصود قانون‌گذار این بوده که رئیس مجلس مرجع تشخیص مغایرت مقرر دولتی با قانون باشد و در صورت تأمین نشدن نظر وی توسط دولت، ضمانت اجرای قانونی نسبت به آن مقررات اعمال خواهد شد.»^۱ آنها معتقدند: «در اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی پیش از بازنگری که وظیفه نظارت بر مصوبات دولت برعهده رئیس جمهور نهاده شده بود، مصوبات دولت پیش از اعلام نظر رئیس جمهور فاقد اعتبار بود»^۲ و «از آنجا که اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مصمم بودند که نظارت رئیس مجلس همسنگ با نظارت رئیس جمهور از ضمانت اجرایی قوی برخوردار باشد؛ لذا اصل یکصد و سی و هشتم را با سبکی مشابه اصل یکصد و بیست و ششم قرار دادند.»^۳ موافقان نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی با استناد به ادله فوق، نفس امر نظارت و استصوابی بودن آن را صلاحیت تکلیفی رئیس مجلس می‌دانند. در مقابل، برخی حقوق‌دانان در مخالفت با نفس امر نظارت و همچنین استصوابی بودنش، ادله‌ای به شرح ذیل ارائه نموده‌اند:

۱. بر مبنای اظهارات پژوهشی دو حقوق‌دان موافق با امر نظارت رئیس مجلس (غمامی و محسنی)، اعتقاد مخالفین امر مزبور بر آن است که: «وضع قانون عادی نحوه اجرای اصول

۱. کدخدایی، عباسعلی و ابوالفضل درویشوند، **نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون**

اساسی)، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پاییز ۹۱، شماره ۱، ص ۹۹.

۲. نظریه تفسیری شورای نگهبان شماره ۲۲۶۰ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۵: «...مستفاد از اصل یکصد و بیست و ششم

قانون اساسی این است که قبل از اعلام نظر رئیس جمهور مصوبه قابلیت اجرایی ندارد.»

۳. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، پیشین، ص ۱۰۱۳-۹۹۰.

- (۸۵) و (۱۳۸) برخلاف قانون اساسی و صلاحیت رئیس مجلس را خلاف قاعده عدم صلاحیت افزایش می‌دهد.^۱
۲. «تفی صلاحیت از دیوان عدالت اداری در موارد تشخیص مغایرت توسط رئیس مجلس، مغایر بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۳ قانون اساسی است و از جهت مداخله قوه مقننه در تصمیمات قوه مجریه که طبق اصل ۶۰ قانون اساسی در صلاحیت آن قوه می‌باشد، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و اصل تفکیک قواست.»^۲
۳. «از متن صریح اصل (۱۳۸) استنباط می‌شود که به رئیس مجلس تنها اختیار تجدیدنظرخواهی از هیئت دولت در خصوص مصوبات خلاف قوانین داده شده و هیچگاه این دو اصل صراحتاً اختیار لغو مصوبات را به طور مستقیم به رئیس مجلس نداده است.»^۳
۴. «پیش‌بینی چنین ضمانت اجرایی مغایر اصول (۱۷۰ و ۱۷۳) قانون اساسی است، زیرا الغای اثر مصوبات دولتی صلاحیتی است که قانون اساسی تنها در اختیار دیوان قرار داده و اعطای همان صلاحیت به نهاد دیگر مغایر با اصول تفسیر قانون اساسی و خروج از صلاحیت‌های قانونی مجلس است.»^۴
۵. «نظارت رئیس مجلس در اصل (۱۳۸) نظارت اطلاعی می‌باشد؛^۵ چراکه صراحت ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸، در کاربرد واژه «اطلاع» دال بر این مهم است. پس این مقررات نیاز به تأیید ریاست مجلس ندارد.^۶ هرچند، اختلاف‌نظرهای پیش آمده در باب نظارت استصوابی گونه
-
۱. غمامی، سید محمد مهدی و فرید محسنی، آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس، فصلنامه دانش حقوق عمومی، بهار ۹۲، شماره ۳، ص ۷۸.
۲. منشی زاده، فرزانه، از اصول ۸۵ و ۱۳۸ اختیار لغو مصوبه هیئت وزیران استنباط می‌شود؟ [http:// www. dolat. ir](http://www.dolat.ir) ، (۹۷/۱۰/۵).
۳. عباسی، بیژن، نگرشی بر اختیارات رئیس مجلس براساس قوانین «اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی» ، [http:// www. dolat. ir](http://www.dolat.ir) ، (۹۷/۱۰/۵).
۴. محمد نژاد، پرویز، بررسی حقوقی صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت بر مصوبات دولت، [http://www. farsnews. com](http://www.farsnews.com) ، (۹۷/۱۰/۵).
۵. حبیب نژاد، سید احمد، ابزارهای نظارتی رئیس جمهور بر مصوبات قوه مجریه، فصلنامه حقوق اسلامی، تابستان ۸۹، شماره ۲۵، ص ۱۲۱.
۶. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ویرایش ششم، ۱۳۹۲، ص ۴۳.

رئیس مجلس می‌تواند از سوی مخالفان منتج به عدم ارسال مصوبات مذکور برای رئیس مجلس و یا عدم تبعیت از نظرات وی گردد، لیکن به رسمیت شناختن اینگونه نظارت می‌تواند ضمانت اجرای «الغای اثر از مصوبه» را با آثاری منفی در پی داشته که اکنون به بررسی مفهومی ضمانت اجرای مزبور می‌پردازیم. در کنار عمل «ابطال» مصوبات به عنوان ضمانت اجرای نظارت دیوان عدالت اداری که «به جهت طرح شکایت توسط اشخاص، نظارت قضایی نامیده می‌شود»^۱ ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت دولت، ابتدا «اصلاح مقرر خلاف قانون» و «توقف اجرای آن»، در صورت عدم تبعیت از نظر وی، محدود به ملغی‌الایثر نمودن از مصوباتی است که مغایر قانون می‌باشند؛ به رغم تشریفات ویژه هر یک در رسیدگی، نتیجه صلاحیت آنها یکی است: «اتخاذ تصمیم در مورد مخالفت مصوبات دولت با قوانین».^۲ لیکن به نظر می‌رسد ضمانت اجراهای «ملغی‌الایثر» و «ابطال» در نظارت‌های مذکور، مفاهیمی دوگانه و دارای آثار خاصی است. می‌توان گفت: اصطلاح «ملغی‌الایثر» به عنوان ضمانت اجرای غایی نظارت رئیس مجلس، مفهومی است مرکب از دو کلمه «ملغی» و «ایثر».

«ملغی» به معنای «باطل شده و لغو شده»^۳ و در اصطلاح حقوقی یعنی «تصرفی که از اثر انداخته شده است»^۴، واژه «ایثر» نیز «به آنچه بر چیزی مترتب شود»^۵ و در اصطلاح به معنای «پی‌آیندهای یک تصرف اعم از حقوقی یا غیر حقوقی»^۶ است. آثار یک عمل حقوقی نیز در سه حالت تسری به حال، آینده و گذشته بوده است که به مورد آخر «عطف به ما سبق شدن» نیز اطلاق می‌گردد. بنابراین، «لغو اثر» از یک مصوبه به معنای بی‌اعتبار کردن مصوبه در نظام حقوقی کشور است. «ایثر یک مقررۀ اجرایی از سویی اجرا و از سوی دیگر قابلیت استناد بدان

۱. پروین، خیراله و آربین پتفت، *حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و*

۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۹۴، شماره ۱، ص ۶۸.

۲. سوادکوهی فر، سام، *بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت*، <http://www.aria-law.com>، (۱۳۹۷/۱۰/۵).

۳. دهخدا، علی اکبر، *فرهنگ دهخدا*، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۲۸۰۷.

۴. انصاری، مسعود و محمد علی طاهری، *دانشنامه حقوق خصوصی*، جلد ۳، تهران: محراب فکر، ۱۳۸۶، ص ۱۹۶۲.

۵. دهخدا، علی اکبر، پیشین، ص ۸۹.

۶. انصاری، مسعود و محمد علی طاهری، پیشین، جلد ۱، ص ۶۱.

است. به عبارت دیگر، هنگامی مقررۀ آثار اجرایی ندارد که قابل اجرا نباشد و نتوان بدان استناد نمود. بدیهی است که در لغو آثار مقررات اجرایی، خود مقررۀ باید به قوت خویش باقی بماند. در «لغای اثر» مقررۀ از بین نمی‌رود، ولی در «ابطال»، مقررۀ از میان می‌رود و اثری از آن باقی نمی‌ماند.^۱ «اگرچه در ادبیات خارجی در دعاوی خصوصی، اصطلاحی که در لاتین رایج است و از آن استفاده می‌کنند، Null and Void است. نشان می‌دهد که اثر ابطال از ابتدا بوده است و به اصطلاح باطل تلقی می‌شود. ولی در حقوق عمومی به نظر نمی‌شود اصطلاح Null and Void را به کار برد. در حقوق عمومی تا جایی که صراحتاً معین نشده باشد، اثر ابطال از زمان ابطال و صدور رأی قضایی است.»^۲ بنابراین، اثر ابطال در حقوق عمومی با حقوق خصوصی متفاوت است و در حقوق عمومی، به منظور صیانت از نظم عمومی جامعه، اثر ابطال جز در موارد استثنایی-تضییع حقوق اشخاص و شرع مقدس- که در قانون^۳ به صراحت بیان گردیده است، معطوف به آینده خواهد بود. مفهوم «ابطال» نقطهٔ مقابل عمل «نسخ» قوانین است؛ چراکه «نسخ توسط اداره صورت گرفته، اداره نمی‌تواند آثار نسخ را به گذشته تسری دهد؛ زیرا مغایر با اصل عدم عطف به ما سبق شدن مقررات اداری است ولی ابطال در فرایند دادرسی اداری صورت می‌پذیرد و نتیجه یک رأی قضایی است. آثار نسخ رو به آینده است؛ چراکه مصوبه‌ای که نسخ می‌شود، در اصل از نظر قانونی فاقد مشکل بوده است. بنابراین، در تمام مدتی که نسخ نشده است، اعتبار قانونی خود را حفظ می‌کند. در مقابل، ابطال اعلام بطلانی است که از مدتی پیش از ابطال وجود دارد.»^۴

۳. آسیب‌شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس و آثار حقوقی مترتبه

مطابق آنچه گذشت، چنانچه «فاقد اعتبار نمودن مقررۀ» توسط رئیس مجلس به معنا و مفهوم «ابطال» از سوی دیوان عدالت اداری باشد، دارای آثار حقوقی خاصی است؛ «در واقع

۱. ویژه، محمد رضا، پیشین، صص ۲۳۳-۲۳۲.

۲. پژوهشگاه قوه قضاییه (پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل)، *نسبت نظارت دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی*، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۳، ص ۴۴.

۳. رک: ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۴. آقای طوق، مسلم، پیشین، صص ۳۴۷-۳۴۶.

هنگامی که دادگاه مصوبه یک نهاد اداری را ابطال می‌کند، به معنای لزوم احیای وضعیتی است که قبل از اجرایی شدن مصوبه ابطال شده حاکم بوده است و اداره ملزم است فرایند مقررات‌گذاری دیگری را شروع کند، البته اگر می‌خواهد دوباره با موضوع مواجه شود.^۱ همانند دیوان عالی فدرال آمریکا که چنانچه مصوبه‌ای را به جهت مغایرت با قانون اساسی ابطال نماید، آثار آن مصوبه از میان می‌رود.^۲

آثار زمانی عمل «ابطال» بر مبنای حکم ماده ۱۳^۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قابل تجزیه و تحلیل است؛ مطابق ماده فوق، به طور کلی اثر ابطال مصوبات دولت از زمان صدور رأی هیئت عمومی دیوان است، مگر مصوباتی که مخالف شرع و یا موجب تضییع حقوق اشخاص بوده‌اند که اثر ابطال در این قبیل موارد به زمان تصویب مصوبه مذکور تسری می‌یابد. اولاً، هرچند به موجب حکم قسمت اول ماده مزبور، نگرشی کلی نسبت به ارجاع اثر ابطال مصوبات به زمان صدور رأی و نادیده انگاشتن مقررات مغایر با هنجارهای برتر در فاصله زمانی تصویب تا صدور رأی، ناقض اصل مسلم حقوق عمومی یعنی اصل «حاکمیت قانون» و «سلسله مراتب هنجارهای حقوقی» است؛ لیکن بنا بر قسمت دوم همین ماده، اثر ابطال مصوبات تضییع‌کننده حقوق شهروندی به زمان تصویب تسری داشته، بدین صورت با عمل «ابطال» به مفهوم سرایت نتیجه به گذشته، می‌توان صیانتی حداقلی از اصل حاکمیت قانون انجام نمود. البته با حداکثر احتیاط در رابطه با احتمال به مخاطره افتادن امنیت حقوقی ناشی از بی‌اعتباری اعمال اجرایی که تا پیش از ابطال، براساس مصوبه انجام پذیرفته‌اند.

دوماً، با سرایت آثار ابطال مصوبه خلاف قانون به زمان تصویب، می‌توان با لحاظ حقوقی که تابعین مقررۀ دولتی در مدت زمان اجرای آن کسب نموده‌اند، به احیای آن دسته از حقوق قانونی شهروندان که به موجب تصویب و اجرایی شدن مقررۀ مزبور تضییع گردیده است، با الزام دستگاه اجرایی خاطی به جبران خسارت همت گماشت.

۱. آقای طوق، مسلم، تاملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون، فصلنامه مطالعات حقوق

عمومی، تابستان ۹۷، شماره ۲، ص ۳۴۹.

2. Conrad, D. "The Retroactive effect of vacating Agency Regulation", *Pace Environmental Law Review*, 2011: 16.

۳. «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.»

در برخی قوانین کشور اصطلاح «ملغی الاثر» در کنار «نسخ قانون» به کار رفته است.^۱ «نسخ» یک قانون، از اثر انداختن قانون سابق توسط قانون لاحق است؛ «همان‌گونه که «نسخ» یک مصوبه دولتی برخلاف عمل حقوقی «ابطال»، منحصر به آینده بوده و آثار گذشته آن محفوظ می‌ماند، «ملغی الاثر» نیز نمی‌تواند اثر قهقرایی داشته باشد. مصوبه‌ای بوده، اجرا شده است و از یک مرحله‌ای به بعد اجرا نشده؛ در این صورت وضعیت بفرجی پیدا می‌شود؛ علت آن هم این است که یک مصوبه دوره حیات عمومی داشته است.^۲ بنابراین، در خصوص بی‌اعتباری مصوبات، اثر حکم رئیس مجلس به زمان تحقق اسباب لغو اثر از مصوبه (انقضای مهلت یک هفته‌ای برای اصلاح مقرر و ابلاغ آن به مراجع ذی‌ربط) تسری یافته و می‌توان گفت، عمل «ملغی الاثر نمودن» همچون «نسخ» آثاری معطوف به آینده داشته و نتیجتاً از لحاظ مفهومی نقطه مقابل عمل «ابطال» است. مسلماً، ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس در مفهومی مخالف با «ابطال» می‌تواند آثار منفی ذیل را به همراه داشته باشد: اولاً، عدم تسری اثر لغو مصوبات خلاف قانون به زمان تصویب، هرچند موجب تضمین امنیت حقوقی اعمال اداری است که براساس مصوبه مذکور اجرایی گشته‌اند، ولی این امر در تضاد کامل با اصل حاکمیت قانون و در واقع، بی‌تفاوتی نسبت به قوانینی است که در روند اجرای مصوبه مزبور نقض گردیده‌اند که صیانت از این مهم، ضمانت اجرای مطلوبی می‌طلبد.

دوماً، اجرای یک مصوبه در دستگاه‌های اجرایی تا قبل از ارائه نظر قطعی رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مصوبه با قانون و ملغی الاثر نمودن آن پس از مهلت مقرر، موجب برخی حقوق برای شهروندان گردیده است که مسلماً بی‌اعتبار نمودن مقرر با عنایت به عطف به ماسبق نشدن آثار لغو آن، تبعاً موجب از دست رفتن حقوق شهروندی می‌گردد. مع‌الوصف، از آنجا که با توجه به مفهوم اثر نظارت رئیس مجلس، عملاً امکان عطف به ماسبق شدن آثار بی‌اعتباری مصوبات غیرقانونی وجود نداشته است؛ به‌علاوه، در پی اعلام نظر رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مصوبه با قانون، به موجب حکم تبصره (۸) الحاقی ۱۳۸۸ رسیدگی دیوان عدالت اداری به آن مقرر صرفاً از نظر قانونی منتفی می‌گردد؛ چراکه با لغو اثر نمودن از مقرر دیگر موضوعی برای

۱. بر اساس ماده ۳ قانون پاکسازی ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۵۹، «قوانین مغایر با این قانون منسوخ و ملغی الاثر است.»

۲. پژوهشگاه قوه قضاییه (پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل)، پیشین، ص ۴۳.

نظارت دیوان عدالت اداری وجود نخواهد داشت. بنابراین، به‌رغم تضمین حقوقی که اشخاص بر مبنای مصوبه دولتی و در زمان اجرایی شدن آن کسب نموده‌اند، امکان صیانت و احیای آن دسته از حقوقی که شهروندان پیش از تصویب مقررۀ مذکور، قانوناً دارا بوده و با تصویب و اجرایی شدن آن مقررۀ متاسفانه از آنها سلب گردیده است، غیرممکن خواهد شد.

در این رابطه، برخی معتقدند که «بنا بر تفسیر مضیق صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی، 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.»^۱ به‌طور کلی با عنایت به روند نظارت رئیس مجلس، دو فاصله زمانی مطرح است: ۱- فاصله تصویب مصوبه تا ارجاع موضوع به رئیس مجلس و اظهار نظر نهایی رئیس مجلس مبنی بر احراز مغایرت یا عدم مغایرت؛ ۲- فاصله زمانی میان اعلام نظر رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مقررۀ با قانون تا اصلاح مصوبه توسط مرجع تصویب یا ملغی الاثر شدن در صورت عدم بازنگری در موارد خواسته شده.

برخی دیگر از صاحب‌نظران بر این باورند که فاصله دوم محل تعارض تبصره و صلاحیت دیوان می‌شود. «چون تبصره مقرر می‌دارد اگر نظر قطعی رئیس مجلس داده شد، دیگر صلاحیت دیوان منتفی است. در این حالت در عمل ممکن است تعارض ایجاد شود؛ یعنی مصوبه‌ای توسط رئیس مجلس مغایر اعلام شود و به هیئت وزیران ارجاع گردد، هیئت وزیران هم هنوز مهلت دارد و به نتیجه نرسیده است. اگر در این فاصله مصوبه‌ای در هیئت عمومی طرح شود، آیا براساس تبصره الحاقی، هیئت عمومی صلاحیت رسیدگی دارد یا خیر؟ به نظر می‌رسد که اگر ما تبصره ۸ را حاکم بدانیم، باید بگوییم اینجا دیوان صلاحیت ندارد. اما باید گفت که در اینجا می‌توان به آن قاعده کلی که مقرر می‌دارد: عام لاحق، خاص سابق را نسخ نمی‌کند، عمل نکرد. توضیح آنکه مطابق ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی، اگر دو قانون با یکدیگر تعارض داشتند، باید مطابق اصول، رفع تعارض صورت گیرد. از جمله اصول، اصول فقه است که در مقام تعارض می‌گوید: عام اگر لاحق باشد یا سابق، اثری در خاص ندارد. اما این امر را می‌توان اینگونه تفسیر

۱. ویژه، محمدرضا، پیشین، ص ۲۳۷.

نمود که قانون عامی در خاص اثر ندارد که در مقام بیان، حداقل در این موضوع نباشد؛ اگر بود ما می‌گوییم: عام این اثر را دارد و خاص سابق را نسخ می‌کند؛ زیرا ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تمامی فروض صلاحیت هیئت عمومی را بیان داشته و آگاه به سوابق بوده و با توجه به تبصره ۸ موارد استثنا از صلاحیت دیوان را تعیین کرده است. پس در یک حالت که رئیس مجلس مصوبه را مغایر قانون اعلام کند و هنوز مهلت منقضی نشده باشد، دیوان صلاحیت دارد وارد شود و وقتی وارد شد، نظر دیوان ملاک است.^۱

مع الوصف، بی‌توجهی به موارد فوق از سوی مسئولین امر به معنای نقض اصل مسئولیت مقامات اداری و عدم پاسخگویی آنها به مردم در قبال معضلات پیش آمده است. این در حالی است که بر اساس اصل سی و چهارم^۲ قانون اساسی، حق دادخواهی همه افراد ملت در دادگاه‌های صالح و دسترسی به اینگونه دادگاه‌ها به رسمیت شناخته شده است، سلب یا محدودیت چنین حقی نمی‌تواند دارای وجاهت قانونی باشد. با استناد به اصل مذکور، اشخاصی که حقوق قانونی ایشان به موجب مصوبات غیرقانونی هیئت دولت تضییع گردیده است، می‌توانند مطابق با ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان، در دیوان عدالت اقامه دعوا نمایند. علیرغم نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۳۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان که اثر ابطال مصوبات دولتی را از زمان صدور حکم ابطال دیوان می‌داند؛ به موجب قسمت دوم ماده ۱۳ قانون اخیرالذکر، اثر ابطال مصوبات به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، به زمان تصویب مصوبه مترتب می‌شود. لذا اشخاص ذی‌نفع می‌توانند نسبت به مطالبه خسارت حاصله از اثر مقرر خلاف قانون اقدام نمایند.

اگرچه این روند قانونی توسط مقنن صرفاً در راستای تحقق اصول حاکمیت قانون، صلاحیت و مسئولیت مقامات اداری و به منظور تضمین و صیانت از حقوق شهروندی است، حکم مصرح در تبصره (۸) قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس، در قالب قاعده حقوقی فروتر در برابر قانون اساسی قرار گرفته و صراحتاً ناقض هنجار

۱. پژوهشگاه قوه قضائیه (پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل)، پیشین، صص ۳۰-۲۹.

۲. «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»

برتر حقوقی به حساب می‌آید؛ تأسف‌بارتر آنکه، هیچ‌گونه مقام یا مرجعی به منظور دادخواهی مردم از تصمیم رئیس مجلس مبنی بر (لغو اثر کردن از مقررہ دولتی)، در قوانین پیش بینی نشده است و علیرغم اعمال صلاحیت دیوان عدالت اداری در فقره رسیدگی به شکایات واصله از تصمیمات اداری نهادهای حکومتی که هم در بطن قوانین مربوطه و هم با توجه به رویه عملی موجود، محرز و قابل رؤیت است، با این حال مسکوت ماندن صلاحیت مرجع مذکور در بررسی اعتراضات اشخاص ذی‌نفع نسبت به مقررات ملغی‌الاثربوده، با توجه به تشکیلات و تخصص قضایی دیوان، تأمل برانگیز است. فلذا، ضمانت اجرای نهایی نظارت رئیس مجلس که همانا الغای اثر کردن از مصوبات غیر قانونی دولت بوده و از سوی دیگر، سلب صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات مزبور، نقض آشکار اصول (قانون‌مداری، صلاحیت، مسئولیت و پاسخگویی مقامات اداری) قلمداد شده است که منتج به آثار منفی چون سلب حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان^۱ و متعاقباً حق دادخواهی ذی‌نفعان در محاکم صالحه است.

۱. مطابق قسمت آخر اصل نهم قانون اساسی، «...هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند.»

نتیجه‌گیری

اگرچه نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی از لحاظ خودکارگونه بودن و سرعت عمل در رسیدگی، ساز و کار مناسبی به منظور نظارت بر مصوبات هیئت وزیران است، از طرفی، نظارت حقوقی مذکور از بُعد زمانی، نظارت «پسینی» یا نظارتی است که رأساً اما پس از اجرای مقرر در نهادهای اداری اعمال گشته و از این رو به دلیل بازه زمانی که از تصویب مصوبه تا ارجاع به ریاست مجلس برای بررسی و اعلام نظر قطعی ایشان مبنی بر مغایرت و یا عدم مغایرت مقرر و ایضاً لغو اثر شدن از آن، به طول می‌انجامد، با وجود معضلات ناشی از نقض برخی از اصول و قواعد حقوقی (همچون اصل حاکمیت قانون، اصل مسئولیت مقامات و...) در مدت زمان مذکور شاید نتواند به گونه‌ای جامع، مؤثر واقع گردد. از طرف دیگر، پیش‌بینی ضمانت اجرایی همچون «ملغی‌الاثربودن» برای مصوباتی که توسط رئیس مجلس مغایر با قانون تشخیص داده شده و هیئت وزیران اقدام به اصلاح ایراد نکرده است، مستند به تبصره (۴) ماده واحده نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس مصوب ۱۳۶۸، هرچند به درستی هدف قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۵۸ را تأمین کرده و نظارت رئیس مجلس را تا حد مقدور به نظارت رئیس جمهور در قانون سابق میدل نموده است. با این حال، تغییر قانونی و عملی مفهوم «ملغی‌الاثربودن» به انحصار یافتن آثار لغو نسبت به آینده و عدم سرایت نتیجه عمل حقوقی مزبور به گذشته، مشکلاتی را در پی داشته است که علت آن را باید در بی‌توجهی به اقتضات نظارت رئیس مجلس و نظارت عام‌الشمول دیوان عدالت اداری دانست.

بنا بر نتایج این پژوهش، می‌توان اذعان داشت که ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس که «ملغی‌الاثربودن» از مصوبات هیئت وزیران است، هر چند همانند اثر «ابطال» از سویی، منجر به بی‌اعتباری مصوبه خواهد شد، به لحاظ مفهومی، در تسری آثار اعمال حقوقی مذکور تفاوت چشمگیری وجود داشته که نادیده انگاشتن آن سبب نقض قواعد برتر حقوقی (اصل قانون‌مداری) در اثنای اجرایی شدن مصوبه مغایر با قانون، تضييع حقوق شهروندان و نهایتاً در معنای عدم مسئولیت مقامات مربوطه خواهد بود. از سوی دیگر، با عنایت به اینکه اصل سی و چهارم قانون اساسی، حق دادخواهی و دسترسی مردم به دادگاه صالح را به عنوان یکی از حقوق ملت بر شمرده است، لذا محدود کردن صلاحیت عام دیوان عدالت اداری به استناد تبصره (۸) الحاقی به ماده واحده فوق‌الاشعار، در رابطه با ابطال مصوباتی که به واسطه تضييع حقوق شهروندی امکان

عطف به ماسبق شدن آثار ابطالشان قطعی است، مسلماً ناقض اصول سه‌گانه حاکمیت قانون، صلاحیت و مسئولیت‌پذیری مقامات اداری و متعاقباً موجب تعدی و تعرض حاکمیت سیاسی به قلمرو حقوق فردی و اجتماعی خواهد بود. زیرا هرچند بی‌اعتباری مصوبه غیرقانونی به واسطه برگشت‌ناپذیر بودن آثار لغو به زمان تصویب، تضييع‌کننده حقوق شهروندان بوده است، با درخواست ابطال همان مصوبه مغایر اعلام شده، از دیوان، می‌توان آثار ابطال را به زمان تصویب تسری داد و مانع تضييع حقوق مذکور گردید؛ لیکن عملاً مشهود بوده است که پس از طرح مصوبات مغایر اعلام شده با قانون در هیئت‌های تخصصی دیوان، این‌گونه در گزارش کار هیئت ذکر شده که مصوبه مزبور پیش‌تر غیرقانونی تشخیص داده شده است و قابل طرح در هیئت عمومی نیست.

در این صورت دیوان صلاحیت ورود به آن را ندارد، اما چنانچه همان مصوبه مغایر اعلام شده با قانون از جهات مغایرت با شرع یا قانون اساسی مورد دادخواهی قرار گیرد، پس از طرح در هیئت‌های تخصصی به هیئت عمومی راه یافته، دیوان می‌تواند از جهات مذکور نیز مصوبه را بی‌اعتبار نماید. در راستای رفع یا کاهش ایرادات موجود در ضمانت اجرای نظارت فوق می‌توان راهکارهایی به شرح ذیل ارائه داد: فی الحال با اقدام به حذف تبصره ۴ الحاقی ۱۳۷۸ می‌توان میزان صلاحیت رئیس مجلس را به «درخواست اصلاح و توقف اجرای مصوبه» محدود کرد و با فرض ذی‌نفعی عده‌ای کثیر در رابطه با مقررات تحت نظارت رئیس مجلس، وی همانند هر شخص حقیقی و حقوقی دیگری می‌تواند در پی عدم اصلاح مرجع تصویب کننده، از دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام قضایی، درخواست ابطال مصوبه مزبور را داشته، به عنوان شخصی مسئول نتیجه رأی دیوان را به هیئت دولت اعلام نماید تا از بی‌اعتباری مقرر، نقض فحواى اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی - به عنوان هنجار برتر حقوقی - و تبعاً تضييع حقوق اشخاص به جهت عدم سرایت آثار لغو به گذشته، جلوگیری گردد. در غیر این صورت، پذیرش نظارت عام دیوان نسبت به کلیه مصوبات هیئت وزیران - حتی موارد اعلام مغایرت با قانون - می‌تواند راهکار دیگری برای رفع این چالش باشد.

به عبارتی بهتر، اگر مقصود مقنن از موارد نفی صلاحیت دیوان به موجب حکم مصرح در تبصره ۸ الحاقی، صرفاً موارد تشخیص و اعلام مغایرت رئیس مجلس است که صراحتاً در منطوق تبصره مذکور نیز بدان اشاره شده است، می‌توان گفت که صرف اعلام مغایرت از سوی وی، نمی‌تواند عاملی برای انتفای موضوع رسیدگی دیوان محسوب گردد؛ چراکه پس از اعلام

مغایرت با قانون و تا پیش از موعد انقضای مهلت تجدیدنظر، مقررره همچنان موجد آثار حقوقی (قابل اجرا و استناد) بوده و اگر به دلیل عدم بازنگری هیئت دولت، از مقررره مربوطه الغای اثر یا رفع اثر و رد اعتبار صورت نگیرد، می‌توان از آن به مرجع قضایی شکایت نموده، چه بسا که حکم قضایی مبنی بر عدم مغایرت قانونی باشد.

لیکن چنانچه مقصود مقنن از موارد نفی صلاحیت دیوان، در رابطه با مصوباتی باشد که پس از اعلام مغایرت با قانون و ظرف مدت مقتضی به واسطه الغای اثر از آنها، فاقد اعتبار و اثر حقوقی شده و نتیجتاً دیگر قابلیت اجرا و استناد نداشته که نیازمند پیگیری قضایی باشند و بدین دلیل است که رسیدگی قضایی دیوان به لحاظ موضوعی منتفی است؛ باید گفت: اولاً، مقنن در متن حکم تبصره ۸ الحاقی، صرفاً به عبارت «تشخیص و اعلام مغایرت مصوبه با قانون» به عنوان دلیلی برای نفی صلاحیت نظارتی دیوان در همان مورد، بسنده نموده و تصریحی به «لغو اثر از مقررره» به عنوان دلیل مذکور نداشته است. ثانیاً حتی اگر مقصود وی به‌طور ضمنی مبنی بر رابطه مستقیم میان «بی‌اثر شدن یک مقررره» و «عدم ورود دیوان به موضوع همان مقررره» آن هم به دلیل فقدان موضوع رسیدگی باشد؛ در این حالت نیز مطابق مباحث پیشین، در فاصله زمانی بین اعلام مغایرت مقررره تا لغو اثر از آن (به واسطه عدم اصلاح هیئت وزیران)، می‌توان با عنایت به نفع عمومی و با ملحوظ نظر قرار دادن قاعده عامی (ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) که ضمناً در مقام بیان قواعد سابق بوده است، با اقدام به نسخ ضمنی تبصره ۸، در راستای صیانت از حقوق شهروندی همت گماشت.

اما به عنوان اهدافی بلند مدت، می‌توان در این اندیشه بود که اولاً، همچون شورای دولتی فرانسه که مشاور دولت و هیئت وزیران در تهیه لوایح قانونی است، برای دیوان عدالت نیز این امکان فراهم شود که بدون سلب یا محدود نمودن صلاحیت مقررره‌گذاری مقامات ذی‌صلاح و نقض اصل استقلال قوا، به دلیل کثرت تصمیمات اداری موجود، صرفاً درباب مقررات دولتی قبل از وضع و اجرای مقررره، نظر مشورتی خود را در رابطه با مغایرت یا عدم مغایرت آن با هنجارهای برتر ارائه داده، از این طریق با نظریات غیرالزام‌آور خود نه فقط در حوزه صلاحیت تخصصی نهاد اجرایی دخالت نکرده، بلکه در ضمن تبدیل نظارتی منفعلانه به نظارتی فعال و خودکارگونه، با هشدار به موقع نسبت به مغایرت «قانونی، شرعی و ...» به مراجع تصویب کننده، تا حد امکان از وضع این‌گونه مقررات و نتیجتاً نقض اصل حاکمیت قانون و تضییع حقوق مکتسبه شهروندی پیشگیری نماید. ثانیاً، علاوه بر تدبیر مزبور، سازمانی مستقل با نام «سازمان بررسی و تطبیق

مصوبات دولت با قانون» با ساختاری قانونی امر نظارت بر مصوبات هیئت وزیران و یا حتی کلیه مصوبات دولتی - را از نظر قانونی (از لحاظ مطابقت با قانون عادی) راساً و پس از وضع مصوبات مذکور ولی پیش از اجرایی شدن آنها بر عهده گرفته تا آن دسته از مقرراتی که به هر دلیل فاقد نظارت مشورتی دیوان بوده یا به آرای مشورتی آن بی‌توجه بوده‌اند، در نتیجه رسیدگی سازمان، چنانچه مغایر با قانون تشخیص داده شوند، در ابتدا توسط مرجع مذکور، با ذکر دلایل برای تجدید نظر - در مهلت مشخصی - به مرجع تصویب کننده عودت شده، در صورت اصلاح توسط مرجع یا مقام مزبور و تأیید اصلاحات از سوی سازمان، به منظور نظارت شرعی و قانونی (قانون اساسی) به تأیید شورای نگهبان رسیده، سپس تقدیم دولت گردند؛ لیکن در صورت عدم بازنگری لازمه از سوی مرجع یا مقام تصویب کننده، اعضای سازمان در مدتی مقرر اقدام به اصلاح مقرر شده، نموده، سپس مصوبه اصلاح شده تحت نظارت شورای نگهبان قرار گرفته، نهایتاً به دولت تقدیم شود. براین اساس، با عنایت به اعمال نظارت‌های دوگانه توسط مراجع مورد بحث، مسلماً دیگر نیازی به نظارت استصوابی رئیس مجلس که به عنوان یکی از نمایندگان مردم در قوه مقننه در جایگاهی هم‌شأن اعضای کابینه دولت قرار دارد، نبوده است، بلکه این مدل نظارت‌های برون‌سازمانی از سوی نهادهایی با جایگاهی متفاوت اعمال می‌گردد و تبعاً ترسیم و پیاده‌سازی نظارت‌های فوق، چالش‌های متأثر از ضمانت اجرای فعلی نظارت رئیس مجلس را که همانا نقض برخی اصول و قواعد حقوقی بحث شده و آثار منفی مترتب بر تضمین حقوق شهروندی بوده است، در پی نخواهد داشت. البته به منظور صیانت از حق دادخواهی مردم نسبت به مصوبات مورد تأیید یا اصلاح شده توسط سازمان مذکور، باید مرجعی را صالح به امر نظارت بر مصوبات مزبور قرار داد که مشخصاً با سپردن این مسئولیت به دیوان عدالت اداری با سبقه صلاحیتی عام در زمینه نظارت بر مصوبات دولت، می‌توان صلاحیت قضایی دیوان را در این زمینه همچنان ابقا نمود. ناگفته نماند، ایجاد رکنی مشورتی برای دیوان و تأسیس سازمان اخیرالذکر، علاوه بر ضرورت بازنگری برخی اصول و مواد قانونی در قانون اساسی و قوانین عادی مربوطه، نیاز به تدوین اصل یا اصولی از قانون اساسی که بحث ساختاری و تشکیلاتی آنها را به‌طور کلی مطرح و تبیین جزئیات امر را به قانون‌گذار عادی تکلیف نماید، شدیداً احساس می‌گردد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، **صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۸۱.
۲. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۳. انصاری، مسعود و محمد علی طاهری، **دانشنامه حقوق خصوصی**، تهران: محراب فکر، جلد ۱ و ۳، ۱۳۸۶.
۴. پژوهشگاه قوه قضاییه (پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل)، **نسبت نظارت دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی**، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۳.
۵. دهخدا، علی اکبر، **فرهنگ دهخدا**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی زاده، **نظارت بر اعمال حکومت و اعمال اداری**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، **مجموعه نظرات شورای نگهبان**، تهران: دادگستر، ۱۳۸۱.
۸. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: میزان، ویرایش ششم، ۱۳۹۲.

مقاله

۹. آقای طوق، مسلم، **تاملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون**، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، تابستان ۹۷، شماره ۲.

۱۰. پروین، خیراله و آرین پتفت، **حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۹۴، شماره ۱.
۱۱. حبیب نژاد، سید احمد، **ابزارهای نظارتی رئیس جمهور بر مصوبات قوه مجریه**، فصلنامه حقوق اسلامی، تابستان ۸۹، شماره ۲۵.
۱۲. حسینی، راحله سادات، **نحوه نظارت حقوقی بر اعمال حکومت با بررسی کارکردهای قانونگذاری و نظارتی اصول ۷۱، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی**، ماهنامه پژوهش ملل، تابستان ۹۶، شماره ۱۹.
۱۳. غمامی، سید محمد مهدی و فرید محسنی، **آسیب شناسی مغایرت های تصویب نامه های دولت در رسیدگی رئیس مجلس**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، بهار ۹۲، شماره ۳.
۱۴. کدخدایی، عباسعلی و ابوالفضل درویشوند، **نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پاییز ۹۱، شماره ۱.
۱۵. ویژه، محمد رضا، **ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت**، پژوهشنامه حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۹۳، شماره ۱.

قوانین

۱۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
۱۸. قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه بامسئولیت‌های رئیس مجلس همراه الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۸ و آیین نامه مربوطه مصوب ۱۳۹۱.
۱۹. قانون پاک سازی ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۵۹.

منبع الکترونیک

۲۰. سواد کوهی فر، سام، **بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت**، <http://www.aria-law.com>، (۱۳۹۷/۱۰/۵).

۲۱. عباسی، بیژن، نگرشی بر اختیارات رئیس مجلس براساس قوانین «اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی»، [http:// www.dolat.ir](http://www.dolat.ir)، (۹۷/۱۰/۵).
۲۲. محمد نژاد، پرویز، بررسی حقوقی صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت بر مصوبات دولت، (<http://www.farsnews.com>)، (۹۷/۱۰/۵).
۲۳. منشی‌زاده، فرزانه، از اصول ۸۵ و ۱۳۸ اختیار لغو مصوبه هیئت وزیران استنباط می‌شود؟ [http:// www.dolat.ir](http://www.dolat.ir)، (۹۷/۱۰/۵).

(ب) منابع انگلیسی

Books

24. Myers, Hards and Philip Schradle, *Judicial Review procedures Act, submitted to the legislative, Assembly by action if the organ law Commission on February, LANDEN, 2003.*

Articles

25. Conrad, D. "The Retroactive effect of vacating Agency Regulation", *Pace Environmental Law Review*, 2011.
26. Kin, L. "On Supervision Power in the Executive-Legislative Relationship", *Academic Journal of "One Country, Two Systems"*, 2015:
27. Stein, R. "Rule of Law: What Does It Mean?" *Minnesota journal of international Law*, 2009.