

## نحوه نظارت حقوقی بر اعمال حکومت با بررسی کارکردهای قانونگذاری و نظارتی اصول ۷۱، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

راحله سادات حسینی<sup>۱</sup>

### چکیده

امروزه حقوق اساسی با تفکر حفظ و اعمال دموکراسی بر مبنای اصول قانون اساسی، تفوقی برای هیچ یک از قوا نسبت به دیگری قائل نمی‌باشد و بر تعادل و یا به عبارتی استقلال قوا تأکید دارد. بنابراین نحوه ارتباط این سه قوه با یکدیگر، میزان اختیارات و صلاحیت‌های هر یک از آنها و در واقع تعادل قوا در کنار تفکیک قوا با بررسی ساختار نظارتی موجود در قانون اساسی از مباحث قابل تأمل در حوزه حقوق عمومی می‌باشد و نظارت حقوقی یکی از مهمترین اقسام نظارت در حقوق عمومی به منظور بررسی حیطه اختیارات و قلمرو قوا است. از میان ۱۷۷ اصل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۶۰ اصل به مجلس شورای اسلامی اختصاص یافته که ۱۸ اصل به ابزارهای نظارتی آن مربوط می‌شود که از مجموع اصول فوق، دو کارکرد متمایز نتیجه‌گیری می‌شود: ۱- قانونگذاری ۲- نظارت. موضوع این مقاله نحوه نظارت حقوقی بر اعمال حکومت به تفکیک در اصل ۷۱ ق.ا (صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری) و اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا (نظارت بر مصوبات هیأت وزیران) با تأملی بر حیطه صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. لذا در این مقاله کوشیده شده است تا عیوب، ابهامات و تناقضات موجود در اصول فوق‌الذکر بازبینی و به چالش کشیده شود.

**واژگان کلیدی:** نظارت، قانونگذاری، رئیس مجلس، صلاحیت، ضمانت اجرا.

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

## مقدمه

فرضیه فرعی: نظارت ریاست مجلس شورای اسلامی فاقد کارکرد قانونی می‌باشد.  
بنابراین ابتدا به بررسی اصل ۷۱ ق.ا و سپس اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا همچنین نوع صلاحیت نظارتی ریاست مجلس شورای اسلامی خواهیم پرداخت.

### نظارت مجلس از راه قانون گذاری (اصل ۷۱ ق.ا)

۱- اصل ۷۱ قانون اساسی (مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸) مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

#### الف- صلاحیت عام قانونگذاری

بنابر اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت عام قانون گذاری است. ایفای این وظیفه نوعی نظارت حقوقی نسبت به حوزه اجرایی و سایر امور کشور می‌باشد. کارشناسی درخصوص طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان و جمع‌آوری اطلاعات لازم و تحلیل آنها توسط اشخاص کافی نیست و مجلس خود باید برای اعمال چنین نظارت گسترده‌ای آمادگی داشته باشد تا نیازها را بررسی و براساس آنها به تجزیه و تحلیل طرح‌ها و لوایح بپردازد. لذا شناسایی خلاهای قانونی و نارسایی‌های ناشی از نقص قوانین نقش موثری در کارآمدی مجلس خواهد داشت (عمیدزنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۲۸-۱۳۰). دامنه قانون گذاری مجلس شورای اسلامی جز در اصول ۷۲ (عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی)، ۷۹ (حکومت نظامی)، ۸۱ (امتیاز تشکیل شرکت خارجی)، ۶۰ (اعمال و وظایف قوه مجریه)، ۶۱ (اعمال قوه قضائیه) و حوزه اختیارات رهبری

دو رکن از ارکان هر نظام حقوقی، «قانونگذاری» و «نظارت» می‌باشد و سازوکار این ارکان در مجموعه قوانین آن نظام ذکر شده است. بنابراین همانگونه که قانونگذاری عملی مهم در ساختار حاکمیتی یک نظام می‌باشد، نظارت بر قوا نیز حائز اهمیت بوده و در واقع اعمال اصل تفکیک قوا و یا استقلال قوا از طریق نظارت هر یک از قوا بر دیگری مقدور می‌باشد. به عبارتی تفکیک قوا، توازن قوا و تحدید قدرت ناشی از التزام و ضرورت رکن نظارت در هر حاکمیت مبتنی بر نظامات حقوقی می‌باشد. ساز و کار نظارت قوا بر یکدیگر ناشی از اصول مصرح در قانون اساسی است و هدف این مقاله بررسی و تحلیل دو رکن قانونگذاری و نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مقرر در اصول ۸۵، ۷۱ و ۱۳۸ ق.ا و نوع نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

پرسش اصلی این مقاله عبارتست از:

- چه اموری صلاحیت عام قانونگذاری مجلس (اصل ۷۱ ق.ا) را تحدید می‌نماید؟
- نظارت بر مصوبات هیأت وزیران (اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا) از چه نوع نظارتی می‌باشد؟
- آیا نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیأت وزیران کارکرد قانونی دارد؟

فرضیاتی که در این مقاله داریم عبارتست از:

- فرضیه اول: مجلس عملاً صلاحیت عام قانونگذاری ندارد.
- فرضیه دوم: نظارت بر مصوبات هیأت وزیران از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی است و نوع آن نظارت پسینی می‌باشد و به نظرمی‌رسد نظارتی اداری است.



- تحدید نشده است.
- ۲- رسمیت یافتن جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور
- ۳/۲ مجموع نمایندگان (وفق اصل ۶۵ ق.ا)؛
- ۳- مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد (وفق اصل ۶۹ ق.ا)؛
- ۴- وجود حد نصاب خاص برای اعتبار برخی مصوبات و تصمیمات قانونی (وفق اصل ۵۹ و اصل ۶۹)؛
- ۵- اعتبار مصوبات مجلس منوط به وجود و تأیید شورای نگهبان می‌باشد (وفق اصول ۹۳ و ۹۴ ق.ا).
- ب - مراجع دیگری غیر از مجلس که استثنائاً حق وضع قانون را دارند عبارتند از:
- ۱- اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم (اصل ۵۹ ق.ا)؛
- ۲- وضع و تصویب قانون بوسیله فقهای اولین شورای نگهبان در خصوص تعداد و شرایط خبرگان رهبری و ... (اصل ۱۰۸ ق.ا)؛
- ۳- تهیه و تصویب مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط خود اعضاء مجمع (قسمت اخیر اصل ۱۱۲ ق.ا)؛
- ۴- تصویب مقررات به وسیله شورای عالی امنیت ملی: مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا است (ذیل اصل ۱۷۶ ق.ا)؛
- ۵- بازنگری در قانون اساسی توسط شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)؛
- ۶- وضع مقررات توسط شوراهای اسلامی (اصل ۷ ق.ا)؛
- شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند (با لحاظ اصول ۱۲ ، ۱۰۳ و ۱۰۵).
- ب - محدوده قانونگذاری مجلس شورای اسلامی عبارتند از:
- تصویب مالیات‌ها، تعیین حدود آزادی‌های عمومی، تعیین ضوابط مالکیت شخصی، تعیین جرائم و مجازات‌ها، تأسیس دادگاه‌ها، اعلان جنگ، تصویب عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و موسسات در امور تجاری، صنعتی، کشاورزی، معادن و خدمات به اشخاص داخلی، انتقال اموالی که جزء نفایس ملی به شمار می‌رود به غیر، شرح و تفسیر قوانین عادی، تعیین وزیران و نظارت بر کار آنها، اجازه چاپ اسکناس و ضرب سکه، تصویب بودجه کل کشور (اصول ۲۲، ۴۲، ۴۷، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ...).
- ج- محدوده نظارت مجلس شورای اسلامی عبارتند از:
- عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، اعلام حکومت نظامی، اخذ و اعطای وام و یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی، هرگونه تغییر در خطوط مرزی کشور، استخدام کارشناس خارجی، واگذاری بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشند (اصول ۷۷ لغایت ۸۳ ق.ا).
- د- ابزارهای مجلس برای نظارت وفق اصول قانون اساسی
- ۱- تحقیق و تفحص؛
- ۲- سوال و تذکر؛
- ۳- استیضاح؛
- ۴- کمیسیون اصل ۹۰.
- ۲- محدودیت‌های قوه مقننه در قانونگذاری
- الف - محدودیت‌های شکلی قوه مقننه در قانونگذاری
- ۱- نحوه ارائه طرح و لایحه قانونی (وفق اصل ۷۴)؛

۷- ارائه طرح‌ها از سوی شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی (اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ ق.ا)؛

۸- وضع قانون به وسیله قوه مجریه یا کمیسیون‌های مجلس (ارائه طرح‌ها و لوایح)؛

۹- مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، این نهاد در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. لذا مصوبات شورای عالی، دستورات لازم‌الاجرا محسوب می‌گردند و اصل نظارت شورای نگهبان در خصوص این مصوبات اعمال نمی‌گردد.

این مصوبات قانون محسوب نشده و در حکم قانون می‌باشند (مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، هشتادو هشتمین جلسه، شماره ابلاغ ۳۱۲۲/د ش ۱۵/۰۷/۱۳۶۵).

به استناد مصوبه جلسه ۴۰۹ مورخ ۱۳۷۶/۰۸/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است و رهبر انقلاب نیز در مورد لازم‌الاجرا بودن مصوبات در تاریخ ۱۳۷۶/۱۱/۰۴ همه دستگاه‌ها را موظف به اجرای تصمیمات این شورا می‌دانند. اگر این مصوبه به تأیید رهبر برسد در این صورت این مصوبه در دسته فرامین رهبری و احکام حکومتی قرار می‌گیرد و به همین دلیل به لحاظ سلسله مراتب از قوانین مصوب مجلس بالاتر خواهد بود.

۲- برتری قانون اساسی

قانون اساسی حیطة صلاحیت قوا و میزان قدرت و سطح نظارت هر یک بر دیگری را مشخص می‌سازد و به همین علت برتر از همه قانون‌ها است و در تنظیم سلسله مراتب حقوقی قانون اساسی بر قوانین عادی و مصوبات مجلس مقدم می‌باشد.

۳- کنترل قوانین مصوب مجلس

اصل ۹۱ ق.ا: به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها شورای نگهبان تشکیل می‌شود و ...

اصل ۹۴ ق.ا: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود.

۴- محدودیت ساختاری مجلس

اصل ۹۳ ق.ا: مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد.

اصل ۹۶ ق.ا: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای

### ج - محدودیت‌های ماهوی قوه مقننه در قانونگذاری

۱- محدودیت اختیارات مجلس در وضع قانون

-قوانین و مقررات براساس ایدئولوژی حاکم بر کشور تعیین می‌شود (اصل ۴ و اصل ۷۲ قانون اساسی). در قسمت اخیر



همچنین صلاحیت دولت در وضع مقررات اخیر منوط به آن است که وارد قلمرو صلاحیت مجلس نشود (حیاتی، ۱۳۸۶: ۱۲۷). از نظر صوری ماهیت آئین‌نامه و قانون دارای متفاوت است، زیرا آئین‌نامه ناشی از قوه مجریه است ولی قانون ناشی از قوه مقننه یعنی اولی عملی اداری و دومی عمل تقنینی محسوب می‌گردد؛ به همین جهت، قانون می‌تواند آئین‌نامه را لغو کند و یا آن را تغییر دهد ولی آئین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد و یا آن را لغو کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۲۸۷).

۴- اختیار قانونگذاری دولت ناشی از اراده قانون اساسی (اصل ۱۳۸).

#### نظارت بر مصوبات هیات وزیران (اصل ۱۳۸ ق.ا)

۱- اصل ۱۳۸ قانون اساسی مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸

علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین‌نامه 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 لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن

اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی برعهده اکثریت همه‌اعضای شورای نگهبان است. در واقع در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به جای اصل تفکیک قوا، اصل استقلال قوا مطرح شده است.

د- موارد واگذاری اقتدارات قانونگذاری به دولت یا کمیسیون‌ها در قانون اساسی

۱- تفویض اختیار قانونگذاری از سوی مجلس به دولت و کمیسیون‌های دولت (ذیل اصل ۸۵ با رعایت اصل ۷۲ ق.ا).  
۲- تفویض اختیار قانونگذاری از سوی مجلس به کمیسیون‌های داخلی مجلس (اصل ۸۵ با رعایت اصل ۷۲ ق.ا)، مصوبات ناشی از این نوع واگذاری‌ها می‌بایستی به تصویب شورای نگهبان برسد.

۳- اختیار قانونگذاری دولت ناشی از اراده قوه مقننه، مجلس گاه بنا به مواردی از جمله فنی و تخصصی بودن برخی قوانین، لزوم تصویب فوری بعضی مقررات، تشریح جزئیات و ابهام در نحوه اجرا، اجازه تهیه آئین‌نامه را به قوه مجریه می‌دهد به همین جهت طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، در غالب قوانین، تنظیم آئین‌نامه اجرایی به عهده هیأت وزیران یا یکی از وزراء واگذار می‌شود. البته صلاحیت قوه مجریه محدود به مواردی نیست که در قوانین مقرر شده است زیرا اختیارات تکالیف 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، ۱۳۸۴: ۱۲۸) که به آئین‌نامه‌های نوع اول یعنی آئین‌نامه‌های تفویضی مجلس، آئین‌نامه اجرایی قانون و به آئین‌نامه‌های نوع دوم، آئین‌نامه مستقل گفته می‌شود.

نظارت فعال و فراگیر به شکل مستمر و جامع بر همه مقامات و نهادهای زیر پوشش اعمال می‌شود لذا اختیارات ناشی از اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا را می‌توان از مصادیق نظارت فعال و فراگیر مجلس انگاشت (راسخ، ۱۳۹۵: ۵۲).

### ۳- صلاحیت و کارکرد نظارتی در نظام حقوقی

در هر نظام حقوقی، چهار نوع کارکرد قانون‌گذاری، اجرایی، نظارتی و قضایی وجود دارد. هنگامی که از نظارت سخن گفته می‌شود از دو جنبه باید به آن توجه نمود:

- امکان نظارت برای آن مرجع (صلاحیت نظارتی)؛

- اعمال آن صلاحیت (کارکرد نظارتی).

نظارت یکی از کلید واژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمام اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری است. رئیس مجلس شورای اسلامی هم دارای صلاحیت اجرایی منجر به وضع مقررات اجرایی می‌باشد و هم دارای صلاحیت نظارتی منجر به نظارت بر مقررات اجرایی وضع شده که به موجب صلاحیت پیشین حاصل شده است می‌باشد (ویژه، ۱۳۹۳: ۲۴۹-۲۱۳).

### ۴- فرایند نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی

#### پس از انقلاب اسلامی

در قانون اساسی سال ۵۸ و همچنین بازنگری سال ۶۸ قانونگذار در اصول ۱۲۶، ۱۷۰، ۱۷۳، ۱۷۴ قانون اساسی بر نوعی نظارت تأکید داشته است. به طوریکه چهار قسم نظارت را در این اصول برشمرده است:

۱- نظارت سازمان بازرسی کل کشور؛

۲- نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۸۵ و

۱۳۸ ق.ا؛

ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتیکه آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

### ۲- نظارت رئیس مجلس یک نظارت حقوقی و از نوع

#### نظارت پسینی می‌باشد.

نظارت پسینی یعنی پس از مقایسه با قوانین کشور هرگاه آنها را مغایر تشخیص داد برای تجدیدنظر به هیأت وزیران ارجاع می‌دهد (عمیدزنجانی و موسی زاده، پیشین: ۱۲۸-۱۳۰).

این مصوبات نیاز به تأیید شورای نگهبان ندارد. زیرا

در صورت انطباق با قوانین کشور به طور ضمنی موافقت

شورای نگهبان حاصل شده است. رئیس مجلس در جریان

طرح‌ها و لوایح بوده همچنین اداره تنقیح قوانین مجلس را

دارد. پس رئیس مجلس بهترین مرجع در تشخیص مغایرت

مصوبات دولت با قوانین است. روسای مجلس اغلب جمعی

مرکب از نمایندگان و حقوقدانان را مأمور انجام این امر

نموده زیرا کار نظارت بر مصوبات به صورت جمعی انجام

می‌گیرد. در واقع اینجا شخص رئیس‌مجلس موضوعیت

نداشته و تنها به دو دلیل این مسئولیت برعهده اوست

(همان).

الف- طرح‌ها و لوایح در هیأت رئیسه مجلس با حضور

رئیس مجلس اولویت‌بندی شده و به کمیسیون‌ها ارسال

می‌گردد و مدیریت جلسات مجلس و روند تصویب قوانین با

اوست لذا او با قوانین آشناست و بیش از هر نماینده در

جریان تصویب قانون قرار دارد.

ب- به جهت در اختیار داشتن اداره تنقیح قوانین مجلس،

او در جریان قوانین گذشته و حال قرار دارد و این امر وی را

در نظارت بر مصوبات دولت یاری می‌نمایند.



اصلاحات، موارد خلاف انجام نخواهد شد و در صورت اجرا دستور توقف اجرا توسط رئیس‌جمهور صادر می‌گردد. ۲- چنانچه مقررات اجرا شده باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا صادر نماید.

بنابراین رئیس‌جمهور در اینجا از صلاحیت نظارتی برخوردار بوده است. در نظریه شماره ۶۰۶۱ مورخ ۱۳۶۵/۰۳/۰۱ نیز شورای نگهبان الزام رئیس‌جمهوری به اظهارنظر در مدت یکماه، شمول صلاحیت نظارتی رئیس‌جمهور به تمامی مصوبه‌های مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و احاله اختلاف نظر رئیس‌جمهور و هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی را مغایر قانون اساسی شناخت که این موارد توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شد. این صلاحیت با تغییر وظایف ریاست‌جمهوری برعهده ریاست مجلس شورای اسلامی گذاشته شد و مفاد آن به ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ افزوده شد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۶۰۴).

##### ۵- فزونی اختیارات و مسئولیت‌های ریاست مجلس شورای اسلامی

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در همان سال قانون «نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» در دی ماه ۱۳۶۸ طی یک ماده واحده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در طرح مصوب مجلس عیناً متن ماده ۵ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران تکرار شده و شمول نظارت به دو صورت تعمیم یافته است:

اولاً: به تصمیم‌های نماینده یا نمایندگان رئیس‌جمهور

۳- نظارت قضات و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی؛

۴- نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبه‌های دولت.

در اصل ۱۲۶ قانون اساسی پیش از بازنگری آمده است: تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتیکه آنها را برخلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران می‌فرستند.

در این اصل چند نکته وجود داشت:

۱- این اصل صرفاً مصوبه‌های هیأت وزیران را در برداشت و سخنی از کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و یا صلاحیت تصویب اساسنامه دیده نشده است.

۲- واژه «اطلاع» که با لفظ تأیید متفاوت است و در واقع ضمانت اجراهای متفاوتی دارد.

۳- ارسال برای تجدیدنظر که به منزله الزام به تبعیت از سوی هیأت وزیران است. که در حقیقت این موضوع با تصویب ماده ۵ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۲۲ نهادینه گردید (ویژه، پیشین: ۲۱۳-۲۴۹).

در ماده ۵ این قانون آمده است: تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت، پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد. رئیس‌جمهور در صورتیکه آنها خلاف قانون تشخیص دهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید. 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. پس دو حالت در این ماده قانونی متصور است: ۱- قبل از

مذکور در اصل ۱۲۷ ق.ا؛

ثانیاً: آئین‌نامه و بخشنامه هر یک از وزیران.

شورای نگهبان این طرح را بنا به دلایل ذیل مورد چالش قرار داد:

۱- دستور توقف اجرا از سوی رئیس مجلس به عنوان مقام هم‌عرض رئیس‌جمهور و جاهت قانونی نداشته و رئیس مجلس بالاتر از هیأت وزیران نمی‌باشد.

۲- عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا» مصرح در اصل ۱۳۸ ق.ا به منزله امکان صدور دستور توقف اجرا توسط رئیس مجلس نمی‌باشد همانگونه که دستور اصل ۱۲۶ پیشین نیز اینچنین نبود.

۳- واژه دولت در عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت» در مفهوم هیأت وزیران است.

۴- در اصل ۱۲۷ ق.ا رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده یا نمایندگانی با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران است و این امر ارتباطی به شمول نظارت رئیس مجلس مصرح در اصل ۱۳۸ ق.ا ندارد.

۶- الزامات نظارتی ملحوظ در ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۰۸

۱- اصلاح مصوبه توسط هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در صورتیکه رئیس مجلس آن مصوبه را بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص دهد.

۲- صدور دستور فوری توقف اجرا توسط رئیس مجلس در صورت نیاز به اصلاح مصوبه.

۳- در صورت درخواست رئیس مجلس، ارائه متن مصوبات، مستندات آن، سوابق اطلاعات و متن مذاکرات توسط هیأت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ ق.ا الزامی است.

۷- الحاق پنج تبصره جدید به ماده واحده به منظور فزونی اختیارات رئیس مجلس

در سال ۱۳۷۸ پنج تبصره به قانون فوق (مصوب ۱۳۶۸) اضافه شد که همگی سبب فزونی حدود اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی شد. تا اینکه شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۱۸۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۰ درخصوص طرح الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا مصوب ۷۸ اعلام می‌دارد در تبصره ۳ با استظهار اینکه اصل ۱۲۷ مربوط به امور اجرایی است الزام به ارسال تصمیمات مذکور در اصل ۱۲۷ به رئیس مجلس خلاف قانون اساسی شناخته شد. مهمترین تبصره از مجموع این پنج تبصره، تبصره ۴ آن می‌باشد که آورده است:

چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود و پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الآثر خواهد بود (نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲/م مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۲۰). یعنی رئیس مجلس می‌تواند راساً مصوبات مغایر با قوانین عادی را ملغی‌الآثر اعلام نماید. در نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۰۶/۱۵ شورای نگهبان در پاسخ استفسار ریاست مجلس شورای اسلامی در مورد مسئولیت تطبیق





صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ نسخ می‌شود.

به استناد دادنامه شماره ۴۶۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری این تبصره شامل موارد نظارت شرعی دیوان عدالت اداری نبوده و فقط نظارت بر قانون-مداری را در برمی‌گیرد. نکته حائز اهمیت موجود در ذیل تبصره ۸ این قانون، این است که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در این خصوص عطف به ماسبق نیز شده است. لذا از آن تاریخ به بعد نیز دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی درخواست ابطال بدین نحو عمل نموده است.

#### ۸- ابهامات موجود در صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی مصرح در اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا.

۱- منظور از عبارت «مقررات عمومی کشور» ذیل اصل ۸۵ چیست؟ کلمه «مقررات» در لغت به امور و قواعدی گفته می‌شود که باید مراعات و اجرا گردد. لذا به نظر می‌رسد باتوجه به حوزه صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی عبارت مقررات عمومی کشور را می‌توان در قالب قوانین عادی تفسیر نمود.

۲- در اعمال نظارت رئیس مجلس قوانین لاحق ملاک است یا سابق؟ یعنی قوانینی که در زمان وضع مقررات اجرایی وجود دارد، ملاک است یا رئیس مجلس می‌تواند به استناد

مصوبات دولت با قانون اساسی صراحتاً اعلام داشته‌اند: کلمه «قوانین» مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ ق.ا شامل قانون اساسی نمی‌شود. در نتیجه تطبیق مصوبات دولت با قانون اساسی از جمله اصل ۱۲۷ خارج از مسئولیت‌هایی است که ریاست مجلس شورای اسلامی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا برعهده دارد همچنین اگر بین رئیس مجلس و هیأت دولت از جهت استنباط قوانین، اختلاف نظر به وجود آید، نظر رئیس مجلس معتبر است. البته نکته مهم اینست که صلاحیت رئیس مجلس صرفاً محدود به این است که آیا مصوبات دولتی با قوانین مطابقت دارد و یا خیر و اینکه این مصوبات از حدود اختیارات دولت خارج است یا خیر، در حیطه صلاحیت رئیس مجلس نیست. پس از تصویب این الحاقیه‌ها در سال ۱۳۷۸ تعارضی میان نظارت رئیس مجلس با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بوجود آمد بنابراین مجلس شورای اسلامی قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری را در ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ به تصویب رسانید که براساس آن در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری با نظر ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل ۸۵ ق.ا)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجرا است.

تا اینکه قانونگذار در ۱۳۸۸/۰۱/۳۰ آخرین الحاق را به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی افزود و به موجب آن در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آئین‌نامه و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم-الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به اینگونه موارد

قوانین لاحق نیز مقررات اجرایی سابق بر آنها را ملغی‌الایر رسمی.

۲- ضمانت اجرای نظریات رئیس مجلس شورای اسلامی.

انتشار نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی کشور به عنوان مستند قانونی نمی‌باشد و صرفاً پس از اعتراض و تجدیدنظر در کمیسیون‌های مربوطه، مصوبه مزبور از سوی مقامات اداری قابل اجرا خواهد بود. لذا صرف نشر نظریه رئیس مجلس مجوز بر اجرا نبوده و در صورت عدم اقدام دولت در جهت رفع مغایرت‌ها، این مصوبه ملغی-الایر خواهد شد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸). عدم تمکین رئیس‌جمهور از اعمال صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی موضوع بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۰ رئیس‌جمهور به کلیه دستگاه‌های اجرائی، نشانه‌ای از ماهیت حقوقی مبهم این نظارت است. در این بخشنامه تصریح گردیده، انتشار نظریه‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی، مجوزی بر اجرا یا عدم اجرای مصوبات دولت در دستگاه‌های اجرایی قلمداد نمی-گردد و صرفاً حالت اطلاع‌رسانی عمومی دارد. لذا عدم اصلاح مصوبه موردنظر 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. بنابراین به نظر می‌رسد انتشار نظرات ریاست مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی مفید فایده نمی‌باشد.

از سوی دیگر همانگونه که هر قانونی نیاز به ضمانت اجرا دارد، نظارت بدون ضمانت اجرا نیز بدون اثر خواهد بود.

در هر دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا عبارت «اطلاع» رئیس مجلس شورای اسلامی بکار رفته و آورده است که مصوبات ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد. پس

نماید؟ به نظر می‌رسد این امر با درنظر داشتن ذیل تبصره ۸ ماده قانونی فوق‌الذکر تصریح شده است و در هر حال مقررات با تصویب قوانین لاحق اصلاح می‌شود و هیچگاه مقررات نمی‌تواند خلاف قوانین عادی باشد. شایان ذکر است با پیروزی انقلاب هر چند منجر به ابطال قانون اساسی می‌شود، ولی منجر به نسخ و بی‌اعتباری قوانین و مقررات عادی کشور نمی‌گردد. این دسته از قوانین، علیرغم پیروزی انقلاب همچنان معتبر و قانونی باقی می‌مانند (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۵۳).

۳- در صورت تعارض میان نظر رئیس مجلس شورای اسلامی (موارد موضوع اصل ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا) دیوان عدالت اداری و یا دولت، کدام نظر اولی است؟ از الحاقات قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب ۱۳۷۸ به ویژه آخرین الحاقیه در سال ۸۸، برتری نظر رئیس مجلس شورای اسلام بر نظر دولت و دیوان عدالت اداری برمی‌آید.

۴- «مخالفت با قانون» یا «مغایرت با قانون»، کدامیک موردنظر است؟ در بند اول ماده ۸ آئین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ بر مخالفت با قانون و در بند دوم همان ماده و ماده ۱۰ بر مغایرت تمام یا قسمتی از مصوبه با قوانین تأکید دارد. لذا به نظر می‌رسد قانونگذار تسامحاً این دو لفظ را معادل یکدیگر انگاشته است.

۹- آثار اعمال صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی

۱- انتشار نظریات رئیس مجلس شورای اسلامی در روزنامه



و کافی در قوانین مرتبط به دو اصل یاد شده در خصوص مصوباتی که نیاز به تجدیدنظر دارد، وجود ندارد. با نگاهی موشکافانه و دقیق‌تر می‌توان نوعی رجحان در نظارت قوه مقننه، آن هم شخص رئیس قوه بر تصمیمات قوه مجریه را دریافت که این رجحان، آسیب جدی به نظام سلسله مراتبی و تفکیک قوا وارد می‌آورد و این همه سبب می‌گردد این نوع نظارت در نظام حقوقی ایران، در عمل کارایی چندانی نداشته باشد.

### نتیجه‌گیری

همانگونه که بیان شد از ارکان نظام حقوقی، قانونگذاری و نظارت می‌باشد. این نظارت به منظور صیانت از اصل تفکیک قوا با دستیافت توازن قوا مدنظر قانونگذار بوده است. باتوجه به پرسش‌های مطرح شده در این مقاله و مفروضات آن به خوبی می‌توان دریافت تناقضات موجود در اصول قانون اساسی و دیگر قوانین مدون مربوطه، قابل تأمل است. اعطای اختیار عام قانونگذاری به مجلس از یکسو، وجود موانع شکلی و ماهوی از سوی دیگر، اراده قوه مقننه بر انجام این امر را تحدید می‌نماید به گونه‌ای که تا جایی از موارد، قوه مقننه این اختیار را به دولت یا کمیسیون‌های تخصصی تفویض نموده است. همچنین تغییر محتوایی در بعضی از اصول قبل و بعد از بازنگری به طور بسیار شگرفی اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان مهمترین رکن دولت را از میان برده است. در واقع قانون اساسی پس از بازنگری سال ۱۳۶۸، با انتقال قدرت از رئیس‌جمهور به شخص رئیس مجلس شورای اسلامی که در واقع یکی از نمایندگان مجلس می‌باشد، مقام رئیس‌جمهور را تا حد نماینده مجلس

این مقررات نه تنها نیاز به تأیید ریاست مجلس ندارد بلکه نیاز به تأیید از شورای نگهبان نیز ندارد (هاشمی، ۱۳۹۴: ۳۴). همچنین در عبارت مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی برای اجرا باید ضمن ابلاغ به اطلاع رئیس مجلس برسد از لفظ «باید» ضمن ابلاغ برای اجرا استفاده شده است در حالیکه همین جمله به شکلی دیگر در ذیل اصل ۱۳۸ ق.ا. آمده است: ... تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتیکه آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

پس در اصل ۸۵ ق.ا. ضمانت اجرایی لحاظ نگردیده و از سوی دیگر در ذیل اصل ۱۳۸ ق.ا. الزام رئیس مجلس به ذکر دلیل وجود مغایرت و ارسال به تجدیدنظر در هیأت وزیران تصریح شده است. به عبارت بهتری 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 همچنین الغای اثر از مقررات، ضمانت اجرا برای عدم اجرای تکلیف دولت در تجدیدنظر در مقررات است. بنا به مراتب پیشگفت می‌توان دریافت یک نظارت حقوقی مشخص در محتوای اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا. توسط ریاست مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. زیرا از سویی با عنایت به تفاسیر متعدد شورای نگهبان از اصول مذکور، همچنان نوع نظارت رئیس مجلس مشخص نمی‌باشد که از نوع نظارت سیاسی، حقوقی، قضایی و یا اداری است و از سوی دیگر ضمانت اجرای لازم

تقلیل داده است.

تهران: انتشارات دراک.

۸- طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۸۵)، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت.

۹- عمیدزنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۰- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: انتشارات میزان.

۱۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۲- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۳- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، «ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، **پژوهشنامه حقوق اسلامی**، ش ۱.

۱۴- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۴)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج ۲، چ ۲۶، تهران: نشر میزان.

از سوی دیگر این اعطای قدرت، حالت نمادین داشته و فاقد مظاهر کلی و واقعی قانونی از جمله ضمانت اجرا می‌باشد تا جائیکه حتی نشر قوانین مصوب در روزنامه رسمی نیز الزامی برای دولت در جهت اجرای قوانین نبوده است و همواره چالشی بزرگ میان سه قوه از لحاظ سطح صلاحیت و اختیارات چه به لحاظ تصویب و اجرا و چه به لحاظ امکان ملغی‌الاثربودن مصوبه توسط مقام قضایی وجود دارد. بنابراین به نظر می‌رسد به منظور دستیابی به وحدت و یکپارچگی و استقلال واقعی قوا با حفظ توازن قدرت، بازنگری قانون اساسی بسیار راهگشا و موثر می‌باشد زیرا که جامعه حقوقی کشور همواره با این چالش در نحوه تفسیر و اجرا مواجه خواهد بود.

## فهرست منابع

- ۱- بی‌نا (۱۳۶۸)، «مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی»، دوره سوم.
- ۲- بی‌نا (۱۳۶۹)، «شورای بازنگری قانون اساسی، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی»، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- ۳- بی‌نا (۱۳۹۱)، «نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی».
- ۴- پروین، خیراله و اصلانی، فیروز (۱۳۹۱)، **اصول و مبانی حقوق اساسی**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۵- حیاتی، علی‌عباس (۱۳۸۶)، **مقدمه علم حقوق**، تهران: انتشارات میزان.
- ۶- خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۶۹)، «اصل چهارم قانون اساسی»، **مجله قانون و کلا**، ش ۱۵۲ و ۱۵۳.
- ۷- راسخ، محمد (۱۳۹۵)، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**،