

## سنجش آیین نامه نویسی شورای نگهبان؛ مبانی، قلمرو و نظارت پذیری

حامد نیکونهاد\*

شبنم اورنگی\*\*

### چکیده

آیین نامه نویسی از صلاحیت های تأثیرگذار و حساس حکمرانی است. مقامات حکومتی با بهره مندی از این ابزار قاعده گذاری، به صورت مستقیم و غیرمستقیم چهارچوب های رفتاری برای شهروندان تعریف می کنند. شورای نگهبان به مثابه یگانه مرجع پاسدار تقنینی قانون اساسی، با صلاحیت های منحصر به فردی در قانون اساسی تثبیت شده که تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات در شمار این کارویژه هاست. ملاحظه سوابق تقنینی حاکی از آن است که این شورا در راستای ایفای وظایف اساسی خود، رأساً یا حسب تصویب قانونگذار عادی مبادرت به وضع آیین نامه های گوناگون کرده است. این نوشتار دل مشغول شناسایی مبنای موجهه صلاحیت آیین نامه نویسی شورای نگهبان، دامنه موضوعی و حکمی این صلاحیت و امکان نظارت بر آیین نامه های مصوب این شورا است. یافته های تحقیق نشان می دهد که شورای نگهبان به اقتضای صلاحیت های مقرر در قانون اساسی و اقتضات اداری آنها صلاحیت آیین نامه نویسی دارد. قلمرو صلاحیت شورا در آیین نامه نویسی به لحاظ موضوعی محدود به صلاحیت های مقرر در قانون اساسی و عمدتاً موضوع اصول ۴، ۸۵ و ۹۱ تا ۹۹ است. حد و مرز این صلاحیت شورا به لحاظ حکمی، وفاداری به نصوص قانون اساسی، رعایت حریم صلاحیتی سایر نهادها و ارکان حقوق اساسی و نیز اکتفا به ضرورت در وضع قاعده است. به لحاظ نظارت پذیری نیز چنین حاصل شد که نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورا نافی استقلال شورا نیست و لازمه تضمین قانونمداری و عمل به اصل ۱۷۳ است.

**کلیدواژه ها:** آیین نامه نویسی، اصل ۹۹ قانون اساسی، اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شورای نگهبان، مقرر گذاری، نظارت بر شورای نگهبان.

## مقدمه

در نظام حقوق اساسی ایران، شورای نگهبان به عنوان نهادی مستقل صلاحیت‌های مهم و تأثیرگذاری دارد. اموری چون نظارت بر مصوبات مجلس و اساسنامه‌های مصوب دولت از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و احکام شرع، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی، این شورا را در جایگاهی بی‌همتا در میان نهادهای حکومتی قرار داده است.<sup>۱</sup> همچنین فقهای این شورا مطابق اصل ۴ ضامن اسلامی بودن نظام در بعد قانونگذاری و مقررہ‌گذاری هستند. هیچ‌یک از اصول قانون اساسی، وضع آیین‌نامه و به طور کلی مقررہ‌گذاری را به‌صراحت در شمار وظایف و اختیارات این شورا بیان نکرده است. مقررہ‌گذاری و به‌عبارت دقیق‌تر وضع آیین‌نامه «به‌مثابه روش و شیوه‌ای خاص از حکمرانی به مفهوم وضع و اعلام مقررات از سوی سازمان‌های اداری است. دراین مفهوم، مقررہ‌گذاری مجموعه‌ای از قواعد و مقرراتی است که معمولاً توسط سازمان‌های اداری برای کنترل و اجرای قانون به‌کار می‌رود».<sup>۲</sup>

وضع آیین‌نامه به استناد اصل ۱۳۸ به صراحت در صلاحیت هیئت‌وزرا، هریک از وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر (با تأیید رئیس جمهور) قرار گرفته و این مصوبات در شمار مقررات عمومی و الزام‌آور برای عموم قرار می‌گیرد. علاوه‌بر صلاحیت مراجع سه‌گانه مذکور در اصل ۱۳۸ برای وضع آیین‌نامه،<sup>۳</sup> رئیس قوه قضاییه به اقتضای جایگاه و مسئولیت قانونی خود مقرر در اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ و بنا به نظر تفسیری شورای نگهبان<sup>۴</sup> در حدود اختیارات مقرر در قانون اساسی اجازه وضع آیین‌نامه را دارد. افزون بر این، قانون اساسی صراحتاً صلاحیت مشارکت در وضع مقررات را برای برخی نهادها از جمله مجلس خبرگان رهبری (اصل ۱۰۸)، مجمع تشخیص مصلحت نظام (ذیل اصل ۱۱۲)، شورای عالی امنیت ملی (ذیل اصل ۱۷۶) و شوراهای اسلامی محلی (مستفاد از اصول ۷،

۱. نک: اصول ۴، ۸۵، ۹۱-۹۹ قانون اساسی

۲. زارعی، محمدحسین؛ شمس، عرفان، «در آمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجله تحقیقات

حقوقی، دوره شانزدهم، ۱۳۹۲، شماره ۶۲، ص ۱۷۱.

۳. آیین‌نامه‌نویسی و مقررہ‌گذاری در این نوشتار، به یک معنا به کار رفته‌اند. همچنین مراد از شورا، شورای نگهبان است مگر قرائن موجود در عبارت، دلالت دیگری داشته باشد.

۴. نظر تفسیری شماره ۱۰۹۰۲۹ به تاریخ ۱۳۹۰/۵/۲۹: «بدیهی است رئیس قوه قضاییه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند. در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است».

ذیل ۱۲، ۱۰۳ و ۱۰۵) را پیش‌بینی نموده است. رئیس مجلس شورای اسلامی نیز به موجب «تبصره ۷ ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا.ج.ا. در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶» با اصلاحات بعدی، صلاحیت وضع آیین‌نامه در رابطه با اعمال نظارت بر مصوبات دولت موضوع اصول مذکور را دارد. موضوع قابل بحث و شایسته تأمل، وضع آیین‌نامه از جانب شورای نگهبان در راستای اجرای قوانین (عادی و اساسی) است که این مقررات دارای ماهیت و جایگاهی متفاوت با آیین‌نامه داخلی این شورا به عنوان متنی درون‌ساختاری به نظر می‌رسد. شورای نگهبان در رویه عملی به تصویب آیین‌نامه‌هایی همانند آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان (مصوب ۱۳۶۱) پرداخته که با توجه به محتوا و جایگاه اجرایی آن، تأثیراتی غیرقابل انکار بر نظام حقوقی دارند. در حالی که قانون اساسی در خصوص وضع آیین‌نامه توسط شورای نگهبان ساکت بوده و این نهاد را در شمار نهادهای صالح برای وضع قواعد حقوقی بیان نکرده است، اما وضع آیین‌نامه توسط این شورا در مقام عمل با توجه به کارکرد خطیری که شورا و آیین‌نامه‌های مصوب آن دارد، ابهامات و چالش‌هایی را در خصوص صلاحیت مقررات‌گذاری این نهاد پدید آورده است. ماهیت آیین‌نامه‌های مصوب شورا با توجه به واضع آنها و نیز نظارت‌پذیری آیین‌نامه‌های مصوب از جمله چالش‌ها است. به منظور بررسی صلاحیت شورا در وضع آیین‌نامه باید نخست مبنا و قلمرو صلاحیت شورا در قانون اساسی و برخی قوانین عادی واکاوی شود. در فرض قائل شدن به صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی برای شورای نگهبان، لازم است دامنه موضوعی این صلاحیت روشن شود و آن‌گاه امکان یا عدم امکان نظارت بر این نوع آیین‌نامه‌ها و چگونگی آن نیز بحث شود. بدین ترتیب سوال اصلی این پژوهش چنین مطرح می‌شود که با عنایت به موقعیت شورای نگهبان در نظم کنونی حقوق اساسی ایران، مبنا و قلمرو و نظارت‌پذیری صلاحیت شورا در وضع آیین‌نامه چگونه تحلیل می‌شود. در خصوص مراجع واضع آیین‌نامه از منظر قانون اساسی و در حقوق اداری و همچنین در مورد قلمرو و محدوده صلاحیت این مراجع در وضع آیین‌نامه در کتب، مقالات و آثار حقوقی گوناگون، مطالب مفیدی طرح شده است. اما با تتبع در ادبیات موجود، اثر پژوهشی که به طور خاص و مستقل در خصوص صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان به صورت تحلیلی و جداگانه پرداخته باشد ملاحظه نشد؛ لذا موضوع این مقاله از این جهت نوآورانه است. تحلیل موضوع مبتنی بر نگاه درون‌گفتمانی به مبانی نظام حقوقی ایران و نیز توجه به رویه تجربه شده، از دیگر ابعاد ابتکاری این نوشتار است.

برای نیل به پاسخ به پرسش تحقیق، نخست به صورت توصیفی تحلیلی، مبنای صلاحیت آیین‌نامه نویسی شورا از حیث ذاتی یا تبعی بودن این صلاحیت با تتبع در قانون اساسی و برخی قوانین عادی بررسی شده است. در ادامه پژوهش، به بررسی قلمرو و حدود صلاحیت مذکور به منظور روشن‌شدن دامنه آن پرداخته شده و نهایتاً در بخش دوم نیز، امکان یا عدم امکان نظارت بر این نوع آیین‌نامه‌ها و چگونگی اعمال این نظارت تحلیل شده است.

## گفتار نخست. مبنای صلاحیت شورا در وضع آیین‌نامه در نظم کنونی حقوق اساسی

برای تبیین صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان، ابتدا لازم است مبنا و قلمروی این صلاحیت به لحاظ موضوعی و حکمی و الزاماتی که باید رعایت شود، بررسی شود.

آیین‌نامه، قواعد کلی لازم‌الاجرای است که مقامات اداری در حدود صلاحیت خویش وضع می‌کنند؛ در واقع «آیین‌نامه، قواعدی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند»<sup>۱</sup>. تفاوت بین قانون و آیین‌نامه در واضح آنهاست؛ بدین ترتیب که «قانون توسط قانون‌گذار و آیین‌نامه توسط یک مقام اداری و اجرایی وضع می‌شود»<sup>۲</sup>. «وضع آیین‌نامه گاهی به حکم صریح قانون‌گذار و گاهی به‌طور ضمنی و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسئولیت اداری از سوی مقامات و مراجع صلاحیت‌دار اجرایی صورت می‌گیرد»<sup>۳</sup>. بنابراین «آیین‌نامه از لحاظ ماهوی با قانون یکی بوده، چراکه هر دو به وضع قاعده لازم‌الاجرا به صورت عام و عینی می‌پردازند»<sup>۴</sup>. «آیین‌نامه و قانون از لحاظ صوری هم متفاوت بوده؛ آیین‌نامه ناشی از قوه مجریه است ولی قانون ناشی از قوه مقننه است. بدین ترتیب آیین‌نامه عملی اداری و قانون عمل تقنینی محسوب می‌شود. به همین خاطر، قانون می‌تواند آیین‌نامه را لغو کند و یا

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱، ص ۳۲۴.

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری ۱، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۶۵.

۳. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۵۱.

۴. فلاح‌زاده، علی‌محمد، تفکیک تقنین و اجراء، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: انتشارات تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۲۱۳.

آن را تغییر دهد ولی آیین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد و یا لغو کند»<sup>۱</sup>.

## بند اول: صلاحیت وضع آیین‌نامه توسط مراجع مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی

با کاوش در قانون اساسی مشخص می‌شود که تهیه و تدوین آیین‌نامه از اختیارات خاص قوه مجریه محسوب می‌شود. اصل ۱۳۸ قانون اساسی وضع آیین‌نامه را در صلاحیت قوه مجریه ذکر کرده که مقامات اجرایی برای انجام وظایف و اختیارات اداری و همچنین برای انتظام‌بخشی به روابط اجتماعی و امور عمومی به وضع آن اقدام می‌نمایند. در واقع وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه یک امر ضروری برای اداره امور کشور است. علاوه‌بر مواردی که هیئت‌وزیران و 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 آیین‌نامه بپردازد.

بنابراین قوه مجریه به عنوان بازوی اجرایی کشور، مسئولیت اجرای قوانین و اداره امور اجرایی را عهده‌دار است که در بسیاری از موارد تصمیمات بدیع و جدید اتخاذ می‌نماید. از سوی دیگر، قوه مجریه دارای «قدرت نظامنامه‌ای» است. «یعنی با تصویب آیین‌نامه‌های ماهوی و یا تصویب‌نامه‌ها، خود تصمیم قابل‌اجرا می‌گیرد».<sup>۲</sup> آیین‌نامه بر دو قسم اجرایی و مستقل است. قسم اول مجموعه مقرراتی است که «مقام صلاحیت‌دار اداری با اجازه و بنا به دعوت صریح یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل یا تشریح قانون مصوب، وضع می‌کنند».<sup>۳</sup> وضع آیین‌نامه اجرایی از سوی واضع آن نباید مخالف قانون مصوب باشد و یا اینکه واضع، وارد صلاحیت خاص قانون‌گذاری شود یا موجب محدودیت حقوق ناشی از قانون گردد یا تکالیفی مضاعف بر تکالیف قانونی پیش‌بینی نماید؛ بنابراین باید در چهارچوب قانون مصوب، مقرراتی

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱، ص ۳۲۴

۲. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸، ص ۲۳۴.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱، ص ۳۲۵.

صرفاً اجرایی وضع شود تا آن قانون قابلیت اجرا پیدا کند. قسم دیگر آیین‌نامه، آیین‌نامه مستقل است که از طرف مقامات اداری (هیئت‌وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هریک از وزرا) در اجرای وظایف خود بدون اینکه از جانب قانون‌گذار مجاز شده باشند وضع می‌شود. وضع آیین‌نامه مستقل با توجه به مسئولیتی است که قانون اساسی برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری برعهده مقامات اداری قرار داده است؛ بنابراین آیین‌نامه مستقل «مربوط به قانون معین یا اجرای قانون معینی نیست و ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه است».<sup>۲</sup>

بر اساس قانون اساسی، مفاد آیین‌نامه نباید با متن و روح قوانین و مقررات عمومی کشور مخالف باشد؛ بنابراین آیین‌نامه زمانی اعتبار قانونی دارد که دارای شرایط ماهوی و شکلی (صوری) لازم باشد. به لحاظ ماهوی علاوه بر اینکه آیین‌نامه باید از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری صادر شود، نباید در صلاحیت ویژه مکنن و ناقض قانون اساسی و قوانین عادی باشد. همین‌طور آیین‌نامه باید شرایط شکلی از قبیل کتبی بودن، مورخ و ممضی بودن را دارا بوده و از طرق مناسب و با وسایل مقتضی به آگاهی عموم برسد؛ چراکه در حکم قانون بوده و برای افراد ایجاد حق و تکلیف می‌نماید. بر انواع آیین‌نامه (علاوه بر نظارتی درونی و سلسله‌مراتبی) دو نوع نظارت قابل اعمال است؛ نظارت رئیس مجلس که به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین و مقررات عمومی کشور صورت می‌گیرد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد. نوع دیگر، نظارت قضایی (دقیق‌تر، بازبینی قضایی) است که توسط دیوان عدالت اداری مطابق با اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی بر عدم مخالفت آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین و مقررات اسلامی یا عدم خروج آنها از حدود اختیارات اعمال می‌شود.

## بند دوم: وضع آیین‌نامه توسط سایر مقامات و نهادهای اساسی

برخی به درستی بیان کرده اند که «با استناد به اصول حقوقی و مقتضیات اعمال اداری، وضع آیین‌نامه نه تنها منحصر به قوه مجریه، بلکه هر جا عمل اداری و اداره مطرح باشد، امکان و جواز وضع آیین‌نامه نیز وجود دارد».<sup>۲</sup> پرسش اینجاست که آیا حکم اصل ۱۳۸ دارای مفهوم حصری است و این مفهوم در صدد نفی صلاحیت سایر

۱. همان، ص ۳۲۸.

۲. راسخ، محمد، وضع مقرر در قوه قضاییه، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۴، صص ۶۵-۶۶.

مقامات در این خصوص است؟ به عبارت دیگر، از آنجا که اصل ۱۳۸ مقامات صالح برای آیین‌نامه‌نویسی در قوه مجریه را نام برده، این صلاحیت را می‌توان برای دیگر مقامات و نهادها نیز قائل شد؟

اصل ۱۳۸ جهات وضع آیین‌نامه را برشمرده که عبارت‌اند از: انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان‌های اداری. این جهات را می‌توان برای نهاد و مقامات دیگری به جز هیئت‌وزیران و وزرا نیز در راستای انجام وظایف مقرر و در چهارچوب اختیارات مقرر قانونی قائل شد. از جمله مقاماتی که اختیارات و صلاحیت‌های آنها، اختصاصی بوده و نمی‌توان این صلاحیت و اختیارات را با رویکردی کلی به مقامات مصرح در اصل ۱۳۸ واگذار کرد، رئیس‌جمهور و رئیس‌قوه قضاییه است. مسئولیت اجرای قانون اساسی به موجب اصل ۱۱۳ برعهده شخص رئیس‌جمهور گذاشته شده که هرچند به عقیده برخی «این وظیفه به‌عنوان رئیس‌کشور (حداقل در بخشی که به مقام رهبری واگذار نشده) برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده نه به‌عنوان رئیس‌قوه مجریه»<sup>۱</sup>. اما با توجه به نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ شورای نگهبان<sup>۲</sup>، به نظر می‌رسد قلمرو مسئولیت اجرای قانون اساسی و آنچه که در اصل ۱۱۳ مقرر شده، مختص به قوه مجریه به معنای اخص است.<sup>۳</sup> تصور صلاحیت وضع آیین‌نامه برای رئیس‌جمهور را می‌توان از تعبیر ماده ۱۴ «قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری مصوب ۱۳۶۵» دریافت. طبق این ماده «در صورت توقف یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام

۱. واعظی، مجتبی، **گفتارهایی در حقوق اداری**، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۶، ص ۹۰.

۲. نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۱۲ شورای نگهبان: ۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجرا در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است. ۲- مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است. ۳- در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس‌جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد، حق ایجاد هیچ‌گونه تشکیلاتی هم ندارد.

۳. به بیان دیگر، اختیارات ناشی از مسئولیت اجرای قانون اساسی، در حوزه صلاحیتی رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس‌قوه مجریه به معنای اخص است و این اختیارات را باید از نوع مضیق در نظر گرفت؛ چراکه تلقی

می‌نماید...<sup>۱</sup> از جمله «اقدامات مقتضی» رئیس‌جمهور می‌تواند وضع آیین‌نامه الزام‌آور باشد؛ علاوه بر این، رئیس‌جمهور به اقتضای ریاست بر قوه مجریه و هیئت‌وزیران موضوع اصول ۱۱۳ و ۱۳۴ می‌تواند در راستای اجرای این اصل، با وضع آیین‌نامه به سازماندهی امور و اجرای وظایف اداری اقدام نماید.

رئیس قوه قضاییه نیز در راستای وظایف مقرر در اصول قانون اساسی<sup>۲</sup> می‌تواند به اتخاذ تصمیمات موردی و عام‌الشمول یا همان آیین‌نامه اقدام نماید. مطابق اصل ۱۵۸، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به‌عهده ایشان است که می‌تواند به صدور آیین‌نامه تشکیلاتی و سازمان‌دهنده خدمات عمومی در حوزه صلاحیت قوه قضاییه نیز منجر شود. با پیش‌بینی حق وضع آیین‌نامه برای دیگر مقامات و نهادها در قوانین متعدد<sup>۳</sup> می‌توان نتیجه گرفت که مقاماتی غیر از مقامات مقرر در اصل ۱۳۸ صلاحیت وضع آیین‌نامه، البته در چهارچوب وظایف قانونی، دارند و شورای نگهبان نیز با تأیید قوانین مذکور، موافقت و دست کم عدم مخالفت خود را در این باره اعلام نموده است.

## بند سوم: صلاحیت وضع آیین‌نامه توسط شورای نگهبان به استناد قوانین

اصل ۹۱ به عنوان اصل پایه‌گذار نهاد شورای نگهبان در قانون اساسی، به کارویژه این نهاد یعنی صلاحیت رسیدگی به مصوبات مجلس به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی اشاره دارد. در کنار وظیفه پاسداری تقنینی از قانون اساسی، امر نظارت بر انتخابات نیز به دلیل اهمیت موضوع، به شورای نگهبان واگذار شده که قانون اساسی در اصل ۹۹ با هدف تضمین صحت و سلامت و قانونی بودن انتخابات،

---

۱. شورای نگهبان در نظر شماره ۶۰۶۱ مورخ ۱۳۶۵/۳/۱ در خصوص طرح تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری ایران مصوب ۱۳۶۵/۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی در مورد این ماده که البته در طرح مذکور به عنوان ماده ۱۷ درج شده بود و صرفاً به برخی از اقدامات اشاره کرده بود، این‌گونه نظر داده است: «مستفاد از قانون اساسی این است که رئیس‌جمهور در مورد توقف یا عدم توقف اجرای اصول قانون اساسی به هر نحو مقتضی بداند عمل می‌نماید و حصر مذکور در این ماده مغایر قانون اساسی است». به این ترتیب قید «به نحو مقتضی» در ماده ذکر می‌شود.

۲. اصول ۱۵۶-۱۵۸، ۱۶۱، ۱۶۴، ۱۷۳ و ۱۷۴.

۳. از جمله ماده ۲۱۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و تبصره ۲ ماده ۳۰ یا ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به صلاحیت رئیس قوه قضاییه برای وضع و تصویب آیین‌نامه دلالت دارد.



نظارت این نهاد را پیش‌بینی کرده است. بر اساس این اصل: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد». همان‌طور که پیش‌ازاین اشاره شد شورای نگهبان در راستای این نظارت و به موجب تجویز قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مبادرت به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی نموده است؛ لذا اگرچه قانون اساسی در مورد اعطای صلاحیت وضع آیین‌نامه به شورای نگهبان تصریحی ندارد، این شورا با توجه به اینکه از وضع آیین‌نامه در قانون اساسی منع نشده، در راستای اجرای تکالیف مقرر در قانون اساسی و به‌ویژه در اعمال نظارت بر انتخابات به وضع آیین‌نامه اقدام نموده که با توجه به محتوا و جایگاه اجرایی، این آیین‌نامه‌ها تأثیراتی انکارناپذیر دارند. ضمن اینکه مفاد آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان به لحاظ ماهیتی تفاوتی با آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه ندارد.

بدین ترتیب که آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان همانند آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه برای تأمین اجرای قوانین وضع شده‌اند.

با سکوت قانون اساسی در رابطه با آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، این نهاد در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۲۲ آیین‌نامه داخلی خود را تصویب کرد. «آیین‌نامه‌های داخلی هر نهادی در بردارنده ساختار و اختیارات همان نهاد است».<sup>۱</sup> ماده ۱ آیین‌نامه داخلی شورا مقرر کرده: «وظایف و اختیاراتی که به موجب اصول ۹۱ الی ۹۹ و دیگر اصول قانون اساسی و سایر قوانین برعهده شورای نگهبان قرار دارد به ترتیب مذکور در این آیین‌نامه اجرا می‌شود». بدین ترتیب این آیین‌نامه در بردارنده ساختار و ترتیبات شورا از جمله مسائل مربوط به اعضای شورا، چگونگی فعالیت و شرکت آنها در جلسات شورا، وظایف شورا، تعداد لازم برای تشکیل جلسات و تعطیلات و مرخصی‌ها است. در ماده ۲ آیین‌نامه موصوف بیان شده «کلیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به وظایف و اختیارات این شورا در حدود قوانین به تصویب شورای نگهبان می‌رسد». طبق این ماده شورای نگهبان خود را مقام صالح برای وضع آیین‌نامه در راستای انجام وظایف و اختیاراتی که برعهده دارد اعلام نموده است.

۱. عباسی (لاهیجی)، بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۳، ص ۱۴.

از سوی دیگر برخی از قوانین و مقررات انتخاباتی نیز صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی را به عهده شورای نگهبان نهاده است. همانند «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۰/۰۴/۲۳» که در راستای اعمال ماده ۱۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۰/۰۴/۱۰» توسط این شورا به تصویب رسیده است. همچنین ماده ۹ «قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری» اصلاحی ۱۳۶۱/۰۵/۱۲ مقرر کرده که آیین‌نامه اجرایی این قانون به تصویب شورای نگهبان برسد.<sup>۱</sup> قانونگذار با ذکر کلیات و ارکان اصلی انتخابات در قانون موصوف، ضمن پیش‌بینی ماده ۹ پیش‌بینی جزئیات اجرای این قانون را به وضع آیین‌نامه احاله کرده<sup>۲</sup> که شورای نگهبان برای اعمال قوانین فوق و سامان‌دهی امور و «تعیین جزئیات نظارت و تکالیف ناظرین در چهارچوب قانون اساسی و قانون مصوب مجلس»<sup>۳</sup> به وضع آیین‌نامه اجرایی مبادرت نموده است. شورای نگهبان آیین‌نامه‌های دیگری تحت عناوین متفاوت به تصویب رسانده؛ از جمله «تعریف، معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۰» که در راستای اجرای جز ۵ بند ۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات به تصویب این شورا رسیده است.<sup>۴</sup>

آیین‌نامه «نحوه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان» که در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۷ به تصویب شورا رسیده را می‌توان در زمره آیین‌نامه‌های مستقل قلمداد کرد. «آیین‌نامه مستقل، آیین‌نامه‌ای است که از طرف مقام صالح جهت اجرای وظایف خود رأساً و بدون دستور صریح یا ضمنی قانونگذار وضع می‌گردد».<sup>۵</sup> در واقع «در تدوین این نوع آیین‌نامه، قانون خاصی مبنای کار نیست بلکه این آیین‌نامه متکی به مقتضیات اجرایی است و امری

۱. ماده ۹: مجری انتخابات مجلس خبرگان، وزارت کشور است. آیین‌نامه اجرایی انتخابات به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب شورای نگهبان خواهد رسید.

۲. بنا به ماده ۹، شورای نگهبان آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان را در تاریخ ۱۳۶۱/۷/۱۸ به تصویب رسانده است.

۳. مدنی، جلال‌الدین، (۱۳۶۶)، **حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران**، قم: انتشارات سروش، ۱۳۶۶، ص ۹۵.

۴. در مقاله حاضر مجالی برای بحث در خصوص ماهیت این تعریف نیست.

۵. مزارعی، غلامحسین، **جهت ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان**، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵، ص ۳۳.

تدبیری برای اجرای صحیح امور محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> این آیین‌نامه شورای نگهبان، به ضوابط نحوه اطلاع‌رسانی عمومی در خصوص تصمیمات، مواضع و سایر اموری که شورای نگهبان لازم تشخیص می‌دهد<sup>۲</sup> پرداخته است. وضع آیین‌نامه مستقل از سوی شورای نگهبان ناشی از ماهیت وظایف شورای مذکور است؛ این شورا همانند هر نهاد دیگری، اهدافی را دنبال می‌کند که ممکن است قوانین در مورد برخی از اهداف حکمی نداشته باشد؛ بنابراین شورا موجه می‌نماید که بتواند در راستای تحقق اهداف تعریفی خود، در چهارچوب اختیارات و در مواردی که در قلمروی اختصاصی قانون نیست، آیین‌نامه مستقل وضع نماید.

نکته مهم به لحاظ حقوق اداری این است که «آیین‌نامه مستقل در مواردی وضع می‌شود که قانون مصوب مجلس در این خصوص وجود ندارد».<sup>۳</sup> در واقع این آیین‌نامه بدون وجود یک قانون عادی وضع شده و از این لحاظ مستقل محسوب می‌شود. در مقابل، آیین‌نامه‌ای که بدون وجود یک قانون عادی و مستقیماً به استناد اصلی از اصول قانون اساسی، برای فراهم کردن زمینه اجرای قانون اساسی و وظایف مقرر وضع می‌شود، به نظر می‌رسد آیین‌نامه اجرایی باشد که در مقام اجرای تکالیف و مأموریت‌های مقرر در قانون اساسی وضع شده است. در آیین‌نامه اجرایی نمی‌توان حق و تکلیفی جدید، زائدبر آنچه مقنن مقرر داشته، ایجاد کرد؛ در حالی که آیین‌نامه مستقل چون مستند به قانون خاصی نیستند ممکن است حق و تکلیف جدید مقرر کرده که سایر نهادها و افراد را متعهد سازد. تکالیف ابراز شده از طریق آیین‌نامه مستقل وضع شده از سوی شورای نگهبان را می‌توان از مقتضیات وظایف و اختیارات این نهاد تلقی کرد. ضمن اینکه مفاد آیین‌نامه علاوه بر اینکه نباید مخالف متن و روح قوانین باشد (اصل ۱۳۸) به اقتضای اصل ۴ قانون اساسی باید بر اساس موازین اسلامی باشد؛ در غیر این صورت در عدم اعتبار آن تردیدی نیست. قانون اساسی در خصوص شمول صلاحیت این شورا نسبت به وضع آیین‌نامه حکم صریحی ندارد. می‌توان اظهار کرد که صلاحیت شورای نگهبان برای وضع آیین‌نامه، از لحاظ قانون اساسی، صلاحیت ذاتی نبوده بلکه این صلاحیت در پرتو قانون عادی به شورا اعطا شده و از این جهت که

۱. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۰، ص ۳۲۰.

۲. ماده ۱ آیین‌نامه نحوه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان.

۳. امامی، محمد؛ استوارسنجری، کورش، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۵۶.

صلاحیت اعطایی از سوی قانون اساسی نیست، صلاحیتی تبعی به‌شمار می‌رود. بدین ترتیب، از یک سو این صلاحیت چون متکی به قانون اساسی نیست، صلاحیتی تبعی تلقی می‌شود؛ اما از سوی دیگر، با توجه به پذیرش این صلاحیت برای شورا بنا به مقتضیات وظایف و اختیارات مقرر در قانون اساسی، می‌توان گفت شورا از این لحاظ صلاحیت ذاتی برای وضع آیین‌نامه نیز دارد.

بنابراین ضمن اینکه قانون اساسی شورای نگهبان را از وضع آیین‌نامه منع نکرده اما می‌توان گفت این شورا صلاحیت وضع آیین‌نامه به‌عنوان ابزار لازم برای اعمال وظایف و اختیارات را داراست.

## گفتار دوم. قلمرو و حدود صلاحیت شورا در وضع آیین‌نامه

پس از تعیین صلاحیت وضع آیین‌نامه و تبیین ابعاد حکم مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، ضروری است که محدوده و قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان نیز تبیین شود. در همین راستا این پرسش مطرح می‌شود که آیا شورای نگهبان در خصوص آیین‌نامه‌نویسی صلاحیت مطلق داشته و می‌تواند در هر موضوع مبتلاهی به وضع آیین‌نامه بپردازد؟ به عبارت دیگر صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورای نگهبان از لحاظ موضوعی شامل چه موضوعاتی می‌شود و شورا در این راستا ملزم به رعایت چه مواردی است؟

### بند اول. صلاحیت مقررده‌گذاری در راستای ایفای تکالیف انتخاباتی

در ابتدا برای پاسخ به سوال مطرح شده باید گفت اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۹۱ تا ۹۹، بیانگر این است که شورای نگهبان از صلاحیت‌های متعددی از جمله تطبیق مصوبات با احکام اسلام و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات برخوردار است؛ اما این شورا در رابطه با انتخابات و در راستای انجام وظیفه مقرر در اصل ۹۹ و مطابق با قوانین موجود در این زمینه به تهیه و تصویب آیین‌نامه مبادرت نموده‌است.

در نظام حقوقی ایران، وظیفه نظارت بر انتخابات براساس اصل ۹۹ به نهاد شورای نگهبان واگذار شده ولی سازوکار و فرآیند این نظارت در قانون اساسی مشخص نیست؛ لذا شورای نگهبان در راستای انجام این وظیفه و برای اجرایی و محقق کردن امر نظارت بر انتخابات، مقرراتی در قالب آیین‌نامه تدوین کرده که «هدف از این آیین‌نامه‌ها، تسهیل و تشریح قوانین موضوعه است»<sup>۱</sup>. از جمله این آیین‌نامه‌ها «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ با اصلاحات بعدی» است که به استناد ماده ۹ «قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان با تصویب نهایی مقام رهبری با اصلاحات بعدی فقهای شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری» توسط فقهای شورای نگهبان

براساس اصل ۱۰۸ تصویب و سپس به تصویب نهایی رهبری رسید. این آیین‌نامه همان‌گونه که از نام آن پیداست به امور مربوط به انتخابات مجلس خبرگان رهبری پرداخته است. همین‌طور آیین‌نامه اجرایی «نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۰» به استناد تبصره ۱ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری به تصویب نهاد شورای نگهبان رسیده که عمدتاً به وظایف هیئت مرکزی نظارت پرداخته شده است. آیین‌نامه دیگری که به تصویب شورای نگهبان رسیده «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» با ۴۰ ماده و ۳ تبصره در تاریخ ۱۳۶۰/۴/۲۳ است. شورای نگهبان با استناد به ماده ۱۱ «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۰/۴/۱۰ مجلس شورای اسلامی» اقدام به تهیه و تصویب این آیین‌نامه نموده است. تهیه و تصویب آیین‌نامه مذکور، این فرضیه که این شورا وضع آیین‌نامه در این خصوص را از صلاحیت ذاتی خود می‌داند، نیز تقویت می‌کند. دلیل اینکه شورای نگهبان این ماده را مغایر اصل ۱۳۸ اعلام نکرده، شاید ناشی از نظارت استصوابی است که این شورا بر انتخابات دارد؛ چراکه نظارت استصوابی بر امر انتخابات، زیر نظر مستقیم و با تصویب این شورا به عنوان نهاد ناظر انجام می‌شود. شورای نگهبان به تناسب وظایفی که قانون اساسی در رابطه با نظارت بر انتخابات برعهده او گذاشته و برای تحقق هدف قانون اساسی در رابطه با نظارت بر انتخابات و تضمین سلامت برگزاری آن و پذیرش مسئولیت صحت آن، صلاحیت وضع آیین‌نامه را برای خویش پذیرفته است.

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۵۲.

شورا، این آیین‌نامه را که به استناد قانون فوق تصویب کرده، به انتخابات مجلس شورای اسلامی هم تسری داده است. این موضوع در حالی است که «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس» درباره تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط شورای نگهبان ساکت است. البته ماده ۲۰ قانون مذکور مقرر کرده: «چون طبق قانون اساسی نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان است، هر قانون و آیین‌نامه و هرگونه تصمیم و نظارت که معارض یا مخالف با نظارت و تصمیم شورای نگهبان باشد اعتبار قانونی ندارد»؛ شاید بتوان گفت شورای نگهبان بر اساس اطلاق این ماده «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» را به انتخابات مجلس شورای اسلامی هم تسری داده است.

از آنجاکه نظارت شورا بر انتخابات مستلزم بیان جزئیات و تفصیل موضوع است و می‌تواند به عنوان رکن ناظر جزئیات وظایف خود را مقرر کند، منطقی است که چگونگی اعمال نظارت را در قالب آیین‌نامه (اعم از آیین‌نامه اجرایی یا مستقل) و به عنوان ابزار اعمال نظارت پیش‌بینی نماید و به جهت اینکه نظارت بر انتخابات برعهده شورای نگهبان بوده و نهاد هم‌عرضی برای امر نظارت بر انتخابات متصور نیست، آیین‌نامه‌نویسی را می‌توان از جمله صلاحیت برای شورا در نظر گرفت؛ هرچند قانون اساسی در خصوص صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی این نهاد تصریحی ندارد.

در خصوص آیین‌نامه‌های فوق، قلمرو صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی شورا در راستای نظارت بر انتخابات است که بر هیئت مرکزی نظارت صورت می‌پذیرد. تبعاً نظارت شورای نگهبان مستلزم این است که سازوکار و فرآیند نظارت و انطباق تصمیمات و اقدامات مجریان را خود شورا به عنوان نهاد ناظر پی‌ریزی کند؛ همان‌گونه که شورا در «آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی» به بیان انتخاب، وظایف و نحوه عملکرد هیئت مرکزی نظارت پرداخته است.

## بند دوم. آیین‌نامه‌نویسی ناظر به ساختار داخلی شورا و سایر تکالیف اساسی

علاوه‌بر آیین‌نامه‌های موصوف که به بیان وظایف و نحوه عملکرد هیئت مرکزی نظارت پرداخته و درواقع تکالیفی را متوجه این هیئت کرده، در آیین‌نامه داخلی شورا یا آیین‌نامه نحوه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان الزاماتی مقرر شده که موجد حق و تکلیف برای نهادهایی غیر از شورا است. برای مثال ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورا مقامات و مراجع صالح استفسار را بیان می‌کند که تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع یا درخواست آنها صورت می‌گیرد.<sup>۱</sup> ماده ۱۹ مقرر کرده که: «... سوالات فقهی دیوان عدالت اداری و قضات درباره مغایرت قوانین و مقررات با شرع حسب مورد از طریق رئیس دیوان یا رییس قوه قضاییه به شورای نگهبان ارسال می‌شود».

بدین ترتیب تکلیف ارسال سوالات فقهی در موارد مغایرت با شرع متوجه مقامات تصریح شده است. همین‌طور مطابق ماده ۲۰: «نظریات تفسیری شورای نگهبان به مرجع درخواست‌کننده تفسیر و رئیس جمهور اعلام می‌گردد و برای روزنامه رسمی و رسانه‌های همگانی فرستاده می‌شود»، بنابراین روزنامه رسمی و رسانه‌های همگانی موظف به انتشار نظریات تفسیری شده‌اند.

ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا مقرر کرده: «شورای نگهبان دارای سازمان اداری می‌باشد که وظایف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن به پیشنهاد دبیر شورا به تصویب شورای نگهبان می‌رسد». از طرف دیگر «قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷/۰۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی» مقرر داشته: «شورای نگهبان می‌تواند به منظور انجام هرچه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد». طبق این قانون ایجاد هرگونه تشکیلات توسط شورای نگهبان منوط به تصویب مجلس است و بدین ترتیب، تشکیلات تهیه شده توسط شورای نگهبان توسط مجلس قابل نظارت و

۱. ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی: «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضاییه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد».

تغییر است. با وجود این قانون، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ در پاسخ به استفسار عضو حقوقدان شورای نگهبان نسبت به مرجع تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این شورا اعلام کرده: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن است، برعهده خود این شورا می‌باشد».<sup>۱</sup> شورای نگهبان ضمن غیرالزامی تلقی کردن قانون موصوف، این نظر تفسیری را حاکم بر آن اعلام نمود.<sup>۲</sup>

تفسیر قانون اساسی، «بیان دقیق و روشن مفاد قانون در جایی است که آن قانون فاقد وضوح کافی است؛ در واقع زمانی که مدلول هنجارهای مندرج در قانون به دلایلی از جمله ابهام، اجمال یا تعارض، مبهم جلوه می‌کند، تفسیر، آن هنجار را تبیین می‌کند»<sup>۳</sup> نظر تفسیری فوق، تصویب مقررات و ضوابط مربوط به وظایف شورای نگهبان را به عنوان «نهادی مستقل با کارویژه مشخص به منظور جلوگیری از تداخل قوا و ایجاد تعادل میان قوای حاکم»<sup>۴</sup> و همچنین برای حفظ و تضمین استقلال مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این نهاد از قوای دیگر، برعهده شورا قرار داده تا به این ترتیب، شورای نگهبان در اعمال صلاحیت و در زمینه تأمین لوازم مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی وابسته به دیگر قوا نباشد.

۱. مجموعه نظرات تفسیری مشورتی قانون اساسی، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، ص ۳۴۳.

۲. رجوع کنید به مکاتبه شورای نگهبان با دیوان محاسبات کشور قابل دسترسی در <http://nazarat.shora-rc.ir>. نکته قابل ذکر اینکه تفسیر قانون اساسی در زمره مهم‌ترین هنجارهای نظام حقوقی است که بر قوانین عادی و مآلاً سایر مقررات مادون قوانین عادی برتری دارد. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: «جایگاه حقوقی تفسیر رسمی قانون اساسی در مقایسه با متن قانون اساسی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، محمد بهادری جهرمی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۱۴ صص ۶۷-۴۷.

۳. بهادری جهرمی، محمد، «جایگاه حقوقی تفسیر رسمی قانون اساسی در مقایسه با متن قانون اساسی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، ص ۱۴.

۴. فتاحی زفرقندی، علی، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، ص ۱۲۱.



از یک طرف، مبنای نظر نفسیری مذکور را می‌توان مبتنی بر قاعده وجوب مقدمه واجب تلقی کرد؛ به این ترتیب که مقدمه ایفای صحیح تکالیف قانونی مقرر برای شورای نگهبان، برخورداری از صلاحیت تصویب ضوابط و مقررات مربوط است. از سوی دیگر، این شورا به عنوان نهادی که وظایف و مسئولیت‌هایی دارد باید بتواند جهت ایفای وظایف و مسئولیت‌ها به وضع آیین‌نامه نیز بپردازد. بدین ترتیب می‌توان قاعده مسئولیت فرع بر اختیار را مطرح و ادعا کرد که اگر نهاد و مرجعی، اختیار تصویب ضوابط و مقررات مربوط به وظایف خود را نداشته باشد، نمی‌توان او را پاسخگو دانست. به عبارت دیگر، اگر مسئولیتی متوجه نهادی باشد، مقتضای این مسئولیت در نظر گرفتن اختیارات متناسب با آن است تا از این طریق زمینه پاسخگویی آن نهاد فراهم شود.

نکته آنکه وضع آیین‌نامه مستقل از قانون عادی توسط شورای نگهبان در حوزه اختیارات و وظایف مصرح در قانون اساسی، مبتنی بر جایگاه ویژه نهاد پاسدار تقنینی قانون اساسی و لزوم استقلال نظامنامه‌ای آن توجیه می‌شود. استقلال ساختاری و کارویژه‌ای شورای نگهبان در برابر قوه مجریه، مانع از ورود آن قوه به تنظیم مقررات بنابراین شورای نگهبان نه به صورت مطلق، بلکه در حدود وظایف قانونی و حفظ استقلال ساختاری خویش می‌تواند به وضع آیین‌نامه اقدام نماید. این آیین‌نامه‌ها باید بر مدار قانون باشند؛ یعنی لازم است منطبق با قانون بوده یا لاقلاً مغایرتی با قانون نداشته باشند. به عبارت دیگر، آیین‌نامه‌ها زمانی قانونی و لازم‌الاجرا هستند که به لحاظ ماهیتی و شکلی شرایطی را داشته و الزاماتی نیز در آن رعایت شده باشد که پیش از این بیان شد. توقف شورا برای ایفای وظایف به وضع آیین‌نامه به تشخیص شورا، دیگر شرط ضروری برای وضع آیین‌نامه از طرف شورا است. همان‌طور که از نظر تفسیری مزبور هم استنباط می‌شود، چنانچه قانونی در مورد ایفای وظایف شورا به تصویب رسیده باشد آن قانون حاکم بر اقدامات و تصمیمات شورا است و شورا صلاحیت قانونگذاری ندارد. نظارت‌پذیری این دسته از آیین‌نامه‌ها، با توجه به مرجع واضح آن موضوعی است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. شورا می‌گیرد. شورا می‌شود.

## گفتار سوم. امکان سنجی نظارت بر مصوبات شورای نگهبان

آنچه پس از اثبات صلاحیت شورای نگهبان در وضع آیین‌نامه‌های در حدود اختیارات، ضروری به نظر می‌رسد، بررسی امکان نظارت بر آیین‌نامه‌های صادرشده از سوی این نهاد در چرخه نظام حقوقی است. به عبارتی، با توجه به خصیصه نظارت‌گری شورای نگهبان، نظارت بر مصوبات این نهاد به منظور جلوگیری از وقوع این مغایرت چگونه امکان‌پذیر خواهد بود؟

پیش از بررسی امکان نظارت بر آیین‌نامه‌های صادرشده، می‌توان به این مورد اشاره داشت که هم‌راستا با اثرات درون و برون‌سازمانی مصوبات شورا دو گونه نظارت درونی و بیرونی نیز می‌توانند مدنظر قرار گیرند.

### بند اول. نظارت درونی قابل اعمال توسط شورا

به‌مانند قوانین، صدور مصوبات مختلف با اثرگذاری عام از جانب شورای نگهبان، قبل از آنکه مشمول هرگونه نظارت قرار گیرند، از ابتدا با محدودیت‌های شکلی و ماهوی روبه‌رو خواهند بود. ضرورت رعایت شرایط شکلی و ماهوی همانند کتبی، مورخ یا ممضی بودن، صلاحیت مرجع واضع، عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، اطلاع‌رسانی همگانی و مانند آن به منظور رسمیت‌یافتن مصوبات، خود گونه‌ای کنترل و نظارت درون‌ساختاری یا خودکنترلی از سوی از ورود آن قوه به تنظیم مقررات شورا می‌شود.

مصوبات، خود گونه‌ای کنترل و نظارت درون‌ساختاری یا خودکنترلی از سوی شورا را طلب می‌کند که این امر با دقت در نقش و گستره اختیارات شورا در اصول متعدد قانون اساسی و نیز ترکیب تخصصی و عادل بودن اعضای شورا، مورد انتظار و قابل تحقق به نظر می‌رسد؛ به عبارت دیگر، شورای نگهبان که خود نهاد ناظر بر مصوبات گوناگون است نمی‌تواند آیین‌نامه‌هایی را وضع نماید که مغایر با شرع یا قانون یا خارج از قلمرو صلاحیت باشند که در صورت صدور چنین مصوباتی همانند سایر مقررات، به مصوبه مورد نظر به کلی ترتیب اثر داده نمی‌شود.

## بند دوم. نظارت بیرونی قابل اعمال بر شورا

با فرض عدم تحقق نظارت درونی و یا مغایرت آیین‌نامه‌های مصوب از سوی شورا با شرع و قانون، باید بتوان آنها را مورد کنترل و نظارت قرار داد. در این موضع می‌توان نظارت‌های برون‌ساختاری یا کنترل مصوبات از سوی نهادی خارج از شورای نگهبان را مطرح نمود که مطابق با قانون اساسی رسیدگی به شکایات از آیین‌نامه‌ها را بر عهده دارند.

مطابق بند ۳ اصل ۱۵۶ «نظارت بر حسن اجرای قوانین» که یکی از وظایف قوه قضاییه است، صلاحیت این قوه برای کنترل اعمال اداری نیز قابل استنباط است؛ قوه قضاییه این صلاحیت را از طریق محاکم عمومی دادگستری (اصول ۶۱ و ۱۵۹)، دیوان عدالت اداری (۱۷۳) یا سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴) اعمال می‌کند. «اصولاً محاکم عمومی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اشخاص نسبت به اعمال اداری را ندارند؛ چراکه با وجود دیوان عدالت اداری، نظارت محاکم عمومی دادگستری منتفی است».<sup>۱</sup> فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور براساس حق نظارتی است که قوه قضاییه نسبت به اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری داراست که در صورت «مشاهده سوء‌جریان‌ات اداری و مالی و جرم در نهادهای مشمول بازرسی، حسب مورد به مقامات و مراجع اداری و انضباطی مربوط و مراجع قضایی صالح گزارش می‌دهد».<sup>۲</sup> دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران از این نظر که مغایر با قوانین یا موازین شرعی یا خارج از حدود اختیارات نبوده و حقی از شهروندان ضایع نکنند، متصدی اعمال نظارت بر مصوبات دولتی است. اصل ۱۷۳ به عنوان اصل پایه‌گذار دیوان عدالت اداری در قانون اساسی در مقام تبیین گستره صلاحیت دیوان مقرر کرده: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

۱. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۸۹.

۲. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۵، ص ۳۰۴.

اصل ۱۷۰ مقرر داشته: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارت قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». بنا به این اصل، «قضات دادگاه‌ها مکلف شده‌اند از التزام به این‌گونه از مقررات خودداری نمایند؛ چراکه قضات، مرجع ابطال نیستند و ابطال در صلاحیت دیوان عدالت اداری است».<sup>۱</sup> اصطلاح دولت در اصل ۱۷۳ دلالت بر دولت به معنای عام و به عبارتی نهادهای حاکمیتی عهده‌دار امر اداری دارد؛ چراکه «هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری، در راستای حمایت از حقوق مردم در مقابل دولت به معنای اعم است».<sup>۲</sup> در واقع دیوان برای احقاق حق مردم، صلاحیت رسیدگی به مقررات مصوب همه نهادهای اعم از قوه مجریه و سایر قوا و دیگر نهادها را دارد.

اما تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری<sup>۳</sup> مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است. در حالی که «بر اساس نظریه اعمال اجرایی در حقوق اداری، مصوبات و تصمیم‌گیری‌های اداری از قبیل آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات اداری که از سوی این شورا صادر می‌شود، قابل نظارت قضایی دیوان است».<sup>۴</sup> آیین‌نامه‌هایی که شورای نگهبان به تصویب رسانده، ماهیتی اداری همچون آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه دارد که برای تأمین اجرای قوانین وضع شده‌اند. بدین ترتیب مقرر گذاری شورا جزء اعمال اداری و نه سیاسی، محسوب می‌شود که با استناد به اصل حاکمیت قانون باید تحت نظارت قضایی دیوان قرار گیرد. در واقع دیوان بر حسب وظیفه اختصاصی خویش که رسیدگی به مصوبات دولت در راستای احقاق حق مردم است، اقدام می‌نماید و پذیرش این نظارت تنافری با استقلال ساختاری و کارکردی شورا ندارد. بدین خاطر که دیوان عدالت اداری در اعمال صلاحیت‌های

۱. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۶، ص ۹۱.

۲. مولایی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۵، ص ۱۰۵.

۳. تبصره ماده ۱۲: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده (ماده ۱۲) خارج است».

۴. مشهدی، علی، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: انتشارات

خرسندی، ص ۲۱۹.

اختصاصی شورا مانند نظارت بر انتخابات یا تطبیق مصوبات با موازین اسلامی و قانون اساسی اساساً مداخله‌ای ندارد. نظارت دیوان عدالت اداری، از سویی تضمینی جهت قانونمداری شورا در وضع مقرره خواهد بود و از سوی دیگر پذیرش این نظارت مبین عمل به قانون و اصل ۱۷۳ است. به بیان دیگر، وقتی اعطای صلاحیت وضع آیین‌نامه برای شورای نگهبان در راستای انجام وظایف مقرر در قانون اساسی امری مطلوب ارزیابی شود، پاسخگویی شورا در مقابل چنین صلاحیتی نیز مطلوب و قابل مطالبه است. همان‌طور که پیش‌بینی بازبینی قضایی بر مصوبات قوه مجریه ناقض استقلال قوا و مسئولیت‌پذیری نهادهای اداری نیست، پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر نظارت بر آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان، نافی استقلال عملکرد این شورا نخواهد بود.

اگر طبق نظر تفسیری شماره ۳۰۸۳/۹۳۸۷ به تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان<sup>۱</sup>، تعبیر «دولتی» در اصل ۱۷۰ را قوه مجریه بدانیم<sup>۲</sup> و بنا به صراحت تبصره ماده ۱۲ قائل به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شورا باشیم، استناد به اصل ۱۵۹ و یا ۳۴ دلالتی برای اثبات مرجعیت رسمی دادگستری در رسیدگی به تظلمات و شکایات و صلاحیت رسیدگی به مصوبات شورا را در پی نخواهند داشت. عموماً صلاحیتی و ساختاری قوه قضاییه، مقرر در اصول یادشده و دیگر اصولی همچون اصول ۶۱ و ۱۵۶، با تعبیه مرجعی اختصاصی در بدنه قوه قضاییه به نام دیوان عدالت اداری موضوع اصل ۱۷۳ برای رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری علیه نهادهای حکمرانی تخصیص خورده است. ساده آنکه اگر بنا باشد مرجعی در قوه قضاییه به این موضوع رسیدگی قضایی کند، دیوان عدالت اداری است و این مفهوم، صلاحیت اختصاصی است؛ دقیقاً همان‌طور که اصل ۱۷۲ در مورد جرائم مربوط به وظایف خاص نظامی و انتظامی مرجعی اختصاصی در بدنه قوه قضاییه ایجاد کرده است.

نظارت بر اعمال اداری شورا در راستای اصول کلی حقوق اداری از جمله اصل قانونی بودن است؛ «اصلی بنیادین در حقوق اداری که اصول دیگر از قبیل اصل صلاحیت،

۱. نظر تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.»

۲. روشن است که این اصل نه در مقام بیان قلمرو و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بلکه در مقام تبیین تکلیفی برای

قضات دادگاهها است.

اصل مسئولیت، اصل اقتدار در پرتو همین اصل تحلیل می‌شود.<sup>۱</sup> این اصل اختیارات مقامات عمومی را چهارچوب‌بندی نموده که رعایت آن از سوی مقامات عمومی و اداری از لوازم تبلور دولت قانونمدار تلقی می‌شود. آیین‌نامه‌های مصوب شورا از نظر جایگاه و ارزش حقوقی بعد از قانون اساسی و قوانین عادی قرار می‌گیرند؛ بنابراین نباید خلاف قوانین باشد. به همین لحاظ وجود یک مرجع قضایی برای کنترل و نظارت بر این‌گونه آیین‌نامه‌ها ضروری است.

### نتیجه و پیشنهادها

قانون اساسی برای شورای نگهبان به عنوان نهادی مستقل در نظام حقوق اساسی ایران صلاحیت‌ها، وظایف و اهدافی مهم ترسیم می‌کند که با وجود احصاء وظایف و اختیارات این شورا، به نظر می‌رسد، قانون اساسی از تصریح به برخی دیگر از صلاحیت‌های این نهاد غافل مانده است. یکی از صلاحیت‌های مغفول، صلاحیت وضع آیین‌نامه از سوی شورای موصوف است. وضع آیین‌نامه هرچند به طور صریح در زمره وظایف و اختیارات این نهاد قرار نگرفته، اما این شورا در راستای اجرای قوانین به وضع آیین‌نامه اقدام نموده است. آیین‌نامه‌های مصوب شورا جایگاهی متفاوت با آیین‌نامه داخلی این شورا داشته که با توجه به محتوا و جایگاه اجرایی آن، تأثیراتی غیرقابل‌انکار بر نظام حقوقی دارند که همین موضوع باعث پدیداری ابهامات و چالش‌هایی شده است. با توجه به اینکه این شورا از وضع آیین‌نامه در قانون اساسی منع نشده، در راستای اجرای تکلیف مقرر و به‌ویژه در انجام نظارت بر امر انتخابات (اصل ۹۹) با هدف تضمین صحت و قانونی‌بودن انتخابات، مبادرت به تدوین آیین‌نامه نموده است. بدین ترتیب که شورا با توجه به قوانین و مقررات انتخاباتی، برای اعمال قوانین و سامان‌دهی امور و همچنین تعیین جزئیات نظارت و تکالیف ناظرین در چهارچوب قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس، به وضع آیین‌نامه اجرایی پرداخته است. شورای نگهبان بنا به مقتضیات وظایف و اختیارات و همچنین در راستای تحقق اهداف تعریف‌شده، به تدوین آیین‌نامه مستقل پرداخته است. آیین‌نامه‌های مصوب شورای نگهبان، همانند آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه برای تأمین اجرای قوانین وضع شده‌اند؛ بنابراین شورا برای وضع آیین‌نامه دارای

۱. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، **اصول حقوق اداری** (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.

صلاحیت مطلق نبوده و نمی‌تواند در هر موضوع مبتلابه‌ی اقدام به وضع آیین‌نامه نماید. به عبارت دیگر، شورا در محدوده صلاحیت‌های مقرر شده در قانون اساسی (به‌ویژه اصول ۴ و ۹۱-۹۹) و قوانین عادی می‌تواند به وضع آیین‌نامه پردازد که این آیین‌نامه‌ها باید شرایط شکلی و ماهوی لازم را داشته باشد. شورا باید برای وضع آیین‌نامه، حدود مقرر در قانون اساسی را رعایت کرده و در حیطه صلاحیت و اختیاراتی که قانون پیش‌بینی کرده اقدام نماید. همچنین این شورا برای مقررگذاری و وضع مصوبات نباید به حوزه تخصصی قوای مقننه و مجریه ورود کند.

نظارت قضایی بر مصوبات شورا به منظور تضمین رعایت قوانین برتر و رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی صورت می‌گیرد. در نظام حقوقی ایران با پذیرش اصل نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت نظارت بر مصوبات شورا را نیز دارد. این نظارت نافی استقلال شورا نیست؛ بلکه لازمه تضمین قانون‌مداری و عمل به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، پذیرش چنین نظارتی است.

تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای نگهبان را از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است، قابل انتقاد و برخلاف مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

از جمله چالش‌های نظارت‌پذیری مصوبات شورای نگهبان که اقتضای تأمل بیشتر دارد آن است که با عنایت به اینکه شورای نگهبان خود مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی است، با چه مبانی توجیهی می‌توان تشخیص دیوان عدالت اداری مبنی بر مغایرت مصوبه شورای نگهبان با قانون اساسی پذیرفت. در حوزه گستره موضوعی صلاحیت مقررات‌نویسی شورای نگهبان این پرسش شایسته بررسی است که نحوه و معیار تشخیص موضوعاتی که شورای نگهبان می‌تواند در خصوص آنها وضع مقرر کند به‌ویژه در همجواری با صلاحیت عام قانونگذاری مجلس چیست؟

## فهرست منابع

### الف. کتاب‌ها

۱. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، (۱۳۹۶)، حقوق اداری، جلد دوم، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
۲. راسخ، محمد، (۱۳۹۴)، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران، انتشارات دراک.
۳. رضایی‌زاده، محمدجواد، (۱۳۸۷)، حقوق اداری ۱، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات سمت.
۵. عباسی (لاهیجی)، بیژن، (۱۳۹۳)، مبانی حقوق اساسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات جنگل، جاودانه.
۶. عباسی، بیژن، (۱۳۹۵)، حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دادگستر.
۷. فتاحی زفرقندی، علی، (۱۳۹۷)، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات (تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن)، چاپ اول، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۸. فلاح‌زاده، علی‌محمد، (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجراء، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، چاپ اول، تهران، انتشارات تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۹. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی‌وسوم، تهران، نشر میزان.
۱۰. مجموعه نظرات تفسیری مشورتی قانون اساسی، (۱۳۹۵)، چاپ اول، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۱. مدنی، جلال‌الدین، (۱۳۶۶)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، قم، انتشارات سروش.
۱۲. مزارعی، غلامحسین، (۱۳۹۵)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی.
۱۳. مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۱۴. موسی‌زاده، رضا، (۱۳۹۲)، حقوق اداری ۱ و ۲، چاپ سیزدهم، تهران، نشر میزان.
۱۵. مولاییگی، غلامرضا، (۱۳۹۵)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ سوم، تهران، انتشارات جنگل.



۱۶. واعظی، مجتبی، (۱۳۹۶)، گفتارهایی در حقوق اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
۱۷. هاشمی، محمد، (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ بیست و یکم، تهران، نشر میزان.
۱۸. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، چاپ چهارم، تهران، انتشارات خرسندی.

#### ب. مقاله‌ها

۱۹. بهادری جهرمی، محمد، (۱۳۹۵)، «جایگاه حقوقی تفسیر رسمی قانون اساسی در مقایسه با متن قانون اساسی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره چهاردهم.
۲۰. زارعی، محمدحسین؛ شمس، عرفان، (۱۳۹۲)، «در آمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره شانزدهم، شماره ۶۲.

#### ج. قوانین و مقررات

۲۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۲. قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مربوط به اصول پنجم، یک صد و هفتم و یک صد و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان.
۲۳. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۰/۰۴/۱۰ مجلس شورای اسلامی.
۲۴. قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۷۰/۰۴/۰۹ مصوب شورای نگهبان.
۲۵. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۷/۳ کمیسیون داخلی مجلس.
۲۶. قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۵.
۲۷. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۸. قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷/۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی.
۲۹. قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۸/۱/۳۰.
۳۰. آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۲ شورای نگهبان.
۳۱. آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۰/۴/۲۳ شورای نگهبان.

۳۲. آیین نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ شورای نگهبان با اصلاحات بعدی.
۳۳. آیین نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۰ شورای نگهبان.
۳۴. آیین نامه نحوه اطلاع رسانی شورای نگهبان مصوب ۱۳۹۲/۷/۷ شورای نگهبان.



# Measuring the regulations of the Guardian Council; Fundamentals, realm and controllability

Hamed nikoonahad \*

Shabnam owrangi\*\*

## Abstract

Code writing is one of the most influential and sensitive powers of governance. Using these regulatory tools, government officials directly and indirectly define behavioral frameworks for citizens. The Guardian Council, as the sole legislative body of the Constitution, is enshrined in the Constitution with unique powers, including the interpretation of the Constitution and election monitoring. Considering the legislative records, it indicates that this council, in order to perform its basic duties, directly or with the approval of the ordinary legislator, has initiated various regulations. This article is concerned with identifying the justifiable basis of the Guardian Council's by-laws, the thematic and legal scope of this authority, and the possibility of overseeing the by-laws approved by the council. The findings of the investigation show that the Guardian Council has the authority to write bylaws in accordance with the powers provided for in the constitution and their administrative requirements. The jurisdiction of the Council in the writing of letters is subjectively limited to the powers provided for in the Constitution and is mainly the subject of Articles 4, 85 and 91-99. The limits of this competence of the council are in terms of rulings, fidelity to the texts of the constitution, observance of the jurisdiction of other institutions and the pillars of constitutional rights, as well as the necessity of setting a rule. In terms of oversight, it was concluded that the judicial oversight of the Administrative Court of Justice over the decisions of the council does not negate the independence of the council and is necessary to ensure the rule of law and the implementation of Article 173.

**Keywords:** Writing Regulations, Article 99 of the Constitution, Article 138 of the Constitution, Guardian Council, Regulation, Supervision of the Guardian Council.

---

1. Assistant Prof, Department of Public Law, Faculty of Law, Qom University, Iran.

2. MA. in Public Law, Qom University, Iran (Corresponding Author)