

# تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۸

تاریخ تأیید: ۱۳۹۵/۳/۱۵

حسن خسروی\*



تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه

نظارت و کنترل قدرت، سازوکار مطلوبی برای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی و کارآمدی دولت در نظام سیاسی مبتنی بر مردم‌سالاری و حاکمیت قانون است. در این راستا قوه مجریه به دلیل داشتن صلاحیت وسیعی در اعمال حاکمیت، از اختیاراتی همچون وضع مقررات عمومی برخوردار است که امری بسیار ضروری است. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظارتی بر قوه مجریه در وضع مقررات عمومی، نظارت رئیس مجلس به موجب دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که قلمرو و چگونگی اعمال چنین اختیاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با ابهام‌ها و چالش‌هایی روبه‌روست. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد چنین نظارتی ضمن اینکه بر مبادی نظام مردم‌سالار موجه‌سازی می‌شود، چندان با اصول و قواعد بنیادین حقوق عمومی سازگار نیست و سازوکارهای اجرایی نظارت با چالش‌های جدی روبه‌رو بوده، نیازمند طراحی نظام مطلوب نظارتی است.

**کلیدواژگان:** مردم‌سالاری، حقوق عمومی، نظارت، قانون اساسی، رئیس مجلس، مصوبات قوه مجریه.

\* استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه پیام نور تهران.

## درآمد

تشکیل جامعه به سامان مبتنی بر حاکمیت قانون با اندیشه و غایت صلح و ثبات اجتماعی و تضمین نیازهای فطری و طبیعی بشر، محور بیشتر نهضت‌ها و قیام‌های مردمی بوده است؛ به گونه‌ای که مردم همواره به امید تأمین حقوق و مطالبات انسانی و تأسیس نهادهای مردم‌سالار با دولت‌ها به جدال پرداخته‌اند. دستاورد چنین تلاشی، ایجاد دولت‌های مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون امروزی است که به موجب آن، حقوق و آزادی‌های مردم در چارچوب نهاد دولت با سازوکارها و نهادهای کارآمد تأمین می‌شود. از این رو، تحقق اندیشه دولت قانونمند با کارکرد تضمین حقوق ملت و تأمین خدمات و نیازهای عمومی بر اساس قانون و کنترل قدرت در چارچوب نظام مردم‌سالار مورد انتظار است. مؤلفه‌های تأسیس نظام مردم‌سالار عبارت‌اند از: «۱. زیرساخت‌ها، بنیان‌های فکری و فلسفی موجه‌ساز؛ ۲. ساختار و نهادهای تشکیلاتی کارآمد؛ ۳. رویه‌ها و آیین‌های متنوع مدیریتی و نظام‌بخشی» (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۵۵-۲۰۲).



در نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون، قدرت خردمندان میان نهادهای مختلف و بر اساس اندیشه نظام تفکیک قوا (نک: اسدیان، ۱۳۹۳، ص ۱۰) تقسیم و توزیع می‌شود و به اقتضای صلاحیت‌های، مسئولیت و اختیارات، مورد نظام ارزیابی، کنترل و پاسخ‌گویی قرار می‌گیرد. کنترل قدرت نیز برای عدم سوءاستفاده از آن و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان و کارآمدی زمامداران امری ضروری است. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای کنترل قدرت در حوزه سیاسی، اداری، اقتصادی، مالی و غیره اعمال نظام‌های متنوع نظارت و پاسخ‌گویی است. به عبارتی، به موجب قانون در قبال توزیع صلاحیت‌ها سازوکارهای نظارتی و کنترلی تعبیه می‌شود.

نظر به موضوع پژوهش حاضر که بررسی ماهیت حقوقی دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در خصوص چگونگی اعمال نظارت و کنترل بر قدرت قوه مجریه درباره وضع مقررات عمومی است، مباحث حقوقی و تفسیرهای گوناگونی از مراد و منظور قانون‌گذار اساسی و شمول و قلمرو نظارتی رئیس مجلس بر مصوبات دولت ارائه شده است که مقاله حاضر فراسوی چنین چالش‌هایی بر اساس مبانی موجه‌ساز نظام مردم‌سالار در پی ارزیابی نظام حقوقی موجود و ترسیم نظام حقوقی مطلوب چگونگی اعمال نظارت بر مصوبات دولت است.

در مقام بررسی و تحلیل موضوع می‌کوشیم به پرسش اصلی و پرسش‌های فرعی ذیل

پاسخ دهیم:

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت بر اساس کدام مبادی حقوقی  
موجه سازی و سازمان دهی می شود؟ این نظارت با چه چالش های حقوقی روبه روست؟  
نظارت پیش گفته از مصادیق کدام نوع نظارت در حقوق عمومی به شمار می آید؟ چه  
سازوکارهای مطلوبی را می توان برای سامان دهی چنین نظارتی در نظام حقوق اساسی  
ایران نهادینه کرد؟

در بررسی و تحلیل موضوع و پاسخ به پرسش ها، فرضیه مقاله این است که چنین  
نظارتی در کنار اینکه بر مبادی نظام مردم سالار موجه سازی می گردد، چندان با اصول و  
قواعد بنیادین حقوقی عمومی سازگار نیست و سازوکارهای اجرایی نظارت با چالش های  
جدی روبه روست و از این رو، نیازمند طراحی نظام مطلوب نظارتی است. بدین ترتیب، در  
این نوشتار در کنار ارزیابی وضع موجود، به ارائه وضع مطلوب چنین نظارتی می پردازیم.

### مفهوم نظارت در حقوق عمومی

نظارت از نظر لغوی به معنای مراقبت در اجرای امور آمده است و ناظر کسی است که  
مراقب اجرای یک امر باشد (معین، ۱۳۷۶) و در اصطلاح به شخصی می گویند که عمل یا  
اعمال شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرار می دهد و صحت و سقم آن عمل یا اعمال  
را با مقیاس معین که مشهود است، می سنجند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷، ص ۷۰۶).

نظارت فرایندی است که بایدها را با هستها، مطلوبها را با موجودها و پیش بینیها  
را با عملکردها مقایسه و تصویری روشن از اختلاف یا تشابه میان این دو را ترسیم  
می کند. از این رو، نظارت سازوکاری است برای انطباق تصمیمها و اقدامهای اتخاذ شده با  
اصول و موازین برتر ارزشی و حقوقی و اطمینان از درستی یا نادرستی آنها.

آنچه از مفاد و مفهوم لغوی و اصطلاحی نظارت در بستر حقوق اساسی فهمیده  
می شود، این است که نظارت مستلزم مشاهده، ارزیابی و ابطال تصمیم یا اقدام  
صورت گرفته و نه تغییر آنهاست. از این رو، پس از تشخیص واقعیت و انطباق با اصول و  
موازین مربوطه، صحت و سقم آنها را بیان می کند و برای اصلاح و تصمیم گیری درست و  
جدید به واضح تصمیم بازمی گرداند.

امکان تغییر و اصلاح اقدام انجام شده از سوی ناظر در حقوق اداری عمدتاً موضوعیت  
دارد و جایی است که واضعان یا ذی صلاحان تصمیم، در چارچوب نظام سلسله مراتب و  
تفویض اختیار اجازه وضع برخی تصمیمها و انجام فعالیت هایی را به مقامات مادون خود





می‌دهند. حال چنانچه تصمیم‌های اتخاذی آنها مطابق با واقع نباشد، مقامات ارشد حق هرگونه اصلاح، تغییر، ابطال و تصمیم‌گیری جدید را خواهند داشت و چه بسا آن اختیارات اعطایی را بازپس گیرند؛ مانند «نظارت سلسله‌مراتبی وزیر بر مقامات مادون وزارت‌خانه» (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۳ الف، ص ۴۰-۶۰).

در مجموع، نظارت از منظر حقوق عمومی مبین دلالت بررسی صحت و سقم اقدام‌ها و تصمیم‌های نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر (خسروی، ۱۳۸۷ الف، ص ۳۴۹) و به‌معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت (امامی، ۱۳۹۲، ص ۴، قاضی، ۱۳۸۹) و عبارت است از: کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حقوقی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن «حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده از حدود مشخص قانونی است» (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۲۱).

### مفهوم صلاحیت

در نظام مبتنی بر حاکمیت قانون، آرمانی به نام توزیع خردمندانه و اندیشمندانه قدرت میان نهادها و مقامات حکومتی بر اساس اصل تفکیک قوا و اصل تخصص مطرح می‌شود؛ به‌گونه‌ای که در تناسب با اصل تخصص، به هر یک از مقامات و نهادهای حکومتی میزانی از قدرت و صلاحیت اعطا و در قبال آن پاسخ‌گویی مطالبه می‌گردد. لازمه اجرای وظایف و مسئولیت‌ها و قدرت‌های اعطایی، داشتن اختیار و صلاحیت است. صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی، از جمله مباحث مهم و اساسی حوزه حقوق عمومی و به‌ویژه در قلمرو حقوق اداری است. برعکس حقوق خصوصی که اصل بر «اهلیت» است، در حوزه حقوق عمومی اصل بر «عدم صلاحیت» است (Deleo, 2008, p300)؛ بدین معنا که هیچ مقام یا نهادی از قبل صلاحیتی ندارد، مگر اینکه به موجب قانون، صلاحیت‌دار شود.

صلاحیت، مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مقام اداری واگذار می‌شود (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۹۳ الف، ص ۴۰۸؛ هداوند، ۱۳۸۹، ص ۶۸۸). چنین تعریفی را می‌توان به دیگر مقامات حکومتی، قضایی، اداری و غیره نیز تعمیم داد. در قلمرو حقوق اداری صلاحیت به دو نوع تقسیم می‌شود: «صلاحیت اختیاری» و «صلاحیت تکلیفی» (نک: فلاح‌زاده، ۱۳۹۴ الف؛ فنازاد، ۱۳۹۴).

### مبانی توجیهی نظارت بر مصوبات دولت

مشروعیت، کارآمدی و اثربخشی هر نظام حقوقی به توجیه اصول اخلاقی، عقلانی و

عرفی آن در جامعه وابسته است؛ به گونه‌ای که باید‌ها و نبایدهای آن با نظام ارزشی و بینشی موجود در جامعه منطبق باشد. در خصوص نظارت بر اعمال حکومتی و به‌ویژه بر مصوبات دولت، باید عنوان کرد که ریشه ضرورت آن در هنجارهای نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون نهفته شده است و از این‌رو، می‌توان مبانی موجه‌ساز ذیل را برای توجیه نظارت و کنترل مصوبات دولت ترسیم نمود:

#### اندیشه حاکمیت مردم

اندیشه حاکمیت مردم و تحقق اراده آنها در تصمیم‌های حکومتی به قرون گذشته و بنیان‌های نظری حاکمیت مردم به تحولات بعد از انقلاب رنسانس و اصلاحات مذهبی (نک: صاحبی، ۱۳۸۱، ص ۱۲-۲۳) برمی‌گردد. حاکمیت مردم پیام‌آور این ارزش است که: به‌طور کلی انتخاب‌ها، ارجحیت‌ها و ارزش‌های مردم در قوانین و سیاست‌های دولتی انعکاس می‌یابد. گفتن اینکه مردم، حاکم بر خود هستند، معادل این است که بگوییم آنچه معتقدند باید توسط دولت اجرا شود، اجرا شود. (نلسون، ۱۳۸۴، ص ۸۰).

امر نظارت بر اعمال حکومتی از این حیث بر اساس حاکمیت مردم توجیه می‌شود که حکومت‌ها، قدرت و اقتدار خود را از منبع دیگری جز خواست و رضایت عامه به‌دست نمی‌آورند و مردم می‌توانند حکومت را تغییر دهند یا از کار برکنار کنند. بنابراین، اقتدار نهایی از آن مردم است (بشیریه، ۱۳۸۲، ص ۲۶۹) و طبیعتاً مردم بر اساس نظام ارزشی و بینشی حاکم بر جامعه تصمیم می‌گیرند و در نظام مردم‌سالار، مردم از طریق اصل نمایندگی و نهادهای مردم‌نهاد، در حوزه زمامداری دست به اعمال اراده جمعی و نظارت بر اعمال قدرت می‌زنند.

#### حاکمیت قانون

اندیشه محدودیت قدرت و کنترل اعمال دولتی، ایده‌ای است مبتنی بر محدود کردن دولت به وسیله قانون و مستلزم توازن میان قوای حکومتی از یک طرف و حفظ و حمایت از حقوق و آزادی‌های افراد از طرف دیگر است. ایده «دولت حقوقی» (نک: ویژه، ۱۳۹۰ الف، ص ۳-۶) و دولت عقلانی، متضمن این مفهوم است که در هر مورد حق و تکلیف از اراده عموم مردم سرچشمه می‌گیرد و بیرون از اراده جمعی مردم هیچ حق و تکلیفی وجود ندارد (پولادی، ۱۳۸۱، ص ۸).

حاکمیت قانون ارتباط تنگاتنگی با اندیشه مشروطه‌گرایی (نک: وینسنت، ۱۳۹۲، مرکز

۱۰۱) مالیری، ۱۳۸۵، ص ۵۶) پیدا می‌کند؛ به گونه‌ای که قدرت دولت و قوای حکومتی و مقامات





دولتی محدود می‌گردند. البته گاه این دو ایده یکی پنداشته می‌شوند، ولی دستورگرایی یا مشروطه‌خواهی معمولاً با تعیین و مشخص کردن رویه‌ای اساسی نظیر تفکیک قوا، فرایند رسیدگی منصفانه و عادلانه متهمان و محکومان و احترام به حقوق افراد که بخش لاینفک نظام است، اشاره دارد؛ حال آنکه حاکمیت قانون استانداردهای ویژه‌ای است که ارزش‌های بنیادین یک نظام حقوقی را بیان می‌کند (Ten, 1996, p394).

حاصل بحث توجیه اعمال نظارت بر مصوبات دولت بر مبنای اندیشه حاکمیت قانون این است که بر صلاحیت‌های مقامات اداری و سیاسی به‌منظور تحقق نظام ارزشی و بینشی مردم، آرمان‌ها و حقوق بنیادین شهروندان و کنترل قدرت مقامات حقوقی برای جلوگیری از استبداد و خودرأیی، فعالیت‌ها و تصمیم‌های آنها ضمن اینکه بر اساس قانون شکل می‌گیرد، به موجب قانون عادلانه و مطلوب ارزیابی و کنترل شود.

#### کنترل - توازن قدرت (محدویت قدرت)

نظام مردم‌سالار و اندیشه حاکمیت مردم به نگرش محدودیت و چارچوب‌بندی قدرت و ضابطه‌مندی صلاحیت‌های اعطایی به حاکمان وابسته است و «اصول اساسی یک نظام دموکراتیک، محدودیت و کنترل قدرت سیاسی است» (Sartori, 1962, p10). اعمال نظارت بر عملکرد مقامات سیاسی و اداری، به‌ویژه بر مصوبات دولت می‌تواند قدرت و صلاحیت‌های اعطایی را به توازن بکشاند و در جهت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله و اثربخشی آن هدایت شود. پس نظارت بر مصوبات دولت از سوی مقامات و نهادهای ناظر می‌تواند نقشی بسیار حیاتی در کارآمدی وظایف دولت و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان داشته باشد و بر این اساس نیز موجه‌سازی شود.

در نهایت اینکه، نظارت در قلمرو حقوق عمومی بر بنیاد مردم‌سالاری و متأثر از نظام ارزشی و بینشی جامعه سرچشمه می‌گیرد و مؤید کنترل قدرت و مشاهده، ارزیابی و ابطال تصمیم‌های مغایر قانون است.

#### نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت در حقوق اساسی

نظام حقوقی مردم‌سالار «انعکاس‌دهنده ارزش‌ها و آرمان‌های موجود در جامعه و تأمین‌کننده سعادت و شکوفایی افراد و تأمین‌کننده منافع عمومی است» (Kingston, 2003, p34). همچنین به‌عنوان حافظ و پاسدار حق‌های شهروندان، در کنار کنترل قدرت سیاسی و دولت‌مردان، آنها را به رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان مکلف می‌سازد (Rajan, 2004). از این‌رو، بدون وجود یک نظام حقوقی یا مجموعه‌ای از قوانین و مقررات نمی‌توان

موجبات کنترل قدرت و تضمین بخشی حقوق ملت را فراهم آورد. پس تمام فعالیت‌ها و اعمال دولت باید در چارچوب قانون نمود پیدا کند (McLeod, 2002, p56).

از جمله شاخص‌های نظام دموکراتیک، کنترل قدرت حاکمان است؛ زیرا با اجرای سازوکارهای کنترلی و نظارتی، از تضمین حاکمیت قانون و حقوق و آزادی‌های شهروندی می‌توان اطمینان حاصل کرد. مصادیق و انواعی از دیدگاه‌های مختلف برای نظارت بر قدرت ارائه شده و در یک تقسیم‌بندی دیگر، نظارت به اطلاعاتی، تأسیسی، سیاسی (پارلمانی) و مالی (هاشمی، ۱۳۸۹، ص ۱۶۰-۱۹۰) تقسیم شده است. به طور کلی نظارت در حوزه حقوق عمومی به چند نوع تقسیم می‌شود: ۱. نظارت عمومی؛ ۲. نظارت سیاسی؛ ۳. نظارت تقنینی؛ ۴. نظارت مالی؛ ۵. نظارت امنیتی؛ ۶. نظارت انضباطی؛ ۷. نظارت عقیدتی (راسخ، ۱۳۸۸ الف، ص ۳۳-۴۰).

مبنای قانونی نظارت بر مصوبات دولت به اصول ۴، ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰، ۱۷۱ و ۱۷۲ و قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب سال ۱۳۶۸ بازمی‌گردد که در تاریخ هشتم اسفند ۱۳۷۸ قانون الحاقی پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ به تصویب رسیده است. همچنین قانون استفساریه مجلس راجع به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری نیز در این راستا به تصویب مجلس رسید. در سال ۱۳۸۸ نیز تبصره دیگری به قانون فوق اضافه شد و در نهایت پس از بروز اختلاف‌ها، آیین‌نامه اجرایی این قانون در سال ۱۳۹۱ به تصویب رئیس مجلس رسید.

اما متأثر از اندیشه تفکیک نسبی قوا، قوه مجریه با قوه مقننه بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ در وضع قانون همکاری می‌کند. این همکاری می‌تواند در قالب ارائه لوایح (اصل ۷۵) و تنظیم مقررات عمومی (آیین‌نامه، بخش‌نامه و دستورالعمل) از سوی دولت به انجام برسد. اعطای چنین صلاحیتی به قوه مجریه ناشی از اذن قانون‌گذار است؛ درحالی‌که وظیفه و کارویژه اصلی قوه مجریه، مدیریت اجرایی کشور، برقراری نظم و خدمات عمومی و اجرای قوانین و مقررات دیگر قواست. پس صلاحیت وضع قانون جزء وظایف ذاتی قوه مجریه نخواهد بود. حال بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، قوه مجریه می‌تواند آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل را وضع کند، ولی اجرای این صلاحیت باید با رعایت چارچوب‌های مقرر قانونی و اصول کلی حقوق و با رعایت منافع مصالح عمومی و اقتضات اداری و سیاسی کشور باشد. به‌طور کلی محدوده اجرای این صلاحیت بدین قرار است: ۱. آیین‌نامه داخل در صلاحیت ویژه قانون‌گذار نباشد. ۲. آیین‌نامه نباید ناقض قانون





اساسی و یا قوانین باشد. ۳. باید از طرف مقام صلاحیت‌دار اداری صادر شود (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۹۳ الف، ص ۳۳۲).

آنچه در تشخیص و درک صلاحیت وضع قوانین در نظام حقوقی ایران مهم است اینکه، مرجع صالح وضع قوانین، مجلس است؛ چراکه اصل ۷۱ مقرر دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». پس مرجع ذی‌صلاح وضع قانون در همه امور کشور، مجلس است، ولی به دلیل رعایت اصل تفکیک نسبی قوا، در راستای تکمیل وظیفه تقنینی قوه مقننه، قوه مجریه به وضع مقررات عمومی مجاز شده است. در واقع قلمرو صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات ذاتی نیست و عرضی است؛ یعنی اصل صلاحیت تقنین به عهده قوه مقننه است که به قوه مجریه در قلمرو و محدوده‌ای خاص تفویض شده است. از این رو، در اجرای این صلاحیت باید قوه مجریه محدوده‌های بحث‌شده را رعایت کند و در غیر این صورت، با سازوکارهای نظارتی و کنترلی فاقد اعتبار می‌شود.

نکته دیگر اینکه، بر اساس مفاهیم و مبانی ارزشی نظام مردم‌سالار و بحث کنترل قدرت و حاکمیت قانون، همه اعمال و اقدامات مقامات حکومتی باید تحت کنترل و نظارت قرار گیرد تا حقوق و آزادی‌های ملت تضمین و اجرای قدرت ضابطه‌مند شود و بیم هرگونه سوءاستفاده از بین رود. بنابراین، بر اساس اصول ۴، ۷۲ و ۹۴ همه قوانین مصوب مجلس باید تحت نظارت قانون اساسی و شورای نگهبان قرار گیرند. این اصل که همه قوانین، حتی خود قانون اساسی باید مطابق با موازین اسلامی باشد (اصل ۴) به‌نوعی نظارت و کنترل ارزشی است که بر تمام قوانین اعمال می‌شود.

همان‌طور که قوانین مصوب مجلس باید بر اساس اصول فوق به تأیید و نظارت شورای نگهبان از نظر رعایت موازین شرع و انطباق با قانون اساسی برسند و تا زمانی که مورد تأیید قرار نگیرند، اعتبار حقوقی و قانونی نمی‌یابند، «به طریق اولی و قیاس اولویت» (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص ۲۱۱) مصوبات قوه مجریه که به‌نوعی ناشی از صلاحیت مجلس در وضع قوانین است، باید با موازین شرعی و قوانین و مقررات منطبق باشند. از این رو، در اینکه مصوبات قوه مجریه مورد ارزیابی، کنترل و نظارت قرار گیرند، شک و ابهامی باقی نمی‌ماند، ولی بحث در خصوص چگونگی اجرای چنین نظارتی، محتوای نظارت، قلمرو نظارت، آثار حقوقی نظارت و مقام ناظر است. البته قانون اساسی و برخی قوانین تا حدودی ابهام‌ها و مسائل آن را حل کرده‌اند؛ نظیر مراجع نظارتی و انواع نظارت بر مصوبات و آثار



حقوقی آنها؛ مانند:

الف) نظارت قانونی: به موجب اصل ۱۳۸ از سوی رئیس مجلس؛  
ب) نظارت شرعی: به موجب مواد ۴۰ و ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری از سوی فقهای شورای نگهبان و ابطال مصوبات مغایر شرع از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛  
ج) نظارت قضایی: به موجب اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ از سوی دیوان عدالت اداری.  
موضوع لزوم نظارت بر مصوبات دولت چندان مورد چالش نیست؛ چون بر اساس مبانی ارزشی بحث شده و موجه‌ساز نظارت بر اعمال حکومتی و نظارت‌های مورد نیاز برای تحقق نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون و کنترل قدرت، مصوبات قوه مجریه باید مورد نظارت و کنترل قرار گیرد. تمرکز اصلی مقاله حاضر بر نظارت قانونی از سوی رئیس مجلس به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که در آن، نوع نظارت، قلمرو نظارت، حدود صلاحیت نظارتی مجلس و آثار حقوقی اعمال نظارت مورد ابهام و چالش است. دیگر اینکه، به‌راستی نظام حقوقی مطلوب، نظارت بر مصوبات دولت چگونه باید باشد؛ زیرا حتی نوع نظارت قضایی و شرعی اعمال شده از سوی شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری خالی از اشکال نیست. آیا سازوکار مقرر در قانون اساسی و قوانین عادی از اصول منطقی و عقلانی قانون‌گذاری پیروی می‌کند؟ آیا نظام حقوقی موجود نظارت بر مصوبات دولت و سه نوع نظارت قانونی، قضایی و شرعی با نظام حقوقی مطلوب نظارت منطبق است؟

پاسخ‌دهی به این پرسش‌ها مستلزم بررسی و ژرف‌اندیشی در موضوع از مسیر آسیب‌شناسی نظام حقوقی موجود و ارائه راهکار و طراحی نظام حقوقی مطلوب است. فرض پژوهش این بود که اعمال نظارت و کنترل مصوبات دولت امری است ضروری که از نظام حقوقی مطلوبی پیروی نمی‌کند. از این‌رو، پژوهش حاضر درصدد آسیب‌شناسی و تحلیل موضوع و ارائه راهکار مؤثر و مناسب برای اعمال چنین صلاحیتی از سوی مراجع ذی‌صلاح است که چه‌بسا نیازمند اصلاح قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی و رویه‌های قضایی است.

#### آسیب‌شناسی نظام حقوقی موجود

نظام حقوقی موجود در خصوص نحوه نظارت بر مصوبات دولت (نک: ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۱۴-۲۲۰؛ فلاح‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۱۲-۱۱۳) اشکال‌ها و خلأهایی به قرار ذیل دارد:

الف) نظام قانون‌گذاری: در نظام قانون‌گذاری شایسته (نک: راسخ، ۱۳۹۱، ص ۱۰-۳۸)





قانون پیش از اعتبار حقوقی یافتن، برای رعایت اصل حاکمیت قانون، تحقق نظام شایسته‌سالار، اصل سلسله‌مراتب قوانین و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان با قوانین برتر، یعنی قانون اساسی تطبیق داده می‌شود. «نظام کنترل قوانین عادی با قانون اساسی» (کعبی، ۱۳۸۴، ص ۱۵-۶۵؛ هامون، ۱۳۸۲، ص ۷۹) امر بسیار حیاتی و بدیهی‌تر بیشتر نظام‌های حقوقی شمرده می‌شود و سازوکارهای قانونی برای کنترل نهاد قانون‌گذاری تدارک دیده شده است.

بر اساس اصول ۴، ۷۲ و ۹۴، همه قوانین، مقررات و مصوبات مجلس باید بر اساس موازین شرع و قانون اساسی وضع شوند و وظیفه این امر به عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. از این رو، چنانچه مصوبه مجلس مغایر قانون اساسی یا موازین شرع تشخیص داده شود، مجلس مکلف به اصلاح است یا طی چند مرحله رفت و برگشت مصوبه بین مجلس و شورای نگهبان برای تعیین تکلیف بر اساس اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود. نتیجه اینکه، تا مصوبه مجلس مهر انطباق با موازین شرع و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان و در برخی موارد مجمع دریافت نکند، فاقد اعتبار حقوقی است.

در خصوص قوانین عادی مجلس، نظارت و کنترل پیش از وصف «قانون» و «لازم الاجرا» شدن اعمال می‌گردد، حال آنکه چنین سازوکاری برای مصوبات دولت پیش‌بینی نشده است؛ در حالی که به قیاس اولویت چنین باید استنباط کرد که قوانین و مقررات مصوب قوه مجریه به طریق اولویت پیش از اعتبار حقوقی و لازم الاجرا شدن باید مورد کنترل و نظارت قرار بگیرند. متأسفانه این اشکال جدی در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مطرح است. در آسیب‌شناسی اصول یادشده باید عنوان کرد که اصول فوق باید مورد بازنگری قرار گیرند و نوعی سازوکار نظارتی پیش‌بینی مقرر شود؛ به گونه‌ای که مصوبات قوه مجریه پیشین از ابلاغ و اجراء، مورد نظارت و کنترل نهاد ناظر و پس از اجراء نیز مورد نظارت پسینی مراجع قضایی قرار گیرند.

نظام موجود آثار بسیار نامطلوبی می‌تواند به جای گذارد؛ چراکه به محض تصویب مصوبه از سوی قوه مجریه، به مرحله اجرا گذاشته می‌شود و به اطلاع ریاست مجلس می‌رسد. حال چنانچه رئیس مجلس با اعمال حق نظارت قانونی، مصوبه‌ای را که در حال اجراء است، مغایر قانون تشخیص دهد، مصوبه ملغی‌الآثر شده و چه بسا آثار حقوقی به جای گذارد و حتی حقوق مکتسبه‌ای را پدید آورد یا اینکه نظم عمومی را مختل کند. نظارت

قضایی دیوان عدالت اداری نیز چنانچه به موقع صورت نگیرد، نمی تواند در اسرع وقت از آثار احتمالی نامطلوب جلوگیری کند؛ زیرا تا شکایتی از سوی افراد در دیوان مطرح نشود، دیوان نمی تواند اقدامی انجام دهد و حتی صلاحیتی در ابطال مصوبات مغایر قانون پیدا نخواهد کرد و همان آثار ویرانگر بی اعتبار کردن مصوبات از سوی مجلس، به اقدام ابطالی مصوبه دولت از سوی دیوان نیز سرایت می کند.

#### نوع نظارت رئیس مجلس

با عنایت به انواع نظارت در قلمرو حقوق عمومی، این پرسش مطرح می شود که: نظارت رئیس مجلس جزء کدام یک از نظارت های مطرح در حقوق عمومی است؟ پیش از پاسخ به این پرسش، باید به ضوابط مقرر در اصول ۸۵ و ۱۳۸ اشاره و آن را آسیب شناسی کنیم.

#### اصل ۸۵

ذیل اصل ۸۵ مقرر شده است: «... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی 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». موضوع ارجاع مصوبات دولت مقرر در اصل ۸۵ مختص مصوبات دولت درباره تصویب اساس نامه سازمان ها، شرکت ها و مؤسسات دولتی است که در صلاحیت و قلمرو اختصاصی مجلس قرار دارد و به طور استثنا تصویب آنها به قوه مجریه و کمیسیون داخلی مجلس تفویض شده است.

با توجه به اینکه وضع قانون در این خصوص در صلاحیت ذاتی مجلس است و در قلمرو انحصاری این نهاد قرار دارد، سازوکار ارجاع به شورای نگهبان بر اساس اصول ۴ و ۷۲ و ۹۴ منطقی است، ولی ارجاع به رئیس مجلس امری غیرمنطقی به نظر می رسد؛ چراکه مصوبات دولت در خصوص تصویب اساس نامه ها خصلت قانون عادی دارد و قوانین عادی باید با موازین شرع و قانون اساسی تطبیق داده شود، نه با دیگر قوانین و مقررات عمومی کشور که جای بسیار تعجب دارد. با این استدلال، هنگامی که اساس نامه شرکت ها و مؤسسات دولتی از سوی کمیسیون های داخلی تصویب می شوند، به نظارت رئیس مجلس نیازی نیست، ولی اگر همان اساس نامه به تصویب دولت برسد، باید هم به تأیید شورای نگهبان برسد و هم از سوی رئیس مجلس مورد نظارت قرار گیرد.

#### اصل ۱۳۸

اصل ۱۳۸ نیز همان معضل مطرح شده در اصل ۸۵ را داراست؛ چراکه صرفاً به نظارت





رئیس مجلس اشاره کرده است؛ بدین شرح که: «... تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد».

با ملاحظه اصل فوق چندان نمی‌توان به ماهیت و نوع نظارت رئیس مجلس در انطباق با انواع نظارت در حقوق عمومی پی برد. همچنین سازوکار کنترل مصوبات پیش از اجرا و سازوکار اجرایی آن نیز پیش‌بینی نشده است.

شمول، سازوکار و آثار حقوقی نظارت رئیس مجلس

#### الف) شمول نظارت

در اصول ۸۵ و ۱۳۸ شمول نظارت بر مصوبات قوه مجریه در خصوص تصویب اساس‌نامه مصوبات و شرکت‌های دولتی و تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مصوبات کمیسیون‌های هیئت وزیران محدود شده است. به نظر می‌رسد قلمرو صلاحیت نظارتی رئیس مجلس صرفاً شامل موارد فوق است و بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب قوه مجریه را دربر نمی‌گیرد؛ زیرا آنها جنبه درون‌سازمانی و مدیریتی دارند و ابزاری برای سامان‌دهی اداره در دست مقامات قوه مجریه به شمار می‌آیند و از طرفی، برای عموم ایجاد حق و تکلیف نمی‌کنند.

این امر خالی از اشکال نیست؛ چراکه فلسفه نظارت بر مصوبات قوه مجریه، کنترل قدرت اداری اعضای قوه مجریه و همه تصمیم‌ها و اقدامات آنهاست. پس دلیل منطقی وجود ندارد که برخی مصوبات را از قلمرو نظارت خارج کنیم و اصل حاکمیت قانون و فلسفه نظارت بر حاکمان ایجاب می‌کند همه مصوبات، اعم از تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها مورد نظارت قرار گیرند. البته برای رفع اشکال می‌توان عنوان کرد که بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها تحت کنترل قضایی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند.

#### ب) سازوکار نظارت

سازوکار نظارت رئیس مجلس در اصل ۸۵ مشخص نشده، ولی تا حدودی در اصل ۱۳۸ بیان شده است؛ بدین شرح که: رئیس مجلس «در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران» ارسال می‌کند. اما روشن نشده است که اگر تجدیدنظری انجام نگرفت، رئیس مجلس از چه اختیار و قدرتی برخوردار است. آیا

رئیس مجلس باید به تنهایی امر تطبیق را انجام دهد یا باید با مجلس مشورت کند و به نوعی به نمایندگی از مردم و دیگر نمایندگان چنین صلاحیتی را ایفا نماید یا اینکه باید نهادی تخصصی در مجلس برای انجام تطبیق در مجلس شکل گیرد.

در راستای این مهم، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در تاریخ بیست و هشتم دی ۱۳۶۸ با اصلاحات سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ به تصویب رسیده که در آن سازوکارهایی پیش‌بینی شده است. آیین‌نامه اجرایی هم در سال ۱۳۹۱ از سوی رئیس مجلس به تصویب رسید.

ماده واحده سال ۱۳۶۸: «... 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 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».

در متن ماده واحده سال ۱۳۶۸، باز هم سازوکار دقیق و کاملی برای نظارت مشخص نشده است و صلاحیت را در اختیار رئیس مجلس قرار داده، ولی جزئیات انجام صلاحیت روشن نیست. در راستای تکمیل قانون مذکور، پنج تبصره در تاریخ هشتم اسفند ۱۳۷۸ به ماده واحده الحاق گردید.

در تبصره ۴ سازوکار روشن‌تری در خصوص چگونگی اعمال نظارت معرفی شده است: «... ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور (یک هفته) حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثراً خواهد شد». در تبصره ۵ سازوکار اخذ مشورت از کارشناسان از سوی رئیس مجلس پیش‌بینی شده است که این نهاد مشورتی «کمیسیون بررسی و تطبیق مصوبات دولت» نام گرفته است. در اصلاحیه سال ۱۳۸۸ نیز تبصره دیگری اضافه شد مبنی بر اینکه «نظر رئیس مجلس برای دولت معتبر و لازم‌الاجراست و دیوان نسبت به موارد (ملغی‌الاثراً شدن) دیگر صلاحیتی ندارد».

بر اساس تبصره ۷ قانون الحاقی ۱۳۷۸، رئیس مجلس آیین‌نامه اجرایی قانون را در تاریخ بیست و ششم دی ۱۳۹۱ به تصویب رسانید و سازوکار روشن‌تری را برای اعمال نظارت رئیس مجلس معین کرد.

به موجب ماده ۱ آیین‌نامه، «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» تشکیل



می‌شود و بر اساس ماده ۶ کارگروه‌های تخصصی نیز در زیرمجموعه هیئت تشکیل می‌گردد.

### آثار حقوقی نظارت

اثر حقوقی نظارت رئیس مجلس در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مشخص نشده است؛ در حالی که در نظام کنترل قوانین، درباره قوانین عادی در اصول ۴، ۷۲ و ۹۴ تعیین تکلیف شده است و قلمرو نظارت شورای نگهبان، حالت استصوابی دارد؛ یعنی تا زمانی که شورای نگهبان مصوبات مجلس را تأیید نکرده، مصوبه واجد وصف «قانونی» نمی‌گردد. به عبارتی، اثر حقوقی اعمال نظارت شورای نگهبان، اعتباربخشی به مصوبه مجلس و از حالت «مصوبه» به «قانون» تبدیل می‌شود و خاصیت «لازم‌الاجرای» می‌یابد.

پس عدم پیش‌بینی نتیجه نظارت مجلس در اصول فوق به نوعی خلأ قانونی به شمار می‌آید و چنین خلأهایی در قانون نحوه اجرایی شدن و الحاق پنج تبصره و آیین‌نامه اجرایی جبران شده است. به موجب تبصره ۴ قانون، اگر رئیس مجلس به مغایرت مصوبه با قانون نظر داشته باشد و دولت اصلاحی انجام ندهد، پس از گذشت یک هفته، مصوبه اعتبار حقوقی خود را از دست می‌دهد. اثر حقوقی اعمال نظارت رئیس مجلس در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی بدین شرح مقرر شده است: «..... مصوبات به ترتیبی که در دستور کار هیئت قرار می‌گیرد، مطرح و به شرح زیر اقدام می‌شود:

- در موارد تشخیص مغایرت تمام یا قسمتی از هر مصوبه یا قوانین با رأی اکثریت حاضر، مراتب جهت اتخاذ تصمیم به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد...

تبصره ۲. در مواردی که رئیس هیئت مقتضی بداند، نظر هیئت به‌عنوان رأی مقدماتی جهت اصلاح مصوبه یا ارسال پاسخ، به دولت و دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا مراجع تصویب اعلام می‌شود. دولت می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ تا اعلام، نسبت به اصلاح این‌گونه مصوبات اقدام و یا پاسخ کتبی خود را به هیئت ارسال نماید...

تبصره ۳. چنانچه دولت ظرف مدت مقرر، اقدام به اصلاح مصوبه یا ارسال پاسخ ننماید، نظر هیئت در این مرحله قطعی محسوب شده و جهت طی مراحل قانونی به اطلاع رئیس مجلس خواهد رسید».

با بررسی و ملاحظه مواد یادشده، به نظر سازوکار روشن‌تری برای نحوه اعمال نظارت درمقایسه با اصول ۸۵ و ۱۳۸ پیش‌بینی شده است، ولی نهایت این‌که، طبق آیین‌نامه، نظر هیئت برای رئیس مجلس جنبه مشورتی دارد و نظر نهایی به عهده اوست؛ زیرا با مراجعه



به منطوق اصول ۸۵ و ۱۳۸ نظر هیئت باید جنبه مشورتی داشته باشد؛ چراکه امر تطبیق در صلاحیت رئیس مجلس قرار گرفته شده است و به نوعی قاعده آمره به شمار می آید. اثر حقوقی اقدام هیئت و در نهایت رئیس مجلس در اعمال نظارت بر مصوبات دولت، بی اعتباری مصوبه مغایر قانون را به همراه خواهد داشت و همانند ماهیت حقوقی نظارت شورای نگهبان، به نوعی جنبه استصوابی پیدا می کند. چنین امری مورد تأکید شورای نگهبان در یک نظریه تفسیری از اصل ۱۳۸ نیز قرار گرفته است.

نظریه تفسیری شماره ۶۰۸۲ سوم خرداد ۱۳۹۱: «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 ملغی الاثر خواهد شد».

نسبت نظارت رئیس مجلس با دیگر مراجع نظارتی همان گونه که پیش تر گفتیم، بر مصوبات دولت دو نوع «نظارت بیرونی» و «نظارت درونی» پیش بینی شده است.

الف) نظارت بیرونی شامل موارد ذیل است:

- نظارت قانونی: بر اساس اصل ۸۵ و ۱۳۸ از سوی رئیس مجلس؛
- نظارت قضایی: بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۲ از سوی دیوان عدالت اداری.

ب) نظارت درونی

نظارت درونی به دست رئیس جمهور به اقتضای ریاست قوه مجریه و ریاست هیئت وزیران و نظارت سلسله مراتبی بر وزرا بر مصوبات دولت اعمال می شود. در این نوع نظارت اصل ۱۳۴ مقرر می دارد: «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد.....». بر اساس این اصل، رئیس جمهور می تواند دستور اصلاح، لغو یا ابطال مصوبات مغایر قانون هیئت وزیران و وزرا را صادر کند.

در خصوص نسبت نظارت رئیس مجلس با نظارت دیوان و رئیس جمهور باید عنوان کرد که به دلیل کنترل مؤثر اقدامات و تصمیم های قوه مجریه و نبود سازوکار کنترل پیشینی قبل از لازم الاعتبار شدن مصوبات قوه مجریه، نظارت های مضاعفی تدارک دیده شده است. نظارت «دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی دو مرجع هم عرض صالح جهت نظارت بر مصوبات دولتی هستند. بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبات دولتی موضوع این اصول ضمن ابلاغ برای اجرا برای رئیس مجلس





ارسال می‌گردد تا در صورتی که آنها را مغایر قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر برای هیئت وزیران بفرستد. در حالی که دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی بوده و مصوبات دولت برای اظهار نظر برای دیوان ارسال نمی‌گردد و تنها در صورتی که شکایتی از یک مصوبه اعلام گردد، این نهاد به موضوع رسیدگی نموده و مصوبه را در صورتی که مغایر با قوانین تشخیص دهد، ابطال می‌نماید» (کخدایی، ۱۳۹۱، ص ۱۱۰).

صلاحیت رئیس مجلس بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ محدود به مصوبات اساس نامه‌ها، مصوبات دولت، آیین نامه‌های مصوب هیئت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر بوده، ولی صلاحیت دیوان رسیدگی به همه مصوبات و مقررات، اقدامات و تصمیم‌های دولت است. همچنین نظارت رئیس مجلس شامل تصمیم‌های صرفاً اجرایی قوه مجریه نمی‌شود؛ در حالی که دیوان می‌تواند به همه تصمیم‌های اجرایی قوه مجریه رسیدگی کند.

نکته دیگر در خصوص نسبت نظارت رئیس مجلس با دیوان عدالت اداری این است که دیوان می‌تواند مصوبات دولت را افزون بر مغایرت با قوانین، به استناد خروج از صلاحیت قوه مجریه ابطال کند. «در رابطه با نسبت میان صلاحیت این دو مرجع باید توجه نمود که وظیفه این دو مرجع، تشخیص مغایرت مصوبات با قانون است. نتیجه اینکه، اگر رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر قانون اعلام نماید، مصوبه فاقد اعتبار می‌شود و دیگر موضوعی نیست که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آن را داشته باشد و همچنین اگر دیوان عدالت مصوبه‌ای را ابطال نماید، موضوعی برای اظهار نظر رئیس مجلس باقی نمی‌ماند» (همان). چنین نظری مورد تأکید تبصره الحاقی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در سال ۱۳۸۸ قرار گرفته که پیش‌تر بدان اشاره کردیم.

نسبت نظارت رئیس مجلس با نظارت رئیس جمهور بر مصوبات دولت نیز در تعارض به نظر نمی‌رسد؛ چرا که رئیس جمهور به اقتضای ریاست بر قوه مجریه و پاسخ‌گویی در برابر اقدامات هیئت وزیران (اصل ۱۳۴)، می‌تواند دستور اصلاح، تغییر و ابطال مصوبات مغایر قانون را صادر کند و این مسئله در تعارض با صلاحیت رئیس مجلس یا دیوان عدالت اداری نخواهد بود.

بر اساس اصول کلی حقوق اداری، مقام اداری و واضح مصوبه یا مقام اداری مافوق به اقتضای اصل کنترل اداری و نظام سلسله‌مراتب اداری می‌تواند مصوبه مغایر قوانین را مورد اصلاح، تغییر یا ابطال قرار دهد.



## نظام حقوقی کارآمد نظارت بر مصوبات دولت

هدف اصلی پژوهش حاضر، درک و آشکار شدن نقاط ضعف و قوت نظام حقوقی موجود در خصوص نحوه نظارت بر مصوبات قوه مجریه است. از این رو، برای انجام پژوهشی جامع و حل معضلات و چالش‌های پیش رو، به مبانی توجیهی، اصول حاکم، مفاهیم کلیدی و نظام حقوقی موجود اشاره و آن را آسیب‌شناسی کردیم. اما بررسی صرف موارد فوق نمی‌تواند چندان دستاورد چشمگیری بدون ارائه راهکار کارآمد و به عبارتی، نظام حقوقی مطلوب در این خصوص داشته باشد. بنابراین، در بحث پایانی با توجه به مبانی ارزشی، اصول کلی و عناصر و مؤلفه‌های نظام حقوقی موجود و چالش‌ها و خلأهای مورد بحث، به نظام حقوقی مطلوب با سازمان‌دهی ذیل می‌پردازیم: ۱. نهاد ناظر؛ ۲. نوع نظارت؛ ۳. شمول نظارت؛ ۴. سازوکار نظارت؛ ۵. آثار حقوقی نظارت.

### نهاد ناظر

اصل صلاحیت تقنینی قوه مقننه و اینکه قوه مقننه مقام ذی‌صلاح در وضع قوانین در همه امور است (اصل ۷۱) ایجاب می‌کند همه قوانین به نوعی با ابتکار مجلس یا تحت نظارت مجلس وضع شود. مجلس بر اساس اصل یادشده، صلاحیت انحصاری و عام وضع قانون را در همه امور داراست؛ برعکس کشور فرانسه که مجلس صلاحیت محدودی در حوزه قانون‌گذاری دارد و صرفاً می‌تواند در موارد معین و مقرر در اصل ۳۴ قانون اساسی، قانون وضع کند و دیگر امور به عهده قوه مجریه است؛ یعنی قوه مجریه از صلاحیت عام وضع قوانین و مقررات برخوردار است: «مطابق نص اصل سی و هشتم، هر موضوعی غیر از آنچه در حیطة قانون‌گذاری قرار دارد، ویژگی نظارتی و تنظیمی دارد. بنابراین، قانون شورای پارلمانی، یک استثناست؛ بدین معنا که هر چه مربوط به قانون‌گذاری نیست، نظارتی و تنظیمی است» (آلیون، ۱۳۸۷، ص ۷۰).

پس تفاوت عمده نظام حقوقی ایران و فرانسه در قلمرو حوزه قانون‌گذاری این است که صلاحیت مجلس در ایران عام است و صلاحیت قوه مجریه در قلمرو صلاحیت مجلس قرار دارد، ولی در فرانسه صلاحیت قوه مقننه خاص و استثنا و صلاحیت قوه مجریه عام است.

بحث مهم این است که ریاست مجلس به تنهایی نمی‌تواند مقام ناظر بر مصوبات مجلس باشد و به نظر می‌رسد معایر فلسفه اصل نمایندگی است. نمایندگی و وظیفه قانون‌گذاری مجلس با مشارکت یکدیگر محقق می‌شود. بر اساس اصل ۵۸ مجلس





متشکل از نمایندگان ملت بوده، لذا سمت نمایندگی جنبه ملی دارد و منطبق با اصل ۸۶ نمایندگان حق اظهارنظر در تمام امور کشور را دارا هستند و بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس، مصوبات با اکثریت آرای نمایندگان به تصویب می‌رسد. پس سمت نمایندگی به‌طور فردی قابل اجرا نیست و با مشارکت و تصمیم‌گیری مجلس، امر خطیر قانون‌گذاری انجام می‌شود.

حال سپردن وظیفه نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس که در قلمرو صلاحیت مجلس قرار دارد و در واقع قوه مجریه با اذن از طرف مجلس مقرراتی را وضع می‌کند، مغایر صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین و نقض وصف ملی و مشارکتی بودن سمت نمایندگی است؛ چراکه رئیس مجلس صرفاً یک مدیر و اداره‌کننده مجلس است و خود نیز یک نماینده با حق رأی در تصویب و انجام وظایف نظارتی مجلس به شمار می‌آید.

وضع مطلوب آن است که نظارت بر مصوبات دولت از سوی مجموعه نمایندگان یا دست‌کم به موجب اصل ۸۵ که مجلس مجاز به واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری در موارد خاص و ضروری به کمیسیون‌های داخلی است، به یکی از کمیسیون‌های داخلی یا کمیسیونی خاص متشکل از نمایندگان واگذار شود، تا نظارت بر مصوبات قوه مجریه، ضمن اعتباربخشی قانونی، امر تطبیق با قوانین عادی باز هم از سوی نمایندگان مجلس صورت گیرد تا سمت نمایندگی در این امر محقق شود. در این راستا به نظر می‌رسد آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ و اصلاحیه قانون (الحاق ۵ تبصره) که به موجب آن یک هیئت کارشناسی را پیش‌بینی کرده است، از نمایندگان مجلس نباشند.

تبصره ۵ اصلاحیه قانون مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس شورای اسلامی به‌منظور بررسی و اعلام‌نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره به‌عنوان عضو هیئت ... استفاده ... نماید».

با توجه به قلمرو و صلاحیت مجلس در وضع قوانین و تبعی و تفویضی بودن صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات به استناد اصل ۸۵ و اصل تفکیک نسبی قوا و همکاری قوا در انجام وظایف، به نظر می‌رسد صلاحیت قضات و دیوان عدالت اداری مبنی بر کنترل و رسیدگی قضایی به مصوبات دولت لزومی نداشته باشد؛ چراکه نظارت بر مصوبات مجلس از سوی شورای نگهبان انجام می‌شود و دیوان عدالت نقشی در آن ندارد.

پس چنین نظارتی نیز نباید از سوی دیوان عدالت اداری انجام شود و دیوان صرفاً باید مرجع نظارت بر اقدامات و تصمیم‌های اجرایی قوه مجریه قرار گیرد که ویژگی مصوبه و مقررات را ندارند.

### نوع نظارت

اصل ۴ مقرر داشته همه قوانین و مقررات باید با موازین شرع منطبق باشند و در تکمیل اصل فوق، اصول ۷۲ و ۹۴ بیان داشته‌اند که مصوبات مجلس باید با قانون اساسی نیز تطبیق داده شوند. این مطلب بیانگر حکمی عام است و می‌تواند به طریق اولی شامل مصوبات قوه مجریه نیز قرار گیرد.

اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله‌مراتب قوانین ایجاب می‌کند همه قوانین مادون با قوانین برتر در انطباق باشند. پس همان نظارتی که برای مصوبات مجلس در نظر گرفته شده است، به دلیل اینکه صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات در داخل صلاحیت عام مجلس قرار دارد و متأثر از اصل تفکیک قوای نسبی قوه مجریه در وضع قانون با قوه مقننه همکاری می‌کند و وضع قانون جزء وظایف ذاتی قوه مجریه نیست، باید برای مصوبات قوه مجریه نیز اعمال شود. به عبارتی، نوع نظارت بر مصوبات مجلس از سوی شورای نگهبان استصوابی است؛ پس نظارت بر مصوبات دولت نیز باید استصوابی باشد؛ چون اگر قرار باشد نظارت مجلس را به نظارت اطلاعاتی تفسیر کنیم، نتیجه این خواهد که مصوبات صرفاً به اطلاع مجلس می‌رسد و اقدامی در جهت اصلاح یا ابطال موارد مغایر قانون نمی‌تواند صورت گیرد؛ درحالی که اصل حاکمیت قانون، تضمین حقوق ملت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت ایجاب می‌کند قوانین مغایر نظام ارزشی و موازین شرع، قانون اساسی و قوانین عادی به تصویب و به مرحله اجرا نرسد.

### شمول نظارت

مستنبط از اصول کلی حقوق عمومی و صلاحیت قانون‌گذاری و اصول ۸۵ و ۱۳۸، نظارت مجلس صرفاً باید به قلمرو صلاحیت تفویضی و اعطایی قانون‌گذاری خود محدود شود؛ یعنی نظارت مجلس باید مشمول تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و همه مقررات عمومی مصوب دولت باشد، نه تصمیم‌های اجرایی یا اقدامات و تصمیم‌هایی که در راستای وظایف مهم مدیریتی و اجرایی قوه مجریه اتخاذ می‌شود. چنین مواردی بر اساس اصول ۱۷۰ تا ۱۷۳ و قانون دیوان عدالت اداری می‌تواند در حیطه نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار گیرد.





## سازوکار نظارت

سازوکار مطلوب نظارت بر مصوبات دولت از سوی رئیس مجلس باید با تأکید بر جنبه «پیشینی» باشد، تا صرفاً «پسینی». اشکال عمده نظارت موجود بر مصوبات دولت از سوی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری و حتی فقهای شورای نگهبان، جنبه پسینی دارد که مغایر اصول قانون گذاری است. به منظور تشریح بحث می توان از الگوی نظام حقوق فرانسه بهره جست. در فرانسه مصوبات قوه مجریه قبل از لازم الاجرا شدن باید در شورای دولتی مطرح شوند. «در مورد آیین نامه های اجرایی، جلب نظر مشورتی شورای دولتی قانوناً اجباری است، ولی در مورد سایر اقسام آیین نامه ها جلب نظر شورا اختیاری است» (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۹۱، ص ۷۲).

سازوکار مطلوب این است که یک کمیسیون ویژه داخلی مجلس با تعدادی از نمایندگان مجلس تشکیل شود و با کمک کارشناسان خبره، همه مصوبات قوه مجریه پیش از دستور اجرا، ظرف مدت مقرر زمانی نزد کمیسیون یادشده فرستاده شود، سپس در اسرع وقت با بحث و بررسی و مذاکره، مورد تأیید یا اصلاح قرار گیرد. ابتدا اصلاحات مقرر از سوی کمیسیون به دولت تذکر داده می شود و در نهایت اگر اصلاحات بعد از یک بار رد و بدل شدن، مورد نظر کمیسیون ویژه نبود، کمیسیون خود اصلاحات را انجام می دهد و آن را برای انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان می فرستد و پس از تأیید شورای نگهبان، مصوبه دولت ارزش و ویژگی مقررات عمومی را پیدا می کند.

## آثار حقوقی نظارت

نظارت بر مصوبات قوه مجریه باید از ویژگی استصوابی برخوردار باشد؛ همان گونه که مصوبات مجلس در قلمرو صلاحیت نظارت استصوابی شورای نگهبان قرار می گیرد؛ زیرا در غیر این صورت، امکان اجرا شدن مصوبات مغایر قوانین و موازین شرع وجود خواهد داشت و به نوعی در مغایرت با حقوق مکتسبه، حقوق ملت، نظم عمومی، امنیت عمومی و منافع عمومی قرار می گیرد.

## نتیجه

کنترل و پاسخ گویی دولت و تضمین حقوق و آزادی های عمومی، به عنوان دو محور اصلی حقوق عمومی ایجاب می نماید همه اقدامات و اعمال قوه مجریه، به ویژه مصوبات آن به موجب فرایند مردم سالار و بر اساس نظام ارزشی و بینشی جامعه اتخاذ و نظارت و کنترل شود. چنین امر مهمی نظیر نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه، به شیوه های

گوناگون در قانون اساسی و دیگر قوانین و مقررات مربوطه پیش‌بینی شده است، ولی با ابهام‌ها، چالش‌ها و خلأهایی روبه‌روست. مقاله حاضر با هدف ارائه راهکارهایی کارآمد برای تضمین کنترل قوه مجریه هنگام وضع مقررات عمومی و تضمین بخشی اصل حاکمیت قانون در پرتو اندیشه دولت قانونمند، صیانت از اصول قانون اساسی و حقوق و آزادی‌های شهروندان، رعایت ضوابط قانون‌گذاری و طرح چالش‌های پیرامون نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه در ارتباط با دیگر نظارت‌ها مطرح شد و ضمن ارزیابی سازوکارها، وضع مطلوب را به تصویر کشید. با موجه‌سازی نظارت بر مصوبات قوه مجریه و آسیب‌شناسی نظام حقوقی موجود، این نتیجه حاصل می‌شود که نظام حقوقی موجود نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه با خلأهایی مواجه بوده، بر امر کارآمدی نظام کنترل - توازن قدرت و تضمین مطلوب حقوق و آزادی‌های شهروندان اثرگذار است. از این رو، با توجه به راهکارهای ارائه‌شده در مقاله، نیازمند اصلاحاتی در قوانین، سازوکارها و رویه‌های نظارتی موجود در پرتو اندیشه زمامداری مطلوب است.



## منابع

- آلیون، کاترین و ورنون کاترین (۱۳۸۷)، *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، تهران: سمت، چاپ اول.
- اسدیان، احمد (۱۳۹۳)، *تحولات تفکیک قوا*، تهران: انتشارات مجد، چاپ دوم.
- امامی، محمد (۱۳۹۲)، «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری و نظام حقوقی ایران»، *مجله مطالعات حقوقی*، دوره پنجم، شماره اول.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، *آموزش دانش سیاسی*، تهران: نگاه معاصر، چاپ سوم.
- بیتام، دیوید (۱۳۸۳)، *دموکراسی و حقوق بشر*، ترجمه محمدتقی دلفرور، تهران: طرح نو، چاپ اول.
- پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل (۱۳۹۳)، *نظارت قضایی بر ائستبانه مقام اداری*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول.
- پولادی، کمال (۱۳۸۱)، *از دولت اقتدار تا دولت عقل*، تهران: نشر مرکز، چاپ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، چاپ بیستم.
- خسروی، حسن (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی ۲*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ دهم.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷)، *حقوق انتخابات دموکراتیک*، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.
- \_\_\_\_\_ و احمد مرکز مالگیری (۱۳۸۴)، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی، تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰.
- راسخ، محمد (۱۳۹۱)، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوقی اساسی ایران*، تهران: دراک، چاپ اول.
- صاحبی، محمدجواد (۱۳۸۱)، *سرچشمه‌های روشنفکری دینی*، قم: نشر احیاگران، چاپ اول.
- فلاح‌زاده، محمدعلی (۱۳۹۴)، *حقوق اداری تطبیقی؛ عدالت رویه‌ای*، تهران: شهر دانش، چاپ اول.





- \_\_\_\_\_ و محمدامین ابریشم‌کش (۱۳۹۳)، «سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران...»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره نهم.
- فنازاد، رضا (۱۳۹۴)، *صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن*، تهران: خرسندی، چاپ اول.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۹)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، چاپ سی و هشتم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، *مقدمه علم حقوق*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد و نهم.
- کارگزاری، جواد و محمد نبی‌لو (۱۳۹۲)، «اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقامات اداری»، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، سایت پژوهشکده مجازی حقوق عمومی.
- کدخدایی، عباسعلی و ابوالفضل درویشوند (۱۳۹۱)، «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، سال اول، شماره یک.
- کعبی، عباس (۱۳۸۴)، *ضمانت‌های اجرایی قانون اساسی*، تهران: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چاپ اول.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی، برداشت‌ها*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
- معین، محمد (۱۳۷۶)، *فرهنگ فارسی*، جلد دوم، تهران: امیر کبیر، چاپ یازدهم.
- مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۳)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، چاپ نوزدهم.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۱)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، چاپ چهارم.
- موثق، محمدرضا (۱۳۸۲)، *جایگاه مجلس شورای اسلامی در ساختار قدرت سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، قم: بوستان کتاب، چاپ اول.
- نلسون، ویلیام (۱۳۸۴)، *در توجیه دموکراسی*، ترجمه علیرضا پارسا، تهران: نشر دیگر، چاپ اول.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، «ارزیابی صلاحیت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه»، *پژوهشنامه مطالعات حقوقی*، سال پانزدهم، شماره اول.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختاری دولت حقوقی*، تهران: جنگل، چاپ اول.
- وینسنت، اندرو (۱۳۹۲)، *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی، چاپ نهم.

- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و یکم.
- هامون، فرانسیس واینر (۱۳۸۲)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده»، ترجمه محمد جلالی، *نشریه حقوق اساسی*، سال دوم، شماره ۲.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، چاپ اول.
- Bjornlund, Eric(2004), *Beyond Free and Fair : Monitory Election and Building Democracy*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Deleo, Jr John D(2008), *Administrative Law*, Delmar Press.
- Kingston ,Margo(2003) , "The Rule of Low" [www. Smn. Com](http://www.Smn.Com)
- Mcleod,Ian,Thomas(2002), *Legal Method*,(London: Pargrave, Macmillan Press.
- Rajan, Raghuram(2004), " Inequality, Efficiency and Rule of low", [www. Frdb.org /images/ customer/ outline/pdf](http://www.Frdb.org/images/customer/outline/pdf),
- Sartori, Giovanni (1962), *Democracy Theory* , ( Detroit Waynestat University Press. Ten . e. 1(1996) , *Constitutionalism and Rule of Law* (USA: Blakwell Press.

