

اعتبار قانون سازمان برق ایران از منظر شورای نگهبان

محمد برزگر خسروی^{*۱}

۱. استادیار پژوهشگاه نیرو، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۷/۲/۲۵

دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۲

چکیده

از مهم‌ترین قوانین حاکم بر حوزه‌ی برق، قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶ است که برای فعالان این حوزه تکالیفی را مشخص کرده است. با توجه به زمان تصویب این قانون که پیش از انقلاب اسلامی بوده، این سؤال مطرح است که کدام‌یک از مفاد آن همچنان از نظر حقوقی معتبر است و چرا. براساس روش تحلیلی-انتقادی و با توجه به اینکه شورای نگهبان مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی و نیز مرجع نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی است، مفاد قانون مزبور براساس شرع و قانون اساسی و رویه‌ی شورای نگهبان تحلیل می‌شود. این مقاله نشان می‌دهد که با وجود مغایرت برخی از مواد این قانون با شرع یا قانون اساسی، ملاک اعلامی این شورا در نظر تفسیری مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ نمی‌تواند موجب اعلام لغو این مواد تلقی شود؛ کما اینکه در عرصه‌ی عمل نیز این مواد از قانون مزبور مستند صدور بسیاری از دستورالعمل‌های وزارت نیرو قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: اعتبار حقوقی، انرژی برق، تقنین، شورای نگهبان، قانون اساسی.

مقدمه

در کشورهایی مانند ایران که قانون اساسی کشور بر اثر تحولاتی مانند انقلاب تغییر بنیادین می‌کند، در خصوص انطباق قوانین عادی‌ای که پیش از انقلاب به تصویب قوهی مقننه رسیده‌اند، این سؤال مطرح است که حدود اعتبار این قوانین چیست. در صورتی که قوانین عادی همچنان معتبر باشند، حدود و شرایط اعتبار داشتن آن قوانین چیست. هم‌اکنون این مسئله در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز وجود دارد. شورای نگهبان در نظریه‌ی شماره‌ی ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ خود تصریح کرده است: «نظر به اینکه قوانین جاریه‌ی کشور در صورتی از لحاظ قانون اساسی منع اجرایی دارد که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و نظر به اینکه در مواردی که شمول هر یک از اصول قانون اساسی نسبت به قوانین جاریه به تفسیر شورای نگهبان نیاز داشته باشد، مادام که شورای نگهبان نظر تفسیری نداده باشد، آن قوانین منع اجرایی ندارد و جواز اجرای آن قوانین به اصل خود باقی است».

در حوزه‌ی صنعت برق، از مهم‌ترین قوانین، قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹ مجلسین شورا است. در خصوص اکثر مواد این قانون، شائبه‌ی مغایرت با شرع یا قانون اساسی براساس رویه‌ی شورای نگهبان، قابل تأمل است؛ به طوری که به نظر می‌رسد اگر این قانون تحت نظارت شورای نگهبان قرار گیرد، بسیاری از مواد آن مورد ایراد قرار خواهد گرفت. بنابراین سؤال اصلی این مقاله این است که با توجه به قواعد حاکم بر اعتبار قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب، کدام مواد قانون سازمان برق همچنان معتبر است.

با توجه به اینکه بسیاری از قوانینی که در حال اجرا هستند و بسیاری از قوانینی که مستند مقررات دولتی^۱ و اقدامات مقامات اجرایی و قضایی‌اند، پیش از انقلاب تصویب شده‌اند، و با توجه به اینکه سازوکار دادرسی اساسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (نظارت بر عدم مغایرت آن‌ها با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان) در مورد آن قوانین اعمال نشده، تضمین اصل انطباق مورد خدشه قرار گرفته است، باید با ارائه‌ی نظام حقوقی مناسب (قواعد حاکم بر اعتبار قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب)، قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب از جمله قانون سازمان برق را تحلیل و ارزیابی کرد.

با وجود نظر تفسیری مزبور شورای نگهبان، اولاً به دلیل ابهاماتی که همچنان وجود دارد و ثانیاً به دلیل سکوت نظر تفسیری مزبور در مورد برخی موارد محتمل، همچنان مشکلاتی در اعمال اصل انطباق وجود دارد که در مقاله به آن‌ها اشاره خواهد شد؛ از این رو ضرورت دارد نظر تفسیری جدیدی صادر شود. همچنین به سبب استناد فراوان به قانون سازمان برق ایران در مقررات^۲ و اقدامات وزارت نیرو، ضروری است وضعیت حقوقی این قانون و سایر قوانین

اثرگذار مورد توجه مجدد مقنن قرار گیرد.

در خصوص پیشینه و ادبیات موجود در خصوص این مقاله، می‌توان به دو مورد زیر اشاره کرد: اول: مقاله‌ی آقای اقبال‌علی میرزایی با عنوان «اثر انقلاب بر اعتبار قوانین (نظریه‌ی عمومی و بررسی موردی انقلاب اسلامی ایران)» در شماره‌ی ۲۸۹ فصلنامه‌ی اطلاعات سیاسی-اقتصادی. این مقاله با بررسی مبانی فلسفی و رویه‌ی اجرایی و قضایی مدعی شده است که قوانین مصوب پیش از انقلاب‌ها مادام که توسط قوه‌ی مقننه پس از انقلاب نسخ نشوند، باید همچنان معتبر تلقی شوند و صرف وقوع انقلاب از هر نوع آن دلیل لغو قوانین سابق نیست (میرزایی، ۱۳۹۱: ۶۰-۷۵). البته مقاله‌ی حاضر در مقام بیان وضعیت حقوقی قوانین مصوب پیش از انقلاب «به صرف وقوع انقلاب» نیست و از این نظر میان این مقاله و ادبیات موجود تفاوت وجود دارد.

دوم: آقای کورش کاویانی در مقاله‌ای با عنوان «اصل نودوچهارم و قوانین مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در شماره‌ی ۷ مجله‌ی پژوهش حقوق و سیاست بیان داشته است که اصل ۹۴ وجود یا ایجاد قوانین مغایر با قانون اساسی را به‌کلی منتفی نمی‌کند. در این مقاله از روش تحلیلی-انتقادی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای بهره می‌بریم و نظرهای شورای نگهبان را ذیل هر حکم قانون سازمان برق به‌صورت موردی بررسی کرده و مفاد قانون مزبور را براساس شرع یا قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان تحلیل و نقد می‌کنیم. به‌منظور تبیین، تحلیل و پاسخ به پرسش اصلی این مقاله، مقاله را در قسمت‌های زیر پی می‌گیریم.

۱. ملاک عدم اعتبار قانون عادی مصوب پیش از انقلاب

فارغ از مباحث نظری و نظرهای متفکرانی همچون کلسن، هارت و جوزف راز در مورد تأثیر انقلاب بر نظام حقوقی سابق (میرزایی، ۱۳۹۱: ۶۲-۶۸)، با توجه به اینکه ماهیت انقلاب مردم ایران در سال ۱۳۵۷ علیه نظام سلطنت مشروطه‌ی پهلوی، در شعار «استقلال، آزادی و جمهوری اسلامی» تبلور یافته بود، مردم بسیاری از تصمیمات و اقدامات مقامات پهلوی را مغایر با این ماهیت تلقی می‌کردند. حتی برخی حقوقدانان معتقدند اولاً معلوم نیست نظامات قبل از انقلاب، مورد قبول قانونگذار مؤسس بوده باشد؛ ثانیاً از آن‌جا که در ظاهر اصل ۵۲ قانون اساسی در عبارت «مقرر می‌شود»، از فعل مضارع استفاده شده است، لزوم تصویب قانون در آینده و نیز نسخ قوانین سابق (قبل از انقلاب) مربوط به تهیه‌ی بودجه‌ی کل کشور برداشت می‌شود (الهام، ۱۳۹۰). استدلال مذکور نادرست به نظر می‌رسد، زیرا اولاً صرف استفاده از فعل

مضارع دلیل بر رد قوانین موجود نیست که برای نمونه می‌توان به عبارت اصل ۴۷ اشاره کرد که به معنای رد قواعد مالکیت مندرج در قانون مدنی نیست؛ ثانیاً برخی حقوقدانان قوانین پیش از انقلاب مرتبط با تهیه بودجه را معتبر دانسته‌اند (کاشانی، ۱۳۹۰: ۴-۵؛ رنجبری و بادامچی، ۱۳۸۲: ۱۴۱؛ کاشانی، ۱۳۸۴: ۱۳۸). به نظر می‌رسد اصل بر عدم بطلان قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب است.

۱-۱-۱. عدم بطلان قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب

این اصل مستنبط از مبانی حقوقی، قوانین و رویه‌ی قضایی است که در ادامه تبیین و تحلیل می‌شود.

۱-۱-۱-۱. مبانی حقوقی اصل اعتبار قوانین مصوب پیش از انقلاب

از حیث مبانی می‌توان به موارد زیر استناد کرد:

الف) اصل تعطیل‌ناپذیری امور عمومی

خبرگان قانون اساسی فلسفه‌ی تصویب اصل ۹۴ قانون اساسی در اعطای مهلت ده‌روزه برای اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس را معطل نماندن امور کشور دانسته‌اند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۹۵۶-۹۵۷). به نظر می‌رسد بتوان نتایج قاعده‌ی فقهی عدم اختلال در نظام را مانند نتایج اصل حقوقی تعطیل‌ناپذیری امور عمومی دانست.

ب) اصل صیانت از امنیت قضایی مردم

مبنی بر روش برهان خلف، فرض می‌کنیم که اصل بر عدم اعتبار قوانین مصوب پیش از انقلاب باشد. در این صورت بسیاری از امور و موضوعات فاقد حکم قانونی مدون خواهند شد و در نتیجه با بی‌قانونی (یا تشتت قضایی در صورت مراجعه و اجرای اصل ۱۶۷ مواجه) می‌شویم که این وضعیت بزرگ‌ترین تهدید علیه امنیت قضایی است. با توجه به تکلیف دولت (حکومت) به ایجاد امنیت قضایی (موضوع بند ۱۴ اصل ۳)، باطل بودن فرض ثابت می‌شود. نظام قانونی کشور مبتنی بر قوانین بسیاری است که اغلب مصوب قبل از انقلاب هستند و ابطال و توقف این‌گونه قوانین نوعاً موجب اختلال و بی‌نظمی در جامعه خواهد شد. مصلحت جامعه اقتضا می‌کند که تغییر و اصلاح قوانین براساس ضوابط مقرر در قانون اساسی و طی مراحل قانونی صورت گیرد (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۲۹۴). فساد ناشی از خلأ قانونی بیش از فساد ناشی از وضعیتی است که در آن قوانینی با شائبه‌ی مخالفت با شرع یا قانون اساسی حاکم

باشد. در نتیجه از باب قاعده‌ی دفع افسد به فاسد یا قاعده‌ی ترجیح اهم بر مهم، میان دو حالت ابطال قوانین گذشته (افسد یا مهم) و عدم ابطال قوانین گذشته (فاسد یا اهم)، حالت دوم (فاسد یا اهم) را به‌ناچار برمی‌گزینیم.

ج) اصل ایجاد نظام اداری صحیح

فرض ابطال قوانین پیش از انقلاب به‌سبب مغایرت احتمالی آن‌ها با شرع و قانون اساسی، از مصادیق توقف بر امر غیرحتمی است که مورد مذمت خداوند حکیم در آیه‌ی ۳۶ سوره‌ی اسراء قرار گرفته است. تکیه بر احتمال به‌سبب تدبیر امور اجتماعی مخالف با نظام اداری صحیح، یکی از وظایف دولت (حکومت) (موضوع بند ۱۰ اصل ۳) است. ممکن است اطلاق هر یک از مبانی مذکور به‌تنهایی خدشه‌پذیر باشند، لیکن مجموع این مبانی را می‌توان دلیل بر این دانست که اصل بر عدم ابطال قوانین مصوب پیش از انقلاب است.

د) قوانین

در قوانین متعددی بر قوانین مصوب پیش از انقلاب تصریح شده است که در این‌جا صرفاً به تصریح قوانین بر اعتبار قانون سازمان برق به‌قرار ذیل اشاره می‌شود:

- براساس لایحه در خصوص اجازه‌ی تعیین نرخ برق برای مصارف خانگی، صنعتی، کشاورزی، تجاری و سایر مصارف مصوب ۱۳۶۰/۵/۲۰ مجلس که توسط شورای نگهبان براساس نامه‌ی شماره‌ی ۳۳۷۸ مورخ ۱۳۶۰/۵/۲۶ مغایر با شرع و قانون اساسی شناخته نشد، به وزارت نیرو اجازه داده شد نرخ برق را با توجه به شرایط اقلیمی برای هر منطقه تعیین و پس از تصویب شورای اقتصاد به اجرا درآورد و در مورد تعرفه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط بر طبق قانون سازمان برق ایران عمل کند.
- طبق ماده‌ی ۵ اساسنامه‌ی شرکت سهامی برق منطقه‌ای باختر مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۶ مجلس که در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۲ توسط شورای نگهبان مغایر با شرع و قانون اساسی شناخته نشد، شرکت مزبور با رعایت قانون سازمان برق ایران و قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ با اصلاحات بعدی آن مجاز به انجام اقداماتی شده است.
- تبصره‌ی ۲ قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۹ مجلس تصریح کرده است که شرکت‌های توزیع نیروی برق استان‌ها می‌توانند از کلیه‌ی اختیارات قانونی شرکت‌های برق منطقه‌ای و مؤسسات و

شرکت‌های تابع وزارت نیرو از جمله اختیارات مندرج در قانون سازمان برق ایران برای انجام وظایف خود در امر توزیع نیروی برق استفاده کنند.

- در بند ۹۴ ضمیمه‌ی ۱ (با عنوان «قوانین منقضی») قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰ مجلس تصریح شده که ماده‌ی ۲۰ قانون سازمان برق ایران منقضی شده است.

۲-۱-۱. رویه‌ی قضایی

آرای قضایی مملو از استناد به قوانین مصوب پیش از انقلاب است. برای نمونه رأی شماره‌ی ۶۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با پذیرش ضمنی اعتبار ماده‌ی ۵ قانون سازمان برق ایران، ماده‌ی ۵ دستورالعمل کسر درآمد مربوط به پروانه‌ی بهره‌برداری (برای تولید برق) مصوب ۱۳۹۰/۶/۲ هیأت تنظیم بازار برق ایران^۳ با اصلاحات بعدی آن را ابطال کرده است.

۲-۱ اصل انطباق

یکی از قواعد حاکم بر نظام حقوقی هر کشوری اصل تطابق است. براساس این اصل، هنگام حقوقی مادون باید مطابق با هنگام حقوقی مافوق باشد. اصل حاکمیت قانون باید با رعایت سلسله‌مراتب قوانین اجرا شود (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۸۲؛ موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۰). در کشورهای پیرو نظام حقوق نوشته، قوانین عادی (مصوب قوه‌ی مقننه) از حیث درجه‌ی اهمیت، پایین‌تر از قوانین اساسی قرار دارند. در نتیجه براساس اصل انطباق، قوانین عادی باید منطبق با قوانین اساسی باشند و الا اعتبار حقوقی ندارند. باید توجه داشت که این مقاله، ماهیت «بایدانگاران» دارد و در مقام بیان باید‌هاست و نه دارای رویکرد «هست‌محور» یا «هست‌انگاران» (برزگر خسروی، ۱۳۹۵: ۷۰)؛ از این رو ممکن است شاهد اجرای قوانین عادی مصوب پیش از انقلابی باشیم که به دلیل مغایرت با قانون اساسی از حیث حقوقی معتبر نیستند. فهم درست قوانین بدون شناخت موضوع و هدف قانون امکان‌پذیر نیست. در پاسخ به پرسش این مقاله، نظر به فقدان حکم صریحی در قانون اساسی، باید تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی مدنظر قرار گیرد (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۶-۳۷) و با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها تفسیری خلاقانه و سازنده ارائه شود (ریدی، ۱۳۹۲: ۸۷-۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۸؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۱-۳۸۲).

یکی از سؤالات در خصوص اصل انطباق این است که قانون دانی باید مطابق با قانون عالی باشد یا اینکه به صرف عدم مغایرت، اصل انطباق رعایت شده است. فارغ از این نزاع که

در قانون اساسی هر دو رویکرد در تعبیر اصول ۴، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ دیده می‌شود و دکتترین نیز دچار تشتت است (قاضی، ۱۳۸۴: ۴۷ و ۵۰). به نظر می‌رسد باید دید که آیا قانون عالی به صورت جامع و مانع تدوین شده و برای تمامی مسائل جواب دارد که در این صورت مطابقت ملاک است؛ زیرا قانون عالی در بیان هیچ چیز فروگذار نکرده است. البته در این وضعیت، عدم مغایرت نیز به معنای مطابقت خواهد بود، زیرا همین که مغایرتی با قانون جامع و مانع عالی وجود نداشته باشد، یعنی مطابقت وجود دارد. در صورتی که قانون عالی را واجد ویژگی «جامعیت و مانعیت» ندانیم، تکیه بر تطابق قانون دانی با قانون عالی فاقد توجیه خواهد بود، از این رو در این فرض باید عدم مغایرت را ملاک اصل انطباق دانست.

بر اساس اصل انطباق، قوانین عادی باید در پرتو قانون اساسی تفسیر شوند، کما اینکه در مقالات متعددی برای نقد قوانین از این روش تفسیری استفاده شده است.^۴ «دادرسی اساسی» که به منظور رعایت «اصل حاکمیت قانون اساسی» است، دارای دو الگوی شاخص «کنترل قضایی» و «کنترل سیاسی» با ویژگی‌های منحصر به فرد برای هر یک است (Femandes de Andrade, 2001: 978). در ایران، به استناد اصل ۹۱ می‌توان شورای نگهبان را دادرسی اساسی دانست که طبق اصل ۹۶ از دو حیث این دادرسی را انجام می‌دهد: از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی توسط همه‌ی اعضا و از حیث عدم مغایرت با شرع توسط فقهای عضو.

۳-۱. برتری دادرسی اساسی از حیث عدم مغایرت با شرع و درهم تنیدگی شرع و قانون اساسی

نمایندگان مردم در مجلس خبرگان قانون اساسی به دفعات تصریح کرده‌اند که قانون مغایر با شرع اسلام معتبر نیست.^۵ بر همین مبنا اصل ۴ قانون اساسی حکم کرده است که تمامی قوانین و مقررات و حتی اطلاق و عموم اصول قانون اساسی نیز باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این حکم در خصوص تطابق اطلاق و عموم اصول قانون اساسی با موازین اسلامی در اصل ۹۸ با اعطای صلاحیت تفسیر قانون اساسی به سه‌چهارم اعضای شورای نگهبان تضمین کامل شده و در خصوص قوانین عادی پس از انقلاب به صورت خودکار و نظارت پیشینی و با عدم اعتبار مصوبات مجلس بدون بررسی شورای نگهبان (موضوع اصول ۹۳ و ۹۴) تضمین شده است؛ لیکن در خصوص قوانین عادی مصوب پیش از انقلاب، حکم مزبور تضمین نشده است. قدر متیقن حکم اصل ۴، نظارت پسینی است که در ماده‌ی ۱۹ آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان^۶ به صراحت بیان شده است. بدیهی است که حکم اصل ۱۷۰ را نباید در اجرای اصل ۴ دانست، زیرا به تصریح اصل ۴، مرجع تشخیص تطابق قوانین و مقررات با موازین اسلامی،

فقهای شورای نگهبان (و نه قضات) هستند.

قانون اساسی را می‌توان از حیث اجزای آن در دو بخش کلی ذیل قرار داد:

- ۱- اجزای ناظر به حقوق و تکالیف آحاد ملت که به تعبیر دیگر همان وظایف و اختیارات دولت و مقامات در برابر مردم یا حقوق و تکالیف متقابل آحاد ملت نسبت به یکدیگر است؛
 - ۲- اجزای ناظر به ساختار و تشکیلات دولت و صلاحیت دولت در برابر دولت.
- بخش اول رابطه‌ی تنگاتنگی با موازین اسلامی دارد و بلکه میان جزء اول قانون اساسی و موازین شرع، تناظر یک به یک وجود دارد، زیرا هر یک از حقوق و تکالیف مردم در شرع نیز دارای حکم مشخصی است. در خصوص بخش دوم نیز در موازین اسلامی جهت‌گیری‌ها و ضوابطی مانند منع استبداد، حق بر نظارت همگانی بر حاکم و ... معین شده است.^۷ در نتیجه، اولاً، این تصور که نظارت بر عدم مغایرت قوانین با شرع ارتباطی با نظارت بر عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی ندارد، نادرست است؛ ثانیاً، هر مغایرت قانون عادی با قانون اساسی از حیث نقض جزء اول (حقوق و تکالیف مردم)، به معنای مخالفت قانون مزبور با شرع است.
- حکم اصول ۹۴ و ۹۵ ناظر بر مصوبات مجلس پس از انقلاب است، زیرا اولاً تصریح بر عنوان «مصوبات مجلس» شده است و در اصطلاح حقوقی به مصوبات مجلس پیش از انقلاب اطلاق قانون می‌شد نه مصوبه؛ ثانیاً، ترتیب اصول ۹۴ و ۹۵ و بیان مهلت ده‌روزه‌ی مجلس برای اصلاح مصوبه‌ی مورد ایراد شورای نگهبان دلالت بر این امر می‌کند. به‌منظور حفظ نظم و به‌سبب استنادناپذیری قانون خلاف قانون اساسی و شرع، نزد مجریان و محاکم، اصل بر اعتبار قوانین مصوب پیش از انقلاب قرار گرفت و مجلس مسئولیت اصلاح قوانین خلاف شرع و قانون اساسی را عهده‌دار شد. البته همین مسئله در خصوص مصوبات شورای انقلاب نیز مطرح است^۸ که ملاک و مرجع تشخیص اعتبار یا عدم اعتبار این مصوبات چه چیزی یا شخصی است. در خصوص نحوه‌ی رسیدگی به قوانین قبل از انقلاب، ماده‌ی ۶۱ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳ مجلس مقرر کرده بود: «از اولین دوره‌ی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ویژه‌ای به‌منظور رسیدگی به قوانین گذشته، اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب، تشکیل می‌شود. این کمیسیون متناسب با انقلاب اسلامی تغییرات لازم را در قوانین گذشته پیشنهاد می‌نماید که به‌صورت طرح یا لایحه مطابق آیین‌نامه در مجلس مطرح می‌شود». مغایر ندانستن این ماده با قانون اساسی و شرع توسط شورای نگهبان^۹ به معنای پذیرش ضمنی اعتبار قوانین گذشته (اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب) است. البته کمیسیون ویژه مزبور در دوره‌ی اول مجلس بدون عملکرد مؤثری تشکیل شد و در دوره‌ی دوم مجلس نیز، براساس اطلاعات تارنمای رسمی

مجلس شورای اسلامی صرفاً در سال اول تشکیل شد^{۱۰} و از سال دوم به بعد تشکیل نشد.^{۱۱} هرچند بند ۱ نظر شماره‌ی ۷۷/۲۱/۳۹۰۱ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ مبنی بر عدم صلاحیت شورای نگهبان در خصوص اظهارنظر در مورد مخالفت قوانین گذشته با قانون اساسی، مطابق با اصل عدم صلاحیت و ظاهر قانون اساسی به نظر می‌رسد، لیکن با روح قانون اساسی مبنی بر تفوق شرع و قانون اساسی بر سایر قوانین تطابق ندارد، زیرا اولاً، نظر مزبور منصرف به قانون مصوب شورای انقلاب است؛ ثانیاً، پیشتر شورای نگهبان در نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ خود، احراز صلاحیت در این خصوص کرده بود؛ ثالثاً، به نظر می‌رسد بتوان متن قانون اساسی را به‌عنوان یک مجموعه‌ی تفکیک‌ناپذیر (و نه جزء به جزء قانون اساسی را) از مصادیق موازین اسلامی دانست و در نتیجه هر حکم مخالف با کلیت آن به‌خصوص اصول تغییرناپذیر آن (موضوع اصل ۱۷۷ قانون اساسی) را به استناد مغایرت با شرع معتبر ندانست. مسئله‌ی شمول نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین مصوب قبل از انقلاب^{۱۲} جوانب متعددی دارد که در این‌جا صرفاً به جوانب مرتبط آن با موضوع این مقاله توجه می‌شود.

براساس نظریه‌ی شماره‌ی ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان می‌توان قائل به دو وضعیت زیر شد؛ البته در نظر مزبور مشخص نیست که مرجع تشخیص صراحت یا عدم صراحت مغایرت، چه شخصی است:

وضعیت اول: مغایرت صریح قانون عادی با قانون اساسی

در این وضعیت براساس نظر تفسیری مذکور، حکم قانون عادی، منع اجراست؛ خواه مغایرت با جزء اول قانون اساسی (حقوق مردم) باشد، خواه مغایرت با جزء دوم (ساختار). برای نمونه می‌توان به ماده‌ی ۱۴ قانون سازمان برق در مورد ساختار کمیسیون مجلسین اشاره کرد که توضیح داده خواهد شد.

وضعیت دوم: مغایرت غیرصریح قانون عادی با قانون اساسی

در این وضعیت، باید میان حالتی که شورای نگهبان در مورد شمول قانون اساسی بر قانون عادی نظر تفسیری مغایرت داده و حالتی که چنین نظری اعلام نشده است، تفکیک کرد. در حالت اول، حکم منع اجرا برای قانون عادی حاکم است و تحقق این حالت به اعلام شورای نگهبان وابسته است. در حالت دوم، اجرای قانون عادی مجاز است.

در نظریه‌ی تفسیری مزبور مرجع تشخیص نوع مغایرت (صریح یا غیرصریح) مشخص نشده، از این‌رو در عمل تعیین نوع مغایرت با مجری یا قاضی است. با وجود این، از آن‌جا که براساس نظر شورای نگهبان در مورد پاسداری از موازین اسلامی در خصوص قوانین پیش از انقلاب (نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸) به‌درستی، فقهای شورای نگهبان،

رأساً یا با درخواست سایر مقامات، و به‌طور انحصاری، مرجع تشخیص‌اند، اگر قانونی مغایر با جزء اول قانون اساسی (حقوق مردم) باشد، به‌سبب مغایرت با شرع قابل کنترل است. برای نمونه می‌توان به نظریه‌ی شماره‌ی ۱۴۸۸ مورخ ۱۳۶۳/۵/۹ فقهای شورای نگهبان در مورد تصرف عدوانی مذکور در ماده‌ی ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی و حق کسب و پیشه و تجارت در ملک غیرمذکور در ماده‌ی ۱۹ قانون روابط موجر و مستأجر و مجازات متعاقدين و عاقد در عقد ازدواج غیررسمی مذکور در ماده‌ی ۱ قانون ازدواج و در ازدواج مجدد مذکور در ماده‌ی ۱۷ قانون حمایت خانواده و نظر شماره‌ی ۷۵/۲۱/۱۵۲۸ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ در خصوص اثبات قتل با قسامه موضوع ماده‌ی ۲۵۲ قانون مجازات اسلامی اشاره کرد. براساس نظر شماره‌ی ۲۵۳۹ مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ شورای نگهبان «اصلاح قانون با مجلس شورای اسلامی است و شورای نگهبان در این امر، وظیفه و اختیاری ندارد». صلاحیت فقهای شورای نگهبان در چنین مواردی، صرفاً اعلان عمومی تشخیص مغایرت قانون با قانون اساسی (و نه سکوت یا لغو یا ابطال قوانین) است^{۱۳} و از زمان اعلام، کلیه‌ی اشخاص و مقامات (اعم از تقنینی، اجرایی و قضایی) مکلف به تبعیت از نظر اعلامی‌اند و باید به آن نظر ترتیب اثر بدهند. مستند برداشت مذکور را می‌توان در مفهوم «حکومت» شرع و قانون اساسی» بر «قوانین عادی» دانست که در بخش حکومت شرع بر قوانین در اصل ۴ بر آن تصریح شده است.

همچنین در نظریه‌ی تفسیری مزبور مشخص نیست که در چه مواردی شمول اصول قانون اساسی در خصوص قوانین جاریه به تفسیر شورای نگهبان نیاز دارد و در چه مواردی نیاز ندارد. اگر در اصلی از قانون اساسی شورای نگهبان دارای رویه شده باشد، به این معناست که شمول آن اصل نسبت به قوانین، به تفسیر شورای نگهبان نیاز ندارد؟ یا صرف وجود چند نظر موردی شورای نگهبان در خصوص آن اصل کفایت می‌کند؟ اکثریت کمی نظرهای شورای نگهبان در خصوص یک اصل، برای شمول اصل نسبت به قانون جاری کافی است یا خیر؟ آخرین نظرهای اعضای شورای نگهبان ملاک است یا به صرف تغییر دوره‌ای اعضای شورا باید منتظر رویکرد جدید شورا بود؟ در چنین مواردی (مواردی که شمول اصل قانون اساسی نسبت به قوانین جاریه به تفسیر شورای نگهبان نیاز ندارد)، که ضابطه‌ی چنین مواردی مبهم و بلکه مسکوت است، تکلیف چیست؛ آن قانون منع اجرایی دارد یا خیر. در نتیجه، نظر تفسیری مزبور ابهامات متعددی دارد که در خصوص موارد عملی قابل اجرا نیست و باید در خصوص این ابهامات چاره‌اندیشی شود، و الا اصل برتری قانون اساسی در عمل مورد خدشه قرار خواهد گرفت؛ کما اینکه چنین شده است. برای وضوح بیشتر ابهامات مزبور در ادامه، قانون سازمان برق ایران به‌صورت موردی تحلیل می‌شود.

به‌علاوه در نظریه‌ی تفسیری مزبور وضعیت مغایرت احتمالی قانون جاری با سیاست‌های کلی نظام و سایر اسناد بالادستی مسکوت است.

مبتنی بر استدلال‌های مزبور پیشنهاد می‌شود که شورای نگهبان در یک نظریه‌ی تفسیری اعلام کند «۱- تنها مرجع صالح در خصوص تشخیص مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی شورای نگهبان است. ۲- تمامی مقامات (اعم از تقنینی، اجرایی و قضایی) و اشخاص باید براساس نظر این شورا نسبت به قوانین اقدام کنند. ۳- در صورت مغایرت صریح قانون با قانون اساسی، آن قانون منع اجرایی دارد که تشخیص ابتدایی مغایرت صریح با مقامات است و در صورت بروز اختلاف در این تشخیص بین مقامات و یا شکایت از تشخیص مقامات توسط مردم، با وارد دانستن مغایرت به تشخیص یکی از اعضای شورای نگهبان، موضوع در جلسه‌ی فوق‌العاده‌ی شورا جهت رسیدگی و اعلان نظر مطرح می‌شود. ۴- در صورت مغایرت غیرصریح قانون با قانون اساسی براساس تشخیص و اعلام مقامات سیاسی موضوع ماده‌ی ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، در صورت اتفاق نظر دو عضو شورا مبنی بر وجود مغایرت، موضوع در جلسه‌ی فوق‌العاده‌ی شورای نگهبان جهت رسیدگی و اعلان نظر مطرح می‌شود».

۲. بررسی مواد قانون سازمان برق ایران از حیث مطابقت با قانون اساسی و اسناد بالادستی^{۱۴}

در این قسمت براساس روش تحلیلی- انتقادی و با توجه به نظرهای شورای نگهبان، مواد قانون سازمان برق ایران (از این پس قانون) بررسی می‌شوند. ممکن است در خصوص برخی از نظرهای شورای نگهبان که مورد استناد قرار گرفته‌اند، در قوانین جاری که مورد ایراد شورای نگهبان نیز واقع نشده‌اند، بتوان مصادیقی یافت؛ البته این امر مثال بارز در خصوص مواردی است که شمول اصل قانون اساسی نسبت به قانون به نظر تفسیری شورای نگهبان نیاز نداشته باشد.

۲-۱. ماده‌ی ۵ قانون

براساس ماده‌ی ۵ قانون، ضمانت توسعه یا ایجاد و احداث و بهره‌برداری تأسیسات تولید و انتقال و توزیع نیروی برق توسط اشخاص به‌منظور مصارف در امور کشاورزی و صنعتی و تجاری بدون کسب پروانه، جلوگیری از شروع یا ادامه‌ی کار آن اشخاص با درخواست از مقامات انتظامی و وظیفه‌ی آن‌ها به اجرای این تضمین است. براساس تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۶ قانون «منظور از پروانه در این قانون اجازه‌نامه‌ای است که از طرف وزارت آب و برق به‌منظور

ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات تولید و انتقال و توزیع و فروش نیروی برق طبق شرایط معین صادر می‌شود».

در این خصوص مشخص نیست که موارد مصرح (امور کشاورزی و صنعتی و تجاری) جنبه‌ی حصری دارند یا تمثیلی. برای مثال، آیا شامل مصارف خانگی نیز می‌شوند یا خیر. اطلاق حکم ماده‌ی ۵ در مواردی که به معنای تحدید حق شغل بدون لحاظ موارد مصرح در اصل ۲۸ باشد، شائبه‌ی مغایرت با بند ۴ اصل ۴۳ و مغایرت با اصل ۲۸ قانون اساسی دارد.

براساس نظر شماره‌ی ۱۶۵۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه‌ی برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۱۹ مجلس، «اطلاق و عموم تبصره‌ی (۲۷) که شامل هر نوع صنف و شغل می‌گردد و نیز موهم شمول آن نسبت به تجدید و تمدید پروانه‌های قبلی نیز هست، با اصل ۲۸ قانون اساسی مغایرت دارد». تبصره‌ی ۲۷ مزبور اشعار می‌داشت: «در اعطای هر گونه مجوز و پروانه‌ی کار به متقاضیان مشاغل تولیدی، خدماتی و صنفی در کلیه‌ی بخش‌های اقتصادی اولویت با کسانی است که دوره‌ی ویژه‌ی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای در سطوح مورد نیاز را طی کرده باشند». از این نظر می‌توان وحدت ملاک گرفت و گفت که اطلاق حکم ماده‌ی ۵ قانون که شامل هر نوع شغلی می‌گردد، مغایر با اصل ۲۸ است.

با توجه به اینکه براساس تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۶ قانون، ۱- ملاک‌های تعیین شرایط اعطای مجوز و ۲- مرجع تعیین شرایط اعطای مجوز مشخص نیستند و بلکه تبصره‌ی ۲ مزبور ظهور در تعیین آن دو مورد توسط وزارت نیرو دارد، در خصوص ماده‌ی ۵ قانون، شائبه‌ی مغایرت با اصل ۸۵ نیز قانون اساسی وجود دارد. در خصوص الزامات اصل ۸۵ و آثار آن در بند (۲-۶) به‌صورت تفصیلی توضیح داده خواهد شد.

۲-۲. ماده‌ی ۶ قانون

براساس ماده‌ی ۶ قانون، در صورتی که مؤسسات برق، واجد صلاحیت فنی نباشند یا به اجرای برنامه‌ها و مقررات وزارت نیرو متعهد نشوند و بدان عمل نکنند، وزارت نیرو می‌تواند کلیه‌ی تأسیسات و ابنیه‌ی مربوط را با حضور دادستان محل یا نماینده‌ی او تحت اختیار گیرد و آن‌ها را تا مدت دو سال به‌صورت امانی اداره و پس از پایان مدت مقرر آن مؤسسه را طبق قوانین خریداری و تصرف کند. اطلاق این ماده از جهت تحدید و تهدید مالکیت شخصی و خصوصی و ابهام در حدود ورود دخالت دولت در مالکیت شخصی (نظری منتظر و سیمایی صراف، ۱۳۹۶: ۸۳)، مغایر با اصول ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

در خصوص احترام به مالکیت از منظر قانون اساسی، برای نمونه می‌توان به نظر شماره‌ی ۶۵۱۱ مورخ ۱۳۶۵/۵/۱۳ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۶۵/۴/۱۸ مجلس اشاره کرد که اعلام می‌داشت: «در تبصره‌ی (۶) ماده‌ی (۳۷)، چاه حفر شده و اعیانی چپر، آلونک، کپر و دیوار، ملک صاحبان آن‌ها است و باید حق آن‌ها مراعات شود». ماده‌ی ۳۷ مزبور اشعار می‌داشت: «حریم دریاها، دریاچه‌ها و خلیج فارس و تالاب‌ها قابل تملیک و تملک و تصرف خصوصی نیست ولو اینکه متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند، به‌استثنای عرصه و اعیانی که قبل از ۱۳۴۲/۷/۱۳ در حریم دریاها و دریاچه‌ها و خلیج فارس و قبل از ۱۳۵۹/۲/۳۱ در حریم تالاب‌ها تصرف و ایجاد شده باشد. ... تبصره‌ی ۶- منظور از اعیانی در این ماده، ساختمان یا تأسیسات و یا باغ میوه یا بیشه‌ی دست‌کاشت و یا قلمستان می‌باشد، نه چپر، آلونک، کپر، صرف دیوارکشی و حفر چاه و ایجاد حصار و نصب سیم خاردار و امثال آن‌ها».

همچنین حکم ماده‌ی ۶ قانون از این حیث، مغایر با احکام اولیه‌ی اسلام به‌نظر می‌رسد. از آن‌جا که شورای نگهبان استناد به موازین شرعی را به‌منظور تضمین مالکیت مؤثرتر از اصول قانون اساسی تلقی می‌کند (ویژه، ۱۳۸۹: ۴۵۲)، در بیشتر موارد این شورا به‌دلیل مغایرت با موازین شرعی مواد مصوب ناقض مالکیت را رد کرده است. البته تلقی عموم فقهای شورای نگهبان (به‌خصوص تا قبل از سال ۱۳۷۰ و تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام) از مالکیت از منظر موازین اسلامی، برداشت انعطاف‌ناپذیر و منبعث از قاعده‌ی تسلیط به‌عنوان حکم اولیه‌ی ثابت تخلف‌ناپذیر به‌نظر می‌رسد. برای نمونه می‌توان به نظر فقهی شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۲۸۱۸ مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ فقهای شورای نگهبان اشاره کرد که اظهار می‌دارد: «اطلاق جواز استفاده نمودن دولت از اراضی مذکور خلاف موازین شرع دانسته شد زیرا شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی‌حق شرعی می‌باشد نیز می‌گردد و لذا اطلاق جواز استفاده بدون رضایت مالک یا ذی‌حق در فرض عدم وجود ضرورت مبیحه خلاف موازین شرع می‌باشد. البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد می‌شود لازم است مورد توجه قرار گیرد. همچنین عدم پرداخت وجه در مواردی که عیناً یا منفعه مشمول ضمان ید می‌باشد - مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد- خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می‌گردد». در این خصوص همچنین می‌توان به سیر تصویب قانون اراضی شهری و ایرادات شرعی این شورا^{۱۵} اشاره کرد. تقریباً پس از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام و به‌تدریج، دو معیار ضرورت و مصلحت مستند فقهای شورای نگهبان جهت تحدید یا سلب حقوق مالکانه افراد تلقی شده است (ویژه و امجدیان، ۱۳۹۴).

۲-۳. ماده‌ی ۷ قانون

براساس ماده‌ی ۷ قانون، تمامی مؤسسات برق ملزم به تبعیت از مقررات وزارت نیرو در مورد طرز اداره‌ی مؤسسات برق و بهبود وضع تولید و انتقال و توزیع و فروش نیروی برق هستند. براساس تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۶ قانون، «مؤسسه‌ی برق عبارت از شرکت یا بنگاه یا سازمانی است که به کار تولید یا انتقال یا توزیع به‌منظور خرید و فروش نیروی برق به‌طور عمده یا جزئی اشتغال داشته باشد اعم از اینکه دولتی یا متعلق به شهرداری یا وابسته به آن و یا خصوصی و مختلط باشد».

اطلاق حکم ماده‌ی ۷ قانون در خصوص تبعیت از مقررات، به تحدید آزادی مؤسسات برق در اداره‌ی مؤسسه‌ی خود منجر می‌شود؛ همچنین طرز اداره‌ی هر مؤسسه‌ای در اختیار مالک آن مؤسسه است و تحدید این اختیار ماهیت تقنینی دارد که بدون تعیین ضابطه توسط مقنن انجام گرفته است. در نتیجه به‌نظر می‌رسد اطلاق حکم ماده‌ی ۷ قانون، با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۲۲، ۴۷ (به‌دلیل تحدید آزادی) و ۸۵ (به‌سبب اعطای امر تقنینی به وزارت نیرو) مغایرت دارد. در خصوص الزامات اصل ۸۵ و آثار آن در بند (۲-۶) به‌صورت تفصیلی توضیح داده خواهد شد.

۲-۴. ماده‌ی ۸ قانون

براساس این ماده وزارت نیرو مجاز به تأمین احتیاجات مؤسسات یا شرکت‌های تابعه‌ی برق از لحاظ خدمات فنی و اداری و ارائه‌ی خدمات به‌منظور آموزش فنی و اداری کارکنان مؤسسات مزبور در رشته‌های مورد نیاز است.

حکم ماده‌ی ۸ قانون در خصوص ارائه‌ی خدمات با توجه به اطلاق خدمات مزبور، با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت دارد. اجرای این حکم باید با رعایت سیاست‌های کلی مزبور باشد. توضیح اینکه پس از انقلاب، براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، تأمین نیرو از جمله تأمین نیروی برق، جزء بخش دولتی قرار گرفت و تمامی مؤسسات برق غیردولتی به دولتی تبدیل شدند. سپس براساس ردیف ۵ جزء ۲ بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ مقام معظم رهبری، «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه ... تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات» توسط «بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی» مجاز اعلام شد. همچنین جزء ۱ بند «الف» سیاست‌های کلی مزبور تصریح کرده است: «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هر گونه فعالیت (شامل

تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره‌ی کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است. در نتیجه ارائه‌ی خدمات به صورت مطلق و در مواردی که «خارج از عناوین صدر اصل ۴۴» باشد، مغایر با سیاست کلی مزبور است.

به‌علاوه، براساس بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۵/۴/۱۰ مقام معظم رهبری، واگذاری (۸۰ درصد) از سهام بنگاه‌های تأمین نیرو به‌استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز دانسته شد. بیشتر ذیل بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح کرده بود: «سهم بهینه‌ی بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه‌ی اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود». بر این اساس، بند «ب» ماده‌ی ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس، دولت را مکلف کرد تا ۸۰ درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده‌ی ۲ این قانون (فعالیت‌های صدر اصل ۴۴) به‌استثنای راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند. در نتیجه، دولتی که باید ۸۰ درصد از شرکت‌های دولتی برق را واگذار کند، چگونه مجاز است به چنین شرکت‌هایی ارائه‌ی خدمت کند. بنابراین، اطلاق ماده‌ی ۸ قانون سازمان برق بدون رعایت سیاست کلی مزبور مغایر با آن خواهد بود.

در این مقاله فرصتی نیست که وارد بحث ماهیت، اعتبار و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام شویم.^{۱۶} رویه‌ی شورای نگهبان در استناد به این سیاست‌ها این‌طور است که مصوبات غیرمنطبق با این سیاست‌ها را مغایر با اصول ۵۷ یا ۱۱۰ قانون اساسی اعلام می‌کند.^{۱۷}

۲-۵. ماده‌ی ۹ قانون

براساس این ماده اخذ هر نوع وجهی از مصرف‌کنندگان برق باید براساس تعرفه (جدول نرخ‌ها) و آیین‌نامه‌های وزارت نیرو باشد. آیین‌نامه‌های مزبور مشتمل بر مقررات و شرایط فروش برق و طرز احتساب بهای انواع مصارف و اصولی که در انجام معاملات با مصرف‌کنندگان مورد عمل قرار خواهد گرفت، است.

در ماده‌ی ۹ قانون، تعیین آیین‌نامه‌های مشتمل بر «شرایط فروش برق و طرز احتساب بهای انواع مصارف و اصولی که در انجام معاملات با مصرف‌کنندگان مورد عمل قرار خواهد گرفت» توسط وزارت نیرو، اولاً می‌تواند به تحدید آزادی مؤسسات برق در اداره‌ی مؤسسات برق منجر شود که این امر مغایر با اصول متعدد از جمله اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی است؛ ثانیاً با توجه به اینکه این امر ماهیت تقنینی دارد، تفویض آن به وزارت نیرو مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲-۶. ماده‌ی ۱۰ قانون

براساس این ماده برای تخلف از شرایط آیین‌نامه‌های موضوع ماده‌ی ۹ قانون، جریمه‌ی نقدی تعیین شده است. این جریمه در دفعه‌ی اول پنج‌هزار تا پنجاه‌هزار ریال و در دفعات بعد ده هزار تا یکصد هزار ریال تعیین شده است. براساس ماده‌ی ۲۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ این جریمه‌ی نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلامی توسط بانک مرکزی هر سه سال یک‌بار با تصویب هیأت وزیران قابل تعدیل است. ماده‌ی ۱۰ قانون مغایر با اصول متعدد قانون اساسی است: اولاً، به سبب ارجاع این ماده به ماده‌ی ۹ قانون، مبنی بر ایرادات وارده به ماده‌ی ۹، مغایر اصول ۲۲، ۴۷ و ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد؛ ثانیاً، باید عناوین تخلف مشخص باشند یا در قانون برای آن‌ها ضابطه مشخص شده باشد؛ و الا با توجه به اینکه تعیین جرایم و تخلفات ماهیت تقنینی دارد، حکم ماده‌ی ۱۰ قانون با اصل ۳۶ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد. اموری که ماهیت تقنینی دارند، مانند تعیین تخلفات، جرایم و مجازات (به استناد اصل ۳۶)، قابل تفویض به دیگران از جمله دولت نیستند. بر همین اساس شورای نگهبان در موارد متعددی مصوبات مجلس را در صورت تفویض صلاحیت تقنینی به دیگران مغایر با این اصول اعلام کرده و می‌کند (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۴: ۳۳۳-۳۵۵؛ فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۵: ۳۸۸-۱۶۹).

تعیین میزان جرایم و تخلفات و مجازات‌ها ماهیت تقنینی دارد که تفویض آن‌ها به قوه‌ی مجریه و آیین‌نامه‌ی مصوب قوه‌ی مجریه مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است (برومند، ۱۳۹۲: ۱۳). تعیین مجازات در قوانین اساسی از صلاحیت مقامات اداری و اجرایی خارج است، زیرا اصل تفکیک قوا اقتضا می‌کند که قدرت تقنین و اجرا از هم تفکیک شوند (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۷۹). دیوان عدالت اداری نیز در رویه‌ی خود، مقررات دولتی را به سبب داشتن قواعد آمره یا تعیین مجازات، باطل اعلام کرده است (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۱۵-۱۱۶). در صورتی که وزارت نیرو اقدام به وضع مقرراتی خارج از عناوین مصرح در ماده‌ی ۱۰ قانون کند، به سبب خروج از حدود اختیارات، آن مقرر ابطال می‌شود؛ همان‌طور که در رأی شماره‌ی

۳۸۶ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۴، رأی شماره‌ی ۱۰۹ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ و رأی شماره‌ی ۱۳۶ مورخ ۱۳۸۳/۴/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بخشی از آیین‌نامه‌ی مصوب وزارت نیرو و ابطال شده است (حسنی، ۱۳۹۵: ۲۴-۲۷). البته رویه‌ی مذکور شورای نگهبان در مواردی به صورت استثنایی و مستند به اصل ۱۳۸ قانون اساسی رعایت نشده و این شورا در مواردی مانند نظر شماره‌ی ۱۲۷۳۸ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۷ خود، بر تعیین مجازات توسط هیأت وزیران صحنه گذاشته است (برومند، ۱۳۹۲، ۲۱-۲۲). مستند این نظر این است که هرچند به‌درستی و مبتنی بر مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی (اداره‌ی کل قوانین، ۱۳۸۰-۱۳۸۱: ۱۱۶۰ و ۱۱۶۵) و به تصریح نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان، «کلمه‌ی «قوانین» مذکور در ذیل اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود»، لیکن واژه‌ی «قوانین» در صدر اصل ۱۳۸، به استناد مذاکرات خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۱: ۴۱۰) و سایر اصول قانون اساسی، شامل قانون اساسی می‌شود (رستمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۸۴). هیأت وزیران نیز در مواردی (مانند آیین‌نامه‌ی اجرایی آمادگی مقابله با پدیده‌ی گردوغبار مصوب ۱۳۹۵/۴/۲۳ هیأت وزیران و آیین‌نامه‌ی آمادگی و مقابله با آثار زیانبار پدیده‌ی گرد و غبار (ریزگرد) در کشور مصوب ۱۳۸۸/۴/۲۱ هیأت وزیران) مستند به اصل ۱۳۸ قانون اساسی اقدام به وضع مقرراتی با ماهیت تقنینی کرده است که در حقوق اداری به آن‌ها آیین‌نامه‌ی مستقل اطلاق می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۵۴-۱۵۳). برخی حقوقدانان با تعیین قیودی این امر را درست می‌دانند (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۳۸).

۷-۲. تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۱۰ قانون

براساس این تبصره گزارش کارکنان وزارت نیرو که به موجب ابلاغ مخصوص این وزیر انتخاب و به داسراها معرفی می‌شوند، در حکم گزارش ضابطان دادگستری است. تحت نظارت و تعلیمات دادستان بودن و نگذردن دوره‌ی آموزشی زیر نظر مرجع قضایی توسط کارکنان مزبور مغایر با صلاحیت قوه‌ی قضاییه در کشف جرم موضوع بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. به‌عنوان مؤید می‌توان به نظر شماره‌ی ۴۶۸ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۴ شورای نگهبان در خصوص طرح حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۰ مجلس اشاره کرد. این نظر اشعار می‌داشت: «ماده‌ی ۲۱ با توجه به بند (۴) اصل ۱۵۶ قانون اساسی که «مسئولیت تفتیش و کشف جرائم را به نیروی انتظامی محول نموده است» مبهم است و پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد». ماده‌ی ۲۱ مزبور عنوان کرده بود:

«مسئولیت نفتیش و کشف جرایم در اجرای این قانون و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به عهده نیروی انتظامی می‌باشد». مجلس برای رفع این ایراد ماده‌ی ۲۱ را به این شرح اصلاح کرد: «بازرسی و کشف جرائم در اجرای این قانون و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن از طریق نیروی انتظامی به‌عنوان ضابطه قوه‌ی قضاییه انجام می‌شود».

ضابطان دادگستری در مواد ۲۸ و ۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحیه‌ی ۱۳۹۴ آن تعریف شده‌اند که طبق ماده‌ی ۳۰ قانون مزبور، احراز عنوان ضابطه دادگستری، علاوه‌بر وثاقت و مورد اعتماد بودن منوط به فراگیری مهارت‌های لازم با گذراندن دوره‌های آموزشی زیر نظر مرجع قضایی مربوط و تحصیل کارت ویژه‌ی ضابطان دادگستری است. تحقیقات و اقدامات صورت‌گرفته از سوی اشخاص فاقد این کارت، ممنوع و از نظر قانونی بدون اعتبار است.

۸-۲. ماده‌ی ۱۲ قانون

براساس این ماده مؤسسات و سازمان‌های مشغول در حوزه‌ی تولید یا توزیع یا انتقال یا فروش نیروی برق یا فعال در امر احداث و توسعه‌ی تأسیسات برق موظف به: اجرای روش و تصمیمات متخذه و مقررات وزارت نیرو و ارائه‌ی آمار و اطلاعات درخواستی وزارت نیرو شده‌اند. اطلاق حکم ماده‌ی ۱۲ و عدم تقیید «تصمیمات متخذه و مقررات» و «آمار و اطلاعات درخواستی» به ضوابط مشخص یا به رعایت قوانین، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. در خصوص الزامات این اصل و آثار آن از منظر قانون اساسی و رویه شورای نگهبان در بند (۲،۶) به تفصیل توضیح داده شد.

۹-۲. ماده‌ی ۱۴ قانون

براساس این ماده مجازات‌های مربوط به تخلفات و جرم‌ها و به‌طور کلی ضمانت‌های اجرایی این قانون که زاید بر مجازات‌های جنبه بزرگ نباشد و در این قانون پیش‌بینی نشده، باید بنا به پیشنهاد وزارتین نیرو و دادگستری و تصویب کمیسیون‌های دادگستری مجلسین تعیین می‌شد؛ تاکنون چنین مصوبه‌ای وضع نشده است. این ماده دو شرط را به‌عنوان قیود تضمینات برای مرجع وضع (کمیسیون‌های دادگستری مجلسین) به‌صورت دائمی تعیین کرده است. در این خصوص اولاً، در حال حاضر دو مجلس (مجلسین) وجود ندارد؛ ثانیاً، براساس اصل ۸۵ قانون اساسی «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض

کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود». حکم ماده‌ی ۱۴ قانون سازمان برق اولاً به سبب تفویض دائمی اختیار تقنینی مجلس به کمیسیون داخلی مجلس و ثانیاً به دلیل مقید نکردن به رعایت شرایط مقرر در اصل ۸۵، با این اصل مغایرت داشته و از سال ۱۳۵۸ منع اجرایی دارد. در این خصوص می‌توان به تذکر شماره‌ی ۴۱۶۴ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۷ شورای نگهبان به رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص لزوم درج موضوع تفویض اختیار، آزمایشی بودن مصوبه و مدت زمان اجرای آزمایشی در مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس اشاره کرد. این تذکر اشعار می‌دارد: «در مواردی که بر طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، قانونی به وسیله‌ی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی وضع و به صورت آزمایشی اجرا می‌شود مقتضی است که در مصوبه‌ی کمیسیون که برای اجرا ابلاغ می‌شود، موضوع تفویض اختیار و آزمایشی بودن و مدت آزمایش قید شود تا با درج در روزنامه‌ی رسمی همگان از آن اطلاع حاصل نمایند».

۲-۱۰. ماده‌ی ۱۸ قانون

این ماده اشعار می‌دارد وزارت نیرو و مؤسسات و شرکت‌های تابعه‌ی آن مجازند در صورت لزوم در معابر عمومی شهرها و حریم اماکن و مستغلات و املاک به نصب تأسیسات انتقال و توزیع نیروی برق اقدام کنند. همچنین می‌توانند از دیوارهای مستغلات و اماکن خصوصی که مشرف به معابر عمومی است و زمین‌های زراعتی تا آن‌جایی که عرفاً موجب خرابی و سلب استفاده‌ی متعارف از املاک مردم نشوند، به منظور نصب وسایل انتقال و توزیع (مانند پایه، مقره، جعبه‌ی انشعاب، پایه‌ی چراغ و امثالهم) و همچنین عبور کانال خطوط برق مجاناً استفاده کنند. فقهای شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۷۷/۲۱/۴۲۹۶ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۳ خود در خصوص استعلام نماینده‌ی ولی فقیه و تولیت آستان مقدس حضرت عبدالعظیم (ع) نسبت به بند ۹ ماده‌ی ۵۰ قانون بودجه مصوب ۱۳۵۱ در خصوص اراضی موقوفه اشعار داشته‌اند: «قطع نظر از اینکه اطلاق بند ۹ ماده‌ی ۵۰ قانون بودجه مصوب ۱۳۵۱ در مورد اراضی موقوفه با تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۵ لایحه‌ی قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی نسخ شده و قانونیّت ندارد، اطلاق آن در مورد این اراضی خلاف شرع است و باید به شرحی که در تبصره‌ی ۴ فوق‌الذکر آمده است قیمت آن و یا مال‌الاجاره‌اش پرداخت گردد». از این نظر می‌توان در خصوص حکم ماده‌ی ۱۸ قانون وحدت ملاک گرفت و اطلاق ماده‌ی مزبور را در خصوص املاک و اراضی موقوفه خلاف شرع دانست.

همچنین می‌توان از نظر شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۲۸۱۸ مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ فقهای شورای نگهبان در خصوص استعمال رئیس مجلس شورای اسلامی در زمینه‌ی عدم پرداخت حق ارتفاق ناشی از حریم راه‌های اصلی و فرعی و خطوط مواصلاتی برق و آب و گاز و نفت توسط دولت موضوع بند ۹ ماده‌ی ۵۰ قانون برنامه و بودجه‌ی کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ در مورد مغایرت اطلاق حکم ماده‌ی ۱۸ قانون با موازین شرعی و اصل ۴ قانون اساسی وحدت ملاک گرفت. نظر مزبور اشعار می‌دارد: «اتفاق جواز استفاده نمودن دولت از اراضی مذکور خلاف موازین شرع دانسته شد زیرا شامل اراضی که طبق ضوابط شرعی دارای مالک یا ذی‌حق شرعی می‌باشد نیز می‌گردد و لذا اطلاق جواز استفاده بدون رضایت مالک یا ذی‌حق در فرض عدم وجود ضرورت مبیحه خلاف موازین شرع می‌باشد. البته قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شامل این موارد می‌شود لازم است مورد توجه قرار گیرد. همچنین عدم پرداخت وجه در مواردی که عیناً یا منفعه مشمول ضمان ید می‌باشد - مانند مواردی که طبق ضوابط شرعی مالک داشته باشد - خلاف موازین شرع بوده و موجب ضمان می‌گردد».

نتیجه‌گیری

نظر تفسیری شماره‌ی ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان در عمل برای پاسداری از قانون اساسی (موضوع اصل ۹۱) در تمامی فروض واقعی کافی نیست که باید تکمیل و اصلاح شود. پذیرش مراجعی به‌جز شورای نگهبان در مورد داوری در خصوص مطابقت قانون عادی با قانون اساسی با روح قانون اساسی به‌خصوص اصل ۹۸ سازگار به‌نظر نمی‌رسد. با توجه به ابتدای قانون اساسی به موازین اسلامی (به‌خصوص در جزء حقوق و تکالیف مردم)، هر قانون متضمن حکمی برخلاف قانون اساسی از حیث تضييع حقوق مردم به‌دلیل مغایرت با شرع باید توسط فقهای شورای نگهبان رسیدگی شود. پاسداری از قانون اساسی (حداقل به‌عنوان مصداق عینی موازین شرع در یک مجموعه‌ی مدون قانونی) از مصادیق پاسداری از موازین اسلامی (موضوع اصول ۴ و ۹۱) بوده که در صلاحیت انحصاری شورای نگهبان است و این شورا باید رأساً یا به درخواست مقامات و افراد ملت (به‌عنوان حکم اصل ۸)، اقدام به انجام مسئولیت خویش کند. برای نمونه، بسیاری از مواد قانون سازمان برق ایران (مواد ۵ تا ۱۰، ۱۲، ۱۴ و ۱۸) به‌نحو صریح یا غیرصریح با قانون اساسی یا با شرع مغایرت دارند و نظر به اینکه این قانون از قوانین پرکاربرد در صنعت برق بوده و مستند بسیاری از مقررات دولتی است، باید شورای نگهبان در مورد این قانون ورود کرده و مواد مخالف آن با قانون اساسی را اعلان کند تا تمامی اشخاص براساس آن عمل کنند.

یادداشت‌ها

۱. در خصوص تعریف، مصادیق، مراجع وضع و شرایط اعتبار «مقررات دولتی» ر.ک: برزگر خسروی، ۱۳۸۸: ۱۱-۷۶.
۲. برای نمونه می‌توان به مقررات زیر اشاره کرد:
 - ۱) دستورالعمل اجرایی پروانه‌ی بهره‌برداری (برای تولید برق) به شماره‌ی ۹۰/۱۳۱۴۹/۳۵۰ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۴ معاون وزیر نیرو در امور برق و انرژی؛ ۲) دستورالعمل کسر درآمد مربوط به پروانه بهره‌برداری (برای تولید برق) مصوب ۱۳۹۰/۶/۲ هیأت تنظیم بازار برق ایران، تاریخ تجدیدنظر: ۱۳۹۱/۶/۲؛ ۳- دستورالعمل اجرایی صدور پروانه‌ی صلاحیت بهره‌برداری و نگهداری از نیروگاه به شماره‌ی ۹۲/۱۰۱۵۸/۳۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۱ معاون وزیر نیرو در امور برق و انرژی؛ ۴- الحاقیه به دستورالعمل اجرایی پروانه‌ی بهره‌برداری برای نیروگاه‌های متصل به شبکه‌ی پایین‌تر از ۶۳ کیلوولت به شماره‌ی ۹۱/۱۰۷۳۳/۳۵۰ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۰ معاون وزیر نیرو در امور برق و انرژی.
۳. هیأت مزبور براساس بند (۱-۵) آیین‌نامه‌ی تعیین روش، نرخ و شرایط خرید و فروش برق در شبکه‌ی برق کشور مصوب ۱۳۸۲/۶/۳ وزیر نیرو ایجاد شد که آیین‌نامه‌ی مزبور به استناد ماده‌ی ۱۲ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۹ و بندهای «ه» و «ز» ماده‌ی ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ با اصلاحات بعدی آن صادر شده بود. در حال حاضر با توجه به ماده‌ی ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است؛ لذا از تاریخ تصویب قانون مزبور، هیأت تنظیم بازار برق ایران، دیگر در امور «تسهیل رقابت و منع انحصار» و «رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی» صالح نیست و این امور در صلاحیت انحصاری شورای رقابت است.
۴. ر.ک: برزگر خسروی، ۱۳۹۵؛ قاسمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۱۰-۱۱.
۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۱، ۳۵۰؛ ج ۲: ۸۴۴، ۸۸۵، ۹۶۱ و ۹۶۶.
۶. ماده‌ی ۱۹: اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آن‌ها با شرع با توجه به اصل چهارم قانون اساسی، در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد و تابع مدت‌های مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد. سؤال‌های فقهی دیوان عدالت اداری و قضات درباره‌ی مغایرت قوانین و مقررات با شرع حسب مورد از طریق رئیس دیوان و رئیس قوه‌ی قضائیه به شورای نگهبان ارسال می‌شود.
۷. برای مثال ر.ک: خمینی، ۱۳۸۹: ۴۳؛ جعفر پیشه‌فرد، ۱۳۸۰: ۷۲-۷۳.
۸. ر.ک: استعلام مدیر کل امور قضایی قوه‌ی قضائیه به شماره‌ی نامه‌ی ۷/۲۹۷۶ مورخ ۱۳۷۷/۴/۱۶ در خصوص درخواست بررسی لایحه‌ی قانونی مربوط به استقلال کانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب شورای انقلاب از حیث انطباق با موازین شرع و قانون اساسی از شورای

نگهبان و نظر شماره‌ی ۷۷/۲۱/۳۹۰۱ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۸ مبنی بر اینکه «۱- ممکن است موادی از این قانون خلاف قانون اساسی باشد، لکن اظهارنظر در مورد خلاف قانون اساسی بودن قوانین گذشته از صلاحیت شورای نگهبان خارج است. ۲- در قانون مزبور به موردی که خلاف شرع شناخته شود، برخورد نشد».

9. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=LR771ZzVh1w=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqpt/F9Oo=&NF=bHiIRfspeW0=>
 10. <http://www.parliran.ir/majles/fa/Content/catlist/cat3802/%D8%B3%D8%A7%D9%84%20%D8%A7%D9%88%D9%842>
 11. <http://www.parliran.ir/majles/fa/Content/catlist/cat3802/%D8%B3%D8%A7%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%852>
۱۲. رک: حسینی خامنه‌ای، ۱۳۶۹، ۷-۴۲؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۳۲۵-۳۴۳؛ راجی و درویشوند، ۱۳۹۰، ۱۰۳-۱۳۲؛ برزگر خسروی، ۱۳۹۰: ۱۸۸-۱۹۵.
۱۳. لغو قانون اصولاً در صلاحیت مرجع وضع قانون است (راجی و درویشوند، ۱۳۹۰: ۱۲۳؛ کاویانی، ۱۳۸۱: ۱۴۶-۱۴۷ و ۱۵۰-۱۵۵) و ابطال قانون نیز که به گذشته سرایت می‌کند، عملاً به تهدید امنیت قضایی مردم منجر می‌شود؛ لذا هرچند حق افراد مشمول مرور زمان نمی‌شود، ولی استیفای حقوق تابع شرایط است و در صورتی که افراد به دلیل تقصیر یا اشتباه مقامات موفق به استیفای حقوق شرعی خویش نشوند، مقامات مسئول ضامن هستند و در غیر این حالت، ضرر مردم باید به‌وسیله‌ی حکومت جبران شود (مستنبط از اصل ۱۷۱). عطف به ماسبق شدن ابطال مقررات خلاف شرع موضوع حکم ماده‌ی ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس، مؤید این برداشت است.
۱۴. منظور از اسناد بالادستی در این مقاله هر قاعده‌ی حقوقی الزام‌آوری است که از نظر اعتبار حقوقی فراتر از قوانین عادی (مصوبات مجلس) قرار دارد؛ مانند سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.
15. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=2UV0lhkaT0o=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MrUN&MN=csaqpt/F9Oo=>
۱۶. رک: ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰؛ اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷.
۱۷. رک: بند ۱۱ نظر شماره‌ی ۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ شورای نگهبان در مورد لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ مجلس و بند «الف» نظر شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ شورای نگهبان در خصوص لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷ مجلس.

منابع

الف) فارسی

۱. آقایی طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود و علی مشهدی (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۲. اداره‌ی کل قوانین مجلس (تهیه و تدوین) (۱۳۸۰-۱۳۸۱)، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، سه جلد، چ دوم، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. ارسطا، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین و سیدمحمد هاشمی (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، *فصلنامه‌ی راهبرد*، ش ۲۰، صص ۳۷۵-۴۰۵.
۴. اسماعیلی، محسن و هادی طحان نظیف (۱۳۸۷)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی*، ش ۲۸، صص ۹۳-۱۲۷.
۵. الهام، غلامحسین، یادداشت منتشره در *تارنمای رجانیوز*، مورخ ۱۸ فروردین ۱۳۹۰، کد خبر: ۸۳۷۷۳، قابل رویت در:
<http://rajanews.com/detail.asp?id=83773>
۶. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، تهران: میزان، چ هفتم، ج ۱.
۷. برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۰)، «حاکمیت شرع بر تقنین مجلس شورای اسلامی در مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی» *دین و قانون*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، صص ۱۷۳-۱۹۸.
۸. برزگر خسروی، محمد (۱۳۸۸)، «مطالعه‌ی تطبیقی نظام نظارت بر مقررات دولتی در حقوق ایران، قبل و بعد از انقلاب»، *پایان‌نامه‌ی کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی*، دانشگاه امام صادق (ع).
۹. ----- (۱۳۹۵)، «معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس»، *فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی*، سال پنجم، ش ۱۳، ۶۷-۸۷.

۱۰. برومند، محمد (۱۳۹۲)، «تفکیک تقنین از اجرا ۱. معیارهای تمییز تقنین از اجرا در نظرات شورای نگهبان»، گزارش پژوهشی، ش مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۸ مرکز تحقیقات شورای نگهبان، صص ۱-۳۶.
۱۱. جعفرپیشه فرد، مصطفی (۱۳۸۰)، مفاهیم اساسی نظریه‌ی ولایت فقیه، قم: دبیرخانه‌ی مجلس خبرگان.
۱۲. حسنی، سعید (۱۳۹۵)، صنعت برق در آینده‌ی آرای هیأت عمومی دیوان، یزد، اندیشمندان یزد.
۱۳. حسینی خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۶۹)، «اصل چهارم قانون اساسی»، مجله‌ی کانون وکلا، ش ۱۵۲ و ۱۵۳، صص ۷-۴۲.
۱۴. خمینی (امام)، سید روح‌الله (۱۳۸۹)، ولایت فقیه: حکومت اسلامی، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۱۵. راجی، سید محمدهادی و ابوالفضل درویشوند (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، مجله‌ی حکومت اسلامی، سال شانزدهم، ش ۳، صص ۱۰۳-۱۳۲.
۱۶. رستمی، ولی و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳)، «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، سال پانزدهم، ش دوم (پیاپی ۴۰)، صص ۷۹-۱۰۰.
۱۷. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۲)، حقوق مالی و مالیه‌ی عمومی، تهران: مجد.
۱۸. ریدی، دیوید ای (۱۳۹۲)، فلسفه‌ی حقوق، ترجمه‌ی حسن خسروی، تهران: مجد.
۱۹. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱.
۲۰. فتحی، محمد و کاظم کوهی اصفهانی (۱۳۹۴)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)؛ اصول ۱ تا ۵۵، تهران، پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ج ۱.
۲۱. ----- (۱۳۹۵)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)؛ اصول ۷۶ تا ۱۱۲، تهران، پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ج ۳.
۲۲. فلاحزاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲۳. قاسمی، محمد و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۴)، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، فصلنامه‌ی مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، ش ۸۴، صص ۵-۳۰.

۲۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ هجدهم.
۲۵. کاشانی، سید محمود (۱۳۹۰)، «بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه‌ی سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره‌ی مسلسل: ۱۰۹۰۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۳.
۲۶. کاشانی، سید محمود (۱۳۸۴)، «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی»، *حقوق اساسی*، سال سوم، ش پنجم، صص ۱۲۹-۱۴۲.
۲۷. کاویانی، کوروش (۱۳۸۱)، «اصل نودوچهارم و قوانین مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله‌ی پژوهش حقوق عمومی*، ش ۷، صص ۱۴۱-۱۵۸.
۲۸. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر.
۲۹. ----- (۱۳۸۹)، «تحلیل فرجام‌شناختی از اصل چهارم قانون اساسی»، *فصلنامه‌ی حقوق دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دوره‌ی ۴۰، ش ۲، صص ۳۲۵-۳۴۳.
۳۰. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۳)، *حقوق اداری ۱ و ۲ کلیات و ایران*، تهران: میزان، چ شانزدهم.
۳۱. میرزایی، اقبال‌علی (۱۳۹۱)، «اثر انقلاب بر اعتبار قوانین (نظریه‌ی عمومی و بررسی موردی انقلاب اسلامی ایران)»، *فصلنامه‌ی اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، ش ۲۸۹، صص ۶۰-۷۵.
۳۲. نجفی‌خواه، محسن و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه‌ی بودجه»، *فصلنامه‌ی برنامه‌ریزی و بودجه*، ش ۱۲۵، صص ۲۵-۴۵.
۳۳. نظری منتظر، علی و حسین سیمایی صراف (۱۳۹۶)، «خصوصی‌سازی شرکت‌های توزیع نیروی برق: بایسته‌های تقنینی و حقوقی»، *فصلنامه‌ی پژوهش‌های سیاستگذاری انرژی*، ش ۸، صص ۶۹-۹۷.
۳۴. وکس، ریموند (۱۳۸۹)، *فلسفه‌ی حقوق: مختصر و مفید*، ترجمه‌ی باقر انصاری و مسلم آقایی‌طوق، تهران: جاودانه جنگل.
۳۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، «مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت: نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، *فصلنامه‌ی پژوهش حقوق عمومی*، ش ۲۹، صص ۴۴۳-۴۸۲.

۳۶. ویژه، محمدرضا و حسن امجدیان (۱۳۹۴)، «رویکرد فقهای شورای نگهبان در زمینه‌ی رویارویی مالکیت خصوصی و منفعت عمومی؛ مطالعه‌ی رویه‌ای»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، ش ۱۲، صص ۲۳-۴۶.
۳۷. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، **مفهوم قانون**، ترجمه‌ی محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ دوم.

ب) انگلیسی

1. Femandes de Andrade, Gustavo (2001), "Comparative Constitutional Review: Judicial Review", **Journal of Constitutional Law**, Vol 3.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی