



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸

عنوان

بررسی اصل یکصد و سی و هشتم

قانون اساسی

موضوع جلسه بیست و پنجم و بیست و ششم مشروح مذاکرات

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۷۴

تاریخ: ۱۳۹۲/۹/۲۳



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات
شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸
بررسی اصل یکصد و سی و هشتم
قانون اساسی

موضوع جلسه بیست و پنجم و بیست و ششم
مشروح مذاکرات

تدوین:

فهییم مصطفی زاده

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۷۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۲۳

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۲	..... مقدمه
۴	..... الف) نکات و برداشت‌ها
۴	..... کلیات
۵	..... فلسفه تغییر مقام صلاحیتدار ناظر بر مصوبات دولت
۷	..... سازوکار اجرایی نظارت بر مصوبات دولتی
۸	..... اصطکاک صلاحیت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری
۱۳	..... رئیس مجلس؛ مقام صالح در نظارت بر مصوبات دولت
۱۵	..... مهلت ارسال مصوبات و اعلام نظر رئیس مجلس
۱۶	..... نظارت بر مصوبات دولت از حیث مغایرت با قانون اساسی
۱۸	..... ب) سوالات
۱۸	..... کلیات
۱۹	..... فلسفه نظارت بر مصوبات دولتی
۱۹	..... حدود صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولتی
۲۱	..... اصطکاک صلاحیت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری
۲۲	..... مهلت ارسال مصوبات و اعلام نظر رئیس مجلس
۲۲	..... ج) پیشنهادات
۲۳	..... د) موضوعات پژوهشی پیشنهادی

مقدمه

یکی از فعالیت‌های جاری مرکز تحقیقات شورای نگهبان بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) و شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) است. در این راستا جلساتی از سال ۱۳۸۶ با حضور پژوهشگران مرکز برگزار شده است. هدف از برگزاری این جلسات بازخوانی اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات مربوطه به منظور بررسی و تتبع در مبانی و رویکردهای قانونگذار اساسی و استخراج نظرات مطروحه در موافقت و مخالفت با اصول قانون اساسی و مبانی و دلایل این نظرات و همچنین استخراج سؤالات حقوقی پیرامون اصول قانون اساسی و کشف تعارضات و دیگر اشکالات احتمالی پیرامون اصول قانون اساسی و ارتباط این اصول با یکدیگر و یافتن خلاءهای موجود در قانون اساسی و در نهایت ارائه پیشنهاد جهت رفع نواقص و کاستی‌های قانون اساسی است. در این جلسات هر یک از اعضا، پیشاپیش ضمن مطالعه مشروح مذاکرات مربوطه، اقدام به مطالعه و تحقیق در مورد موضوعات و مسائل مرتبط با دستور کار جلسه نموده و نتایج این مطالعات را در جلسه با دیگران به بحث و اشتراک می‌گذارند. در این راستا هر یک از پژوهشگران ضمن بیان دیدگاه خود نسبت به موضوع جلسه مورد بررسی در حد امکان به نقد دیدگاه دیگر پژوهشگران پرداخته و از این منظر مجموعه نظرات اعضا، مورد ارزیابی جمعی قرار گرفته و نوعی هم‌افزایی علمی از این طریق ایجاد می‌شود. مجموعه پیش‌رو جمع‌بندی سؤالات، نکات و برداشته‌ها، پیشنهادات اصلاحی و موضوعات پژوهشی پیشنهاد شده توسط اعضا جلسات مذکور است که با هدف استفاده پژوهشگران تهیه شده است.

لازم به ذکر است که این مجموعه، نظر اعضای جلسه بوده و لزوماً نظر شورای نگهبان و یا مرکز تحقیقات محسوب نمی‌گردد.

سوالات، نکات، برداشت‌ها، پیشنهادات و موضوعات پژوهشی کارشناسان مرکز تحقیقات در مورد مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸^(۱) در خصوص ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی
(جلسات مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۷ و ۱۳۹۲/۸/۵ مرکز تحقیقات شورای نگهبان)

اصل یکصد و سی و هشتم مصوب ۱۳۶۸

علامه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

اصل یکصد و بیست و ششم مصوب ۱۳۵۸

تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می فرستد.

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، صص ۹۸۴ الی ۱۰۱۴.

اصل یکصد و سی و هشتم مصوب ۱۳۵۸

علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.

الف) نکات و برداشتها

کلیات

۱. دغدغه اصلی در خصوص نظارت بر مصوبات دولتی، لزوم تامین هم زمان دو مطلوب است: لزوم انطباق یا دست کم عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین (قانون مداری) از یک سو و عدم اخلال در عملکرد دولت و لزوم تسریع در اداره امور کشور (دولت چابک و کارآمد) از سوی دیگر.
۲. مجلس شورای اسلامی پس از بازنگری قانون اساسی به منظور تعیین تکلیف چگونگی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی، قانونی را در سال ۱۳۶۸ به تصویب رساند تحت عنوان «قانون اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) ق. ا در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی». این قانون دارای یک ماده واحده و ۸ تبصره است. به موجب تبصره (۴) قانون مزبور چنانچه دولت نسبت به ابطال یا اصلاح مصوبه مورد ایراد اقدام نکند، مصوبه مزبور یک هفته پس از تاریخ اعلام ایراد ملغی الاثر می گردد. همچنین به موجب تبصره (۵) این قانون رئیس مجلس برای انجام این وظیفه دارای یک هیأت کارشناسی است که «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» نام دارد. البته نظر این هیأت جنبه مشورتی داشته و نظر نهایی را رئیس مجلس می دهد. این تبصره دارای یک آیین نامه اجرایی هم هست که در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسیده تحت عنوان «آیین نامه اجرایی موضوع تبصره (۷) قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون

اساسی». این آیین نامه درخصوص ساختار و شیوه کار هیات تطبیق است.

۳. شأن اساسنامه‌های مصوب دولت موضوع اصل (۸۵) قانون اساسی با آیین نامه‌های مصوب هیات دولت موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی متفاوت است. دسته نخست از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به تایید شورای نگهبان می‌رسد و ظاهراً دیوان عدالت اداری به شکایت از این موارد رسیدگی نمی‌کند.

۴. یکی از نکات قابل تامل از زاویه کارکردی و نظام صحیح اداری این است که «ابلاغ برای اجرا همزمان با اطلاع رئیس مجلس»؛ منطقی نیست چرا که دولت به صرف بیت‌المال و بسترسازی اجرای طرح پرداخته و انتظارات عمومی هم ایجاد کرده است و منطقی به نظر نمی‌رسد که رئیس مجلس پس از طی تمامی این مقدمات، اعلام مغایرت نماید. لذا به نظر، این رویه باید اصلاح گردد.

فلسفه تغییر مقام صلاحیتدار ناظر بر مصوبات دولت

۵. آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری^(۱) در خصوص اصول (۱۲۶) و (۱۳۸) قانون اساسی ۵۸ به دست می‌آید، تغییر در جایگاه رئیس جمهور پس از بازنگری و حذف شأن فراقوه‌ای او و مبدل شدن او به یکی از اجزای (رئیس) قوه مجریه است.

۶. برای اعضای شورای بازنگری مسلم بوده که با توجه به دخالت مستقیم رئیس جمهور در تصویب مصوبات دولت (پس از بازنگری در قانون اساسی)، ایشان بی‌طرف در بررسی این مصوبات نبوده، و لذا تشخیص دادند که انجام وظیفه نظارت بر مصوبات دولتی از جهت عدم مغایرت با قانون دیگر نباید در صلاحیت رئیس جمهور باقی بماند.

۷. اعضای شورای بازنگری،^(۲) نظارت بر مصوبات دولتی را از سنخ تفسیر قانون قلمداد نموده و معتقد بوده‌اند که این امر هیچ نسبتی با صلاحیت قضایی قوه قضائیه ندارد. لذا به نظر می‌رسد دلیل برگزیدن رئیس مجلس برای اعمال این

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، صص ۹۸۴ الی ۱۰۱۴.

۲. نک: همان، صص ۹۹۱ و ۹۹۵.

صلاحیت نظارتی، متناسب با قلمداد نمودن صلاحیت مذکور با شأن و تخصص قانون گذاری مجلس بوده است.

۸. به نظر می‌رسد واگذاری تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین به رئیس مجلس شورای اسلامی، از این باب بوده که طبق اصل (۷۳) قانون اساسی،^(۱) تفسیر قوانین عادی بر عهده مجلس شورای اسلامی است و مجلس با توجه به این اختیار، مصوبات دولت را از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با قوانین عادی مورد بررسی قرار می‌دهد. و با توجه به همین نکته، اعطای اختیار نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس از باب شخصیت حقیقی وی نیست بلکه از باب شخصیت حقوقی وی بوده، و در خصوص اعمال این صلاحیت کل مجلس باید دخیل باشد نه خود شخص رئیس مجلس.

۹. در مذاکرات مربوط به این اصل،^(۲) یکی از دلایلی که با استناد به آن رئیس مجلس، به عنوان نهاد ناظر بر مصوبات هیات دولت پیشنهاد می‌شود آن است که این مرجع آشنایی بیشتری با قوانین و مفاد آنها دارد و بهتر می‌تواند مغایرت یا عدم مغایرت را تشخیص دهد. ضمن اینکه این استدلال ناتمام است، باید توجه کرد که مصوبات هیات دولت و یا آیین نامه‌ها همیشه و الزاماً بر اساس یک قانون مشخص و معین تصویب نمی‌شوند و این همان صلاحیت آیین نامه نویسی در حوزه مشترک با مجلس (آیین نامه های مستقل) موضوع صدر اصل (۱۳۸) (انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان های اداری) است.

۱۰. این استدلال که چون مجلس قانونگذاری می‌کند می‌بایست نظارت بر مقررات از حیث انطباق با قوانین را نیز به مجلس داد استدلال ناقص و مخدوشی است. چرا که این کار به نوعی تطبیق حکم بر موضوع بوده و دارای ماهیت قضایی است و می‌بایست به قوه قضائیه داده شود. سایر کارویژه های قوه قضائیه نیز از این نوع بوده و تطبیق حکم قانون بر یک موضوع و دعوای خاص می‌باشد. بنابراین می‌توان

۱. اصل هفتاد و سوم: شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند نیست.

۲. نک: همان.

گفت که چون مسئله نظارت بر مصوبات دولتی دارای ماهیت قضایی است، لذا چه قبل از بازنگری و چه پس از آن، مرجع تشخیص و نظارت بر مصوبات دولت به اشتباه انتخاب شده است.

سازوکار اجرایی نظارت بر مصوبات دولتی

۱۱. با عنایت به اینکه طبق قانون اساسی ۵۸ و در مقام عمل، در صورت بروز اختلاف میان نظر رئیس جمهور و دولت، تفسیر قانون از مجلس درخواست می‌شد، و با توجه به اینکه در نظرات اعضای شورای بازنگری^(۱) نیز مشخص بود که آنچه دارای اهمیت و موضوعیت بود، وجود نهادی تخصصی (حقوقی) بوده که مغایرت‌های قانونی را استخراج کند، نه اینکه رئیس مجلس دارای شأنی خاص باشد، لذا به نظر می‌رسد در وضع موجود می‌توان از روش تفسیر سابق استفاده کرده و در مواردی که دولت نظر رئیس مجلس را نپذیرد، از مجلس که قانونگذار است، نظر تفسیری نسبت به قانونی که خود آن را تصویب کرده است درخواست نماید.

۱۲. دولت مکلف است در راستای تحقق نظارت موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی کلیه مصوبات موضوع ذیل این اصل را برای رئیس مجلس ارسال نماید. البته عدم انجام این وظیفه توسط دولت نافی صلاحیت رئیس مجلس نیست و رئیس مجلس می‌تواند مصوبه ای را که از هر طریقی به دست او رسیده است مورد بررسی قرار دهد.

۱۳. با توجه به سخنان یکی از اعضای شورای بازنگری،^(۲) پیش از بازنگری در قانون اساسی سازوکار نظارت رئیس جمهور بر مقررات از حیث انطباق با قوانین بدین صورت بوده که اولاً یک جمع حقوقدان زیر نظر رئیس جمهور متکفل این کار بودند، ثانیاً در مواردی که دولت نظر رئیس جمهور را در مورد مصوبه ای نمی‌پذیرفت به مجلس مراجعه کرده و از مجلس در همان مورد استفسار می‌کرد. به نظر می‌رسد در حال حاضر نیز این راه برای دولت باز است و می‌تواند در این

۱. همان، صص ۹۸۴-۱۰۱۴.

۲. نک: همان، میرحسین موسوی، ص ۹۹۵.

موارد از مجلس استفسار بکند.

اصطکاک صلاحیت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری

۱۴. با عنایت به اینکه دو نهاد ریاست مجلس و دیوان عدالت اداری مسئول تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت آئین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولتی با قانون هستند، در حالتی که یکی از این دو نهاد آئین نامه‌ای را بررسی کرده و مغایر قانون ندانسته است، اولاً بررسی این نهاد نافعی بررسی نهاد دیگر (صلاحیت) نیست، ثانیاً تشخیص عدم مغایرت نهاد نخست با تشخیص مغایرت نهاد دوم تعارض خواهد داشت. به عبارت دیگر، مهم نیست که کدامیک زودتر مصوبه‌ای را ابطال کرده یا اصل ابطال مصوبه مهم باشد، بلکه تشخیص مهم است و تشخیص عدم مغایرت نهاد نخست دارای بار حقوقی بوده که این قانون دارای اشکال نیست و نظر نهاد دوم با تشخیص نخست دارای تعارض است. از این رو بهتر است، فصل الخطاب میان این نهادها مشخص گردد که می‌توان دیوان عدالت اداری را مقام حل اختلاف میان مجلس و دولت در مورد مصوبه مورد ایراد به عنوان فصل الخطاب دانست.

۱۵. علی‌رغم اینکه در اصول (۱۷۰) و (۱۷۳)،^(۱) صلاحیت نظارت بر آئین نامه‌های دولتی به دیوان عدالت اداری سپرده شده است جای تعجب است که اعضای شورای بازنگری^(۲) اصرار دارند همچنان در عرض آن مرجع چنین صلاحیتی برای رئیس مجلس پیش‌بینی شود! حال آنکه به نظر می‌رسد با تغییر جزئی در اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) این امکان وجود داشت تا صلاحیت ورود ابتدائی به آئین نامه‌ها به دیوان عدالت اداری سپرده شود. کافی بود تا دولت ملزم شود همه آئین نامه‌های

۱. اصل یکصد و هفتادم: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اصل یکصد و هفتاد و سوم: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. همان، ص ۱۰۰۹.

خود را به دیوان عدالت اداری ارسال کند و دیوان نیز حق ورود ابتدائی پیدا کند. از این رو تمام بحث‌های این جلسه بدون توجه به همه جوانب صورت گرفته است. حتی این امکان وجود داشت صلاحیت نظارت رئیس مجلس بر آئین نامه ها، در ذیل دیوان محاسبات کشور تعریف شود. یعنی بدون نیاز به تاسیس نهاد جدید (رئیس مجلس/هیأت تطبیق) اعضای شورای بازنگری می‌توانستند صلاحیت های دیوان محاسبات را توسعه داده و این کار را به آن نهاد بسپارند.

۱۶. عدم حذف اصل نظارت بر مصوبات دولت با وجود دیوان عدالت اداری، اولاً مبین استمرار نگاه بدبینی به عملکرد قوه مجریه از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ است؛ ثانیاً به نظر می‌رسد، عدم اکتفا به نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولت، بی‌اعتمادی مجموعه دست‌اندرکاران نظام سیاسی کشور به نهاد دیوان عدالت اداری را می‌رساند. در واقع، اصرار بر وجود نظارت مضاعف (نظارت رئیس مجلس در عرض نظارت دیوان عدالت اداری) بر مصوبات دولت، اهمیت موضوع تضمین سلسله مراتب هنجارهای حقوقی را متبادر به ذهن می‌کند.

۱۷. به نظر می‌رسد، امکان مغایرت بین نظر رئیس مجلس و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد تا لازم باشد در مقام تعیین این مطلب باشیم که نظر کدامیک بر دیگری مقدم است. اگر هر یک از این دو نهاد تمام یا بخشی از مصوبه را ابطال یا ملغی‌الانتر نکند، دیگری حق ورود داشته و در صورت ابطال یا ملغی‌الانتر شدن تمام یا بخشی از مصوبه توسط هر یک از این دو نهاد، موضوعی برای رسیدگی توسط نهاد دیگری باقی نمی‌ماند. لذا بروز اختلاف سالبه به انتفای موضوع است.

۱۸. وجود دو نهاد موازی (رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری) برای نظارت بر مصوبات دولت، صرف نظر از وجود راه حل قانونی برای حل اختلاف یا نظارت در وضعیت فعلی، به نظر مناسب نبوده و نوعی موازی کاری در نظارت بر مصوبات دولتی (بخشی از آن) تلقی می‌گردد.

۱۹. یکی از اشکالات نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، تعارض آن با نظارت دیوان عدالت اداری است. وقتی قانونگذار اساسی در دو اصل (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات و مصوبات دولتی را پیش

بینی کرده است، به چه دلیل نظارت ابتدایی بر این مقررات را نیز به همان دیوان نسپرده و به عهده نهاد دیگری گذاشته تا تعارض بین نظارت این دو نهاد ایجاد شود؟ ممکن است برخی ادعا کنند که هر دو نهاد نظارت کرده و هر جا خلاف قانون تشخیص دهند ابطال می کنند و لذا تعارضی به وجود نمی آید، لیکن وقتی یکی از این دو نهاد عدم مغایرت مصوبه دولتی با قانون را تایید و اعلام کرد، این اعلام عدم مغایرت دارای آثار حقوقی است و به نوعی می توان گفت که باید دارای اعتبار امر مختومه باشد و نهاد دیگر مجدداً صلاحیت رسیدگی به این مصوبه را نداشته باشد. برخی عنوان می کنند که نظارت مضاعف مطلوب بوده و ایراد حقوقی بر آن بار نمی شود، لیکن نظارت مضاعف در جایی که به صورت اطلاعی باشد مطلوب است، لیکن وقتی بخواهد به صورت استصوابی اعمال گردد موجب تداخل و دوگانگی و تعارض و همچنین موجب اخلال در امر اجرای قوانین می گردد.

۲۰. ملاحظه رویه شورای نگهبان در سال ۸۰ در مورد «قانون استفسار ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰» و در سال ۸۸ در مورد «قانون الحاق یک تبصره (تبصره ۸) به قانون نحوه اجراء اصل هشتم و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسوولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی» حاکی از آن است که شورا هر دو را مغایر با قانون اساسی نشناخته است. به بیان دیگر به نظر شورای نگهبان ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی از این جهت که نظر رئیس مجلس و یا دیوان عدالت اداری بر یکدیگر مقدم باشد لاقتضا است. البته این دیدگاه عمیقاً محل نقد است.

حدود صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت

۲۱. در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، قانونگذار صلاحیت اظهارنظر در رابطه با «عدم مغایرت» مصوبات موضوع اصل را بر عهده رئیس مجلس قرار نداده است و رئیس مجلس مجاز نیست «عدم مغایرت» یکی از مصوبات دولت با قوانین را اعلام نماید، بلکه صرفاً می تواند اگر مصوبه ای را مغایر قانون تشخیص داد این مغایرت را اعلام نماید.

۲۲. نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی موثر و لازم الاجرا بوده و صرفاً برای

اطلاع وی از مصوبات دولت در نظر گرفته نشده است. بر این اساس دولت نمی‌تواند به استناد اینکه دلایل رئیس مجلس را قانع کننده نمی‌داند مصوبه مورد ایراد را اصلاح نکند.

۲۳. الزام هیات وزیران به تجدیدنظر در مصوبه خود پس از ایراد رئیس مجلس، واضح و پذیرفتنی است. اما تجدیدنظر اعم از تغییر نظر است و هیات وزیران می‌تواند بر نظر خویش اصرار ورزد. به عبارت دیگر نظارت رئیس مجلس موضوع ذیل اصل (۱۳۸)، برخلاف نظر تفسیری شورای نگهبان،^(۱) اطلاعی است و نه استصوابی.

۲۴. یکی از چالش‌های مجلس برای نظارت بر مقررات دولتی این است که مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان^(۲)، همانطور که دولت نباید مصوباتی خارج از عناوین چهارگانه در قانون اساسی داشته باشد، چنانچه چنین مصوباتی داشته باشد نیز رئیس مجلس صلاحیت رسیدگی ندارد. این نظر تفسیری موجب سوءاستفاده دولت در عمل شده است. در مقام عمل دولت عنوان مصوبات خود را تغییر می‌دهد تا مصوبه مورد نظر از صلاحیت رئیس مجلس خارج شود. رئیس مجلس در سال ۱۳۸۵ از شورای نگهبان در این خصوص استفسار می‌کند که متأسفانه شورای نگهبان در این خصوص به نظر تفسیری نمی‌رسد. لیکن در تبصره (۸) قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) این مسئله بدین صورت حل شد که مطابق این تبصره «تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی است».

۲۵. شورای نگهبان در یک نظر تفسیری^(۳)، نظارت رئیس مجلس را تنها محدود به موارد چهارگانه مذکور در اصل (۱۳۸) و محدود به مصوبات هیات دولت دانسته و

۱. نظریه شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲/م/ تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ شورای نگهبان: هیأت 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 ملغی‌الآثر خواهد شد.

۲. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۱۶۰/م/۸۳/۸/۲ شورای نگهبان.

۳. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۱۶۰/م/۸۳/۸/۲ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲ شورای نگهبان: همانطور که مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی است، رسیدگی به اینگونه مصوبات هم خارج از اختیارات رئیس مجلس است.

شامل مصوبات سایر مراجع دولتی از جمله وزیران و نیز شوراهای دولتی مانند شورای عالی اداری ندانسته است. از مشروح مذاکرات شورای بازنگری^(۱) هم اینطور استنباط می شود که چنین چیزی مدنظرشان بوده است. قبل از بازنگری نیز به همین صورت بوده است که رئیس جمهور تنها بر مصوبات هیات دولت نظارت می کرده است. از این رو این نظر شورا قابل تامل به نظر می رسد و به نظر می رسد که شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی باید هدف و غایت اصول را مد نظر داشته باشد و با توجه به آنها اقدام به تفسیر اصل نماید. در جایی که فلسفه یک اصل نظارت است، تفسیر این اصل هرچقدر که موسع تر صورت بگیرد با هدف قانونگذار بیشتر انطباق دارد. لذا در این موارد می بایست تفسیر لفظی و نص گرایانه را کنار گذاشته و در راستای هدف قانونگذار اساسی تفسیر موسع کرد. در این راستا، به نظر می رسد که رئیس مجلس علاوه بر نظارت بر تمامی مقررات دولتی صادره از مراجع دارای صلاحیت، می بایست بر بخشنامه های غیرقضایی قوه قضائیه و نیز بر مصوبات شوراهای محلی و سایر مراجعی که مصوبات فروتر از قوانین عادی دارند چنین نظارتی را داشته باشد.

۲۶. در مذاکرات شورای بازنگری^(۲) اینطور پیدا است که رئیس مجلس نمی تواند راسا مانند یک مرجع قضایی مصوبه را ابطال کند، چون به اعتقاد برخی از اعضا این امر کارویژه ای قضایی نیست. مشخص است که ابطال در نظرشان نبوده است. پیش از بازنگری نیز رئیس جمهور راسا ابطال نمی کرده بلکه مصوبه مورد ایراد را به هیات دولت برمی گردانده تا خود هیات دولت ابطال یا اصلاح کنند. در قانون اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) نیز گفته است خود به خود ملغی الاثر می شود.

۲۷. مقصود از تجدیدنظر در ذیل اصل (۱۳۸) تجدید نظری که در تشکیلات قضایی صورت می گیرد نیست و نسبتی با آن ندارد بلکه صرفا مشابهت لفظی است. مقصود این است که دولت مکلف است مطابق نظر رئیس مجلس مصوبه خود را اصلاح کند. به عبارت دیگر مقصود از تجدیدنظر در این اصل «بازنگری» و

۱. نک: همان، صص ۹۸۴-۱۰۱۴.

۲. همان، صص ۹۹۹-۱۰۰۰.

«اصلاح» است.

۲۸. یکی از چالش‌های پیش روی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی این است که آیا رئیس مجلس باید «مغایرت» را اعلام کند یا «عدم مغایرت» را و یا اینکه هر دو مورد باید اعلام شود؟ اصل (۸۵) (۱) تکلیف رئیس مجلس را اعلام «عدم مغایرت» دانسته است لیکن اصل (۱۳۸) تکلیف وی را اعلام «مغایرت» دانسته است. لیکن به نظر می‌رسد که رئیس مجلس یک مرجع نظارتی است و نظارت وی نیز پسینی است و در اعتبار یافتن مصوبه اثری ندارد و لذا اعلام عدم مغایرت توسط وی آثار حقوقی در پی ندارد بلکه تنها اعلام مغایرت توسط وی دارای آثار حقوقی است. لذا به نظر می‌رسد علیرغم تصریح اصل (۸۵)، رئیس مجلس تنها می‌بایست عدم مغایرت را اعلام نماید.

رئیس مجلس؛ مقام صالح در نظارت بر مصوبات دولت

۲۹. با عنایت به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی،^(۲) اعضا درصدد اعطای صلاحیت به جمعی از حقوقدانان هستند تا بتوانند به عنوان کارشناسان موضوعی بر این امر نظارت کنند و صرفاً به دنبال یافتن جایگاهی مناسب جهت استقرار این حقوقدانان بوده‌اند. لذا با توجه به شأن سیاسی قوه مقننه و رئیس آن به نظر می‌رسد این قوه نیز جایگاه مناسبی برای نظارت بر مصوبات دولتی نبوده و

۱. اصل هشتاد و پنجم: 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 هفتاد و دوم 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. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذریبط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. همان، صص ۹۹۸-۹۹۷.

قوه قضائیه یا یکی از ارکان آن (همچون دیوان عدالت اداری) نهاد مناسب‌تری برای اجرای این موضوع می‌باشد.

۳۰. یکی از استدلالها در خصوص واگذاری نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس این است که این امر را باید به نهادی داد که اشراف بر قانون داشته باشد چرا که این کار به نوعی تفسیر قوانین است؛ ولی سازوکاری که در حال حاضر در این خصوص وجود دارد با این فلسفه همخوانی ندارد. چرا که در حال حاضر، هیات تطبیق که اشراف خاصی بر قوانین ندارد و در جریان تصویب قانون در مجلس حضور ندارد، زیر نظر رئیس مجلس این کار را انجام می‌دهد.

۳۱. با توجه به سیاسی بودن رویکردهای مجلس در بسیاری از موارد، به نظر می‌رسد واگذاری نظارت بر مصوبات دولتی به رئیس مجلس، سوء استفاده از این امکان قانونی را برای مجلس فراهم کرده و دولت و مجلس را وارد دعوای سیاسی می‌کند.

۳۲. اعطای صلاحیت نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس صحیح و مطلوب نیست؛ چرا که اولاً رئیس مجلس بیش از همه بخش‌های مجلس، سیاسی است و صبغه سیاسی به این نظارت می‌دهد؛ ثانیاً نهادی تخصصی نیست و در جلسه شورای بازنگری^(۱) در این خصوص هم بحث می‌شود که این کار نیازمند حقوقدانان است و رئیس مجلس یک مرجع تخصصی نیست، همانطور که رئیس جمهور پیش از بازنگری هم مرجعی تخصصی نبود. وقتی قرار است مرجعی تعیین شود و او به دلیل نداشتن تخصص کار را به عهده جمعی دیگر بگذارد اصلاً چرا چنین مرجعی انتخاب می‌شود؟ همین استدلال‌ها نشان می‌دهد که این کار می‌بایست برعهده قوه قضائیه که جمعی از حقوقدانان هستند باشد. ثالثاً، رئیس مجلس اصلاً جایگاه ویژه‌ای در مجلس ندارد، وی منتخب خود نمایندگان بوده و مدیر جلسات و مدیر اداری مجلس است و شأنی فراتر از این ندارد.

۳۳. در پاسخ به این ادعا که همانطور که رئیس جمهور پس از بازنگری در خصوص نظارت بر مصوبات دولتی ذینفع تلقی شده و بر این اساس از اعطای این نظارت

به وی اجتناب کرده اند، رئیس مجلس نیز طرف دیگر دعوا است و به نوعی دیگر ذینفع است و لذا نمی توان این نظارت را به وی سپرد باید گفت مقصود از ذینفع بودن رئیس جمهور که در مشروح مذاکرات مطرح می شود این است که از آنجاکه وی تصمیم گیر است نمی تواند توامان ناظر هم باشد چراکه ناظر و منظور باید متفاوت باشند و نمی توانند در یک مرجع جمع شوند، لذا نظارت را به نهادی سپردند که جدای از دولت بوده و به نوعی وظیفه نظارت بر اجرای قوانین را نیز برعهده دارد یعنی مجلس شورای اسلامی. از آنجا که مجلس وظیفه نظارت بر اجرای قوانین توسط دولت را برعهده دارد این کار را متناسب با شان مجلس دیدند و به آنجا واگذار کردند. بر این اساس نمی توان رئیس مجلس و مجلس را ذینفع تلقی کرد.

۳۴. یکی از مشکلاتی که به عنوان دلیل برای واگذار نکردن صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی از حیث انطباق آنها با قوانین به قوه قضائیه و رئیس قوه قضائیه در این جلسه مطرح می شود این است که آشنا به مسائل روز نیستند.^(۱) این حرف به طور کلی درست است. در حال حاضر نیز یکی از مشکلات و چالش های دیوان عدالت اداری این است که از مفاد و محتوای مصوبات و مقررات دولتی سر در نمی آورد. چنین مشکلی در شورای نگهبان در رابطه با نظارت بر اساسنامه های دولتی هم وجود دارد. لیکن به نظر می رسد این مشکل برای مجلس و رئیس مجلس هم وجود دارد و لذا نمی توان از این مشکل نتیجه گرفت که باید این امر به مجلس سپرده شود. با توجه به ماهیت قضایی این کار، سپردن آن به قوه قضائیه تناسب بیشتری دارد.

مهلت ارسال مصوبات و اعلام نظر رئیس مجلس

۳۵. یکی از اشکالات پیش روی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی، نبود زمان و مهلت مشخص برای اظهار نظر است و این امر اجرا را دچار مشکل می کند. چرا که ممکن است آیین نامه ای که سالها به آن عمل می شده است بعد از چند سال ابطال گردد. به نظر می رسد که مانند نظارت شورای نگهبان بر قوانین، می توان این

نظارت را نیز در ابتدا و به صورت پیشینی لیکن در مهلت معینی اعمال نمود.
۳۶. با توجه به اینکه در اصل (۱۳۸) قانون اساسی، دولت ملزم به ارسال مصوبات ضمن ابلاغ برای اجرا شده است، لذا روح اصل (۱۳۸) دلالت بر فوریت اعلام نظر رئیس مجلس می‌کند.

۳۷. اگرچه در غالب کشورهای دنیا نظارت بر قوانین و مقررات به صورت پسینی انجام می‌شود، لیکن به نظر می‌رسد که نظارت پیشینی در صورتی که زمان دار باشد کارایی بیشتری دارد و آثار و تبعات منفی کمتری را با خود به همراه دارد. در نظارت پسینی ناظر در صدد است تا از اجرای مصوبه ای که اجرا شده و حقوق و تکالیفی برای افراد ایجاد کرده جلوگیری نماید که آثار و خسارات فراوانی به دنبال خواهد داشت. لیکن نظارت پیشینی یک بار پیش از اجرای مصوبه صورت می‌گیرد و آنگاه مجری با خیال راحت به اجرای مصوبه می‌پردازد و مراجع نظارتی نیز از عدم مغایرت مصوبه با ضوابط فراتر اطمینان حاصل می‌کنند.

نظارت بر مصوبات دولت از حیث مغایرت با قانون اساسی

۳۸. شورای نگهبان در یک نظر تفسیری^(۱) «قوانین» مذکور در اصل (۱۳۸) قانون اساسی را شامل قانون اساسی ندانسته است. به عبارت دیگر این شورا صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی از حیث انطباق با قانون اساسی را برای رئیس مجلس قائل نیست. هرچند این نظر صحیح و منطقی به نظر می‌رسد لیکن موجب ایجاد یک خلأ در نظام حقوقی کنونی شده و آن هم خلأ نظارت بر مقررات دولتی از حیث انطباق آنها با قانون اساسی است. ممکن است گفته شود دیوان عدالت اداری این کار را انجام می‌دهد. در پاسخ باید گفت اولاً شورای نگهبان این صلاحیت را برای دیوان عدالت اداری هم قائل نیست و در قانون اخیر دیوان عدالت اداری^(۲)

۱. نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان: کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود.

۲. نظر شماره ۴۳۲۱۳ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۵ شورای نگهبان در خصوص اصلاحیه لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی: در بند (۱) ماده (۱۲)، تعمیم



چنین ایرادی را گرفت. درحقیقت شورا این نظارت را در صلاحیت خود می‌داند. ثانیاً رسیدگی دیوان منوط به شکایت افراد است و بسیاری از مصوبات و مقررات دولتی ممکن است در اثر عدم شکایت افراد علیرغم مغایرت با قانون اساسی به اجرا در آیند. ثالثاً اگر نظارت دیوان عدالت اداری برای این امر کفایت می‌کرد این امکان وجود داشت که نظارت دیوان به لحاظ رعایت قوانین عادی را نیز مکفی از نظارت رئیس مجلس به حساب آورد.

۳۹. شورای نگهبان نظارت بر مقررات از حیث انطباق آنها با قانون اساسی را کارویژه ای مشابه تفسیر قانون اساسی و لذا در شان خود می‌داند، درحالی که این کار متفاوت از تفسیر قانون اساسی و به نوعی تفسیر قضایی است و نافی صلاحیت تفسیری شورای نگهبان نیست و منافاتی با آن ندارد. همانگونه که صلاحیت تفسیر قانون عادی توسط مجلس شورای اسلامی نافی تفسیر قضایی قضات نیست.

۴۰. یکی از موضوعات چالش برانگیز درخصوص اصل ۱۳۸ این است که آیا دولت مکلف به ارسال مصوبات به دولت است و یا چنین تکلیفی از اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی استنباط نمی‌شود. دولت نهم و دهم از ارسال مصوبات خود به رئیس مجلس اجتناب می‌کرد با این استدلال که بر اساس اصول مزبور دولت مکلف به ارسال مصوبات نشده است. در اصل (۱۳۸) گفته است مصوبات دولت «ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد». همچنین اصل (۸۵) می‌گوید مصوبات مزبور «ضمن ابلاغ برای اجرا باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». بنابراین تکلیف دولت برای ارسال مصوبات منجز نیست. به عبارت

قانون به قانون اساسی مغایر اصل ۱۷۰ قانون اساسی شناخته شد. (ماده ۱۲ - حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با شرع یا قانون اعم از اساسی و عادی و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون اعم از اساسی و عادی و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود).

دیگر ممکن است رئیس مجلس از طرق دیگر نیز از مصوبه مطلع شود که در این صورت هدف اصل محقق شده است. این درحالی است که از اصول مزبور اینطور استنباط می شود که همان مرجعی که مکلف به ابلاغ مصوبات برای اجرا است مکلف به این است که مصوبات مزبور را به اطلاع رئیس مجلس برساند.

ب) سوالات

کلیات

۱. تفاوت های آئین نامه و تصویب نامه چیست؟ آیا این دو صرفاً جهت اجرای یک قانون مصوب مجلس است و دولت نمی تواند طبق صدر اصل (۱۳۸)، آئین نامه مستقل صادر کند؟
۲. با توجه به اینکه، دلیل تغییر مقام صلاحیتدار ناظر بر مصوبات دولتی، رعایت اصل بیطرفی بوده است،^(۱) آیا چنین مهمی (یعنی بی طرفی) در رئیس مجلس که این صلاحیت به وی اعطا شده، وجود دارد؟
۳. ماهیت نظارت بر مصوبات دولت توسط رئیس جمهور پیش از بازنگری قانون اساسی و نظارت رئیس مجلس پس از بازنگری چیست؟ آیا این نظارت، نظارت سیاسی است یا نظارت تخصصی حقوقی؟
۴. خسارات ناشی از ابطال مصوبات دولت به عهده چه کسی است؟ آیا توسط دولت جبران می شود؟
۵. چرا مانند مصوبات هیات وزیران، نظارتی توسط رئیس مجلس بر مصوبات وزیران یش بینی نشده است؟ چرا بر مصوبات شوراهای عالی مانند شوراهای اسلامی محلی و شورای عالی انقلاب فرهنگی و... نظارتی پیش بینی نشده است؟
۶. با توجه به فلسفه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس (نظارت پیشینی و اعتبار بخش) آیا فلسفه تعیین مرجع نظارتی پسینی (علاوه بر دیوان عدالت اداری) برای مصوبات دولت متفاوت از این فلسفه است؟ اگر نه، علت این تبعیض

۱. نک: صورت مشروح مذاکرات بازنگری، جلد دوم، ص ۹۹۰.

چیست؟

۷. آیا مغایرت مصوبه‌ای از دولت با قانون موخر را می‌توان اساساً مغایرت نامید؟
۸. مقصود از واژه «تجدیدنظر» در ذیل اصل (۱۳۸) چیست؟ آیا مقصود تجدیدنظر قضایی است که در آیین دادرسی مطرح می‌شود؟ چه نسبتی با آن دارد؟
۹. اصل (۱۳۸) گفته است که مصوبات دولت نباید با «متن و روح قوانین» مغایر باشد. مقصود از «روح قوانین» در این اصل چیست و چگونه قابل نظارت است؟
۱۰. آیا دولت مطابق اصول (۸۵) و (۱۳۸) ق. ۱ مکلف به ارسال مصوبات خود به رئیس مجلس است و یا چنین استنباطی از اصول مزبور صحیح نمی‌باشد؟

فلسفه نظارت بر مصوبات دولتی

۱۱. با توجه به جایگاه و کارکردهای رئیس جمهور و رئیس مجلس و جنس عملکردها و نگرش‌ها، به نظر می‌رسد ماهیت نظارت بر مصوبات دولت، یک نظارت سیاسی است؛ در این صورت باید به این پرسش پاسخ داد که فلسفه وجودی قرار دادن نظارت سیاسی برای مصوبات هیات وزیران و دولت در عرض نظارت قضایی پذیرفته شده برای دیوان عدالت اداری چیست؟
۱۲. فلسفه واگذاری نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس چیست؟
۱۳. چرا ذیل اصل یکصد و سی و هشتم مصوب ۱۳۶۸ نظارت پسینی رئیس مجلس بر مصوبات دولت پذیرفته شده و نظارت پیشینی بر مصوبات دولت مورد قبول قرار نگرفته است؟

حدود صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولتی

۱۴. آیا رئیس مجلس صلاحیت اظهار نظر در خصوص مغایرت مصوبات دولتی با قانون اساسی را دارد؟ رویکرد مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری به این سؤال چگونه است؟ به عبارتی دیگر با توجه به صفحه ۹۸۴ مشروح مذاکرات بازنگری؛ آیا رئیس مجلس می‌تواند مصوبه دولت را به دلیل مغایرت با قانون اساسی جهت تجدیدنظر به دولت ارسال کند؟
۱۵. با عنایت به مشروح مذاکرات، مفهوم تجدیدنظر چیست، آیا دولت می‌تواند نظر رئیس مجلس را در خصوص مغایرت مصوبات دولت با قانون نپذیرد؟

۱۶. در قانون اساسی موجود، آیا امکان دارد که رئیس مجلس مواردی را که مغایر قانون تشخیص می‌دهد جهت ابطال به دیوان عدالت اداری ارجاع دهد تا از وجود نهادهای موازی جلوگیری به عمل آورده شود؟ به عبارت دیگر، آیا امکان انجام این کار با نظر رئیس مجلس یا مجلس وجود دارد یا خیر؟
۱۷. آیا رئیس مجلس شورای اسلامی حسب مفاد مندرج در مشروح مذاکرات شورای بازنگري، تکلیفی برای مجراسازی دخالت حقوق‌دانان در اظهار نظر و اعمال نظر کارشناسی و تخصصی دارد یا خیر؟
۱۸. پذیرش صلاحیت نظارت برای مصوبات دولتی برای ریاست مجلس، آیا منجر به فراهم شدن مجرایی برای اعمال نظر سیاسی ایشان در جرح و تعدیل مفاد و محتوای مصوبات دولت نمی‌شود؟ بر این اساس آیا بهتر نبود که مرجعی خارج از این دو قوه متصدی این امر می‌شد یا اینکه برای دولت امکان مخالفت نمودن و طرح مسئله نزد یک مرجع تخصصی حقوقی پذیرفته می‌شد؟
۱۹. در صورتی که مصوبات دولت با اصول قانون اساسی تعارض داشته باشد آیا رئیس مجلس صلاحیتی برای اعمال نظارت بر این مبنا دارد یا خیر؟
۲۰. آیا نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی مطلوب بوده است؟
۲۱. آیا اگر دولت به مصوبه خود اصرار نمود رئیس مجلس می‌تواند آن را ابطال نماید؟
۲۲. آیا از واژه تجدید نظر می‌توان ابطال را هم برداشت نمود؟
۲۳. آیا رئیس مجلس به عنوان قاضی عدم مغایرت مصوبه دولت با قانون، ذینفع نمی‌باشد و خود مدعی مغایرت نیست؟
۲۴. آیا صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً نظارت بر آیین نامه ها و مصوبات هیات وزیران و کمیسیون های متشکل از چند وزیر است یا اینکه با توجه به فلسفه در نظر گرفتن چنین نظارتی شامل آیین نامه های وزارتی و بخشنامه ها هم می‌شود؟
۲۵. آیا رئیس مجلس صلاحیت نظارت بر مصوبات شورای عالی اداری را دارد؟
۲۶. آیا می‌توان با استناد به سکوت قانون اساسی برای اظهار نظر رئیس مجلس نسبت به مصوبات دولت مهلت تعیین کرد؟

۲۷. زمان تأثیر نظر رئیس مجلس در اعلام مغایرت مصوبه‌ای با قانون چه هنگامی است؟ آیا نظر رئیس مجلس کشف است یا اینکه از زمان اعلام نظر توسط وی، مصوبه اعتبار خود را از دست می‌دهد؟

۲۸. به چه دلیل رئیس مجلس نمی‌تواند مغایرت مصوبات دولت را با قانون اساسی اعلام نماید؟ آیا این توجیه که تنها مرجع تفسیر قانون اساسی شورای نگهبان است و هیچ مرجعی نمی‌تواند در این رابطه اظهار نظر کند صحیح است؟

۲۹. آیا می‌توان با تفسیر قانون اساسی نظارت رئیس مجلس را اطلاعی و ارجاعی (دیوان عدالت اداری) دانست؟

۳۰. چرا میان انواع مصوبات دولت در اصل (۱۳۸) از نظر امکان نظارت رئیس مجلس تفکیک شده؟ چرا گستره نظارت رئیس مجلس به مقررات مصوب وزیران و یا مقررات مصوب سایر مراجع تصویب کننده مقررات لازم الاجرا مانند شوراهای دولتی تعمیم داده نشده است؟

۳۱. رئیس مجلس نسبت به اعمال صلاحیت خود موضوع ذیل اصل (۱۳۸)، در برابر چه مرجعی پاسخگو است؟^(۱)

۳۲. آیا رئیس مجلس می‌بایست «اعلام مغایرت» کند و یا «اعلام عدم مغایرت»؟ از دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی چه استنباطی می‌شود؟

اصطکاک صلاحیت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری

۳۳. بهترین راهکار جهت حل اختلاف میان صلاحیت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی چیست؟

۳۴. آیا اساساً نظارت رئیس مجلس با نظارت دیوان عدالت اداری تعارض دارد؟ آیا می‌توان ادعا کرد ابطال مقررات دولتی کارویژه ای با ماهیت قضایی است؟

۳۵. آیا امکان تعارض نظارت رئیس مجلس با آراء دیوان عدالت اداری وجود دارد؟ چگونه این تعارض به وجود می‌آید؟

۱. با توجه به سخنان یکی از اعضای شورای بازنگری در ص ۱۰۱۴ مشروح مذاکرات... رئیس مجلس باید در برابر امضایش جوابگو باشد.

مهلت ارسال مصوبات و اعلام نظر رئیس مجلس

۳۶. مهلت رئیس مجلس در اعلام مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین عادی چقدر است؟ آیا رئیس مجلس پس از اطلاع باید بلافاصله اعلام نظر نماید یا اینکه در این خصوص هیچ محدوده زمانی وجود ندارد؟

نظارت بر مصوبات دولت از حیث مغایرت با قانون اساسی و مصوبات دیگر نهادها

۳۷. آیا لفظ قانون در ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی شامل قانون اساسی و قوانین غیر مصوب مجلس هم می‌شود؟ مانند مصوبات مجمع یا شورای عالی انقلاب فرهنگی یا سایر مراجع تصویب کننده مقررات لازم الاجرا (به ویژه آن مواردی که اعتبار مصوباتشان فراتر از مقررات است).

ج) پیشنهادات

۱. برای جمع بین نظارت رئیس مجلس و نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولت می‌توان رئیس مجلس را در نقش دادستان دیوان عدالت اداری قرار داد، تا هر مصوبه‌ای را که برخلاف قوانین بیاید برای رسیدگی و صدور حکم به دیوان عدالت اداری ارسال کند، به عبارت دیگر رئیس مجلس خود صلاحیت ابطال مصوبه را نداشته باشد. این کار را می‌توان با ارائه نظر تفسیری شورای نگهبان نیز انجام داد چرا که اصول (۸۵) و (۱۳۸) ق. ا ظرفیت این برداشت و تفسیر را دارد.
۲. پیشنهاد می‌شود نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی دارای مهلت و بازه زمانی مشخص باشد. همچنین این نظارت به صورت پیشینی اعمال گردد. به عبارت دیگر، مانند نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، در ابتدا مصوبات دولتی به رئیس مجلس ارسال شود و وی مثلاً یک ماه یا کمتر فرصت داشته باشد عدم مغایرت آن با قوانین را بررسی کند. پس از آن موعد، مصوبه لازم‌الاجرا باشد.
۳. پیشنهاد می‌شود که به جای عبارت «رئیس مجلس شورای اسلامی»، عبارت «مجلس شورای اسلامی» ذکر گردد و اختیار نظارت بر مصوبات دولت از رئیس مجلس گرفته شده و به خود مجلس واگذار گردد.
۴. پیشنهاد می‌گردد صلاحیت نظارت بر مصوبات دولت از رئیس مجلس گرفته شده

- و این تشخیص به دیوان عدالت اداری واگذار گردد. در صورت عدم حذف این صلاحیت از رئیس مجلس و بقای این نوع نظارت در قانون اساسی، فرایند زیر پیشنهاد می‌گردد: الف) پیش بینی صریح مرجع نهایی حل اختلاف میان نظر رئیس مجلس و دولت. ب) تعیین مرجعی که باید رئیس مجلس به او پاسخگو باشد.
۵. لازم است در نظام حقوق اساسی ترتیبی برای نظارت نظام مند و خودکار (پیشینی یا پسینی) بر مصوبات مراجع وضع کننده مقررات لازم الاجرا مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش بینی شود.
۶. مناسب است نهادی تخصصی و مستقل (ترجیحا ذیل قوه قضائیه) به منظور تنقیح قوانین و مقررات و همچنین نظارت بر عدم مغایرت مصوبات قوه مجریه با قوانین ایجاد گردد که مرجع اصلی و رسمی در تمامی زمینه‌های مرتبط با موضوع تنظیم و تنقیح قوانین باشد.

د) موضوعات پژوهشی پیشنهادی

۱. بررسی نسبت میان صلاحیت رئیس مجلس موضوع اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی با صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. آسیب شناسی نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی.
۳. تعارض نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی با نظارت دیوان عدالت اداری در این خصوص؛
۴. مطلوبیت یا عدم مطلوبیت نظارت مضاعف.
۵. تحلیل و بررسی سازوکارهای نظارت شایسته بر مصوبات دولتی.
۶. تحلیل حقوقی - سیاسی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی.
۷. الگوی مطلوب نظارت بر مقررات دولتی.
۸. تحلیل جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.
۹. نظارت شرعی و قانون اساسی بر مقررات دولتی.
۱۰. تحلیل نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی با نگاهی به نظارت بر مقررات دولتی

در سایر نظام های حقوقی.

۱۱. آسیب شناسی نظارت استصوابی پسینی بر مصوبات دولت و نتایج منفی آن.
۱۲. مسئولیت ناشی از لغو مصوبات دولت توسط رئیس مجلس.
۱۳. دامنه شمول نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی.
۱۴. ماهیت نظارت بر مصوبات دولت موضوع اصل (۱۳۸)؛ قضایی یا غیرقضایی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نکهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با افت و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir