

حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران با تأکید بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

خیرالله پروین^۱، آراین پیتفت*^۲

چکیده

نظارت تقنینی ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. مصوبه هیئت وزیران، هم‌زمان با ابلاغ به دستگاه‌ها، باید به اطلاع رئیس مجلس برسد. آنچه حائز اهمیت است دامنۀ اختیار رئیس مجلس و سازوکار این نوع نظارت بر مصوبات مذکور است. سؤال اصلی در این زمینه این است که در صورت ایراد اشکال از جانب رئیس مجلس بر مصوبه و عدم اصلاح آن توسط هیئت وزیران، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، آیا مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثراً خواهد شد؟ در این مقاله سعی شده، با بررسی، شرح، و تحلیل این موضوع، دامنه و نحوه اعمال این نظارت مشخص شود. و این اقدام گام مفیدی برای تدوین قوانین و مقررات آتی در این حوزه باشد.

کلیدواژگان

رئیس مجلس شورای اسلامی، قانون اساسی، مصوبات، نظارت تقنینی، هیئت وزیران.

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

arian_petoft@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۱۸

مقدمه

قوة مجریه، به منزله بازوی اجرایی کشور، مسئول اجرای قوانین و برنامه‌ریزی و اداره امور اجرایی کشور است. این قوه در بسیاری از موارد تصمیمات بدیعی اتخاذ می‌کند و گاهی این‌گونه اجرا تابع هیچ‌گونه شرط و مهلت قانونی نیست. در این‌گونه موارد راه دیگری وجود ندارد جز آنکه به قوه مجریه اختیار و آزادی اتخاذ تصمیم داده شود. افزون بر این، قوه مجریه دارای قدرت نظام‌نامه‌ای است که، طبق آن، دولت، با تصویب آیین‌نامه‌های ماهوی یا تصویب‌نامه‌ها، خود تصمیم قابل اجرا می‌گیرد (قاضی، ۱۳۸۷: ۲۳۴). اصولاً قوه مقننه به وضع کلیات قوانین و تعیین چارچوب قواعد می‌پردازد و، به دلیل کثرت موضوعات و ناآشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً، از ذکر جزئیات خودداری می‌کند، اما چنین قواعدی بدون این جزئیات قابل اجرا نیست. بنابراین، دولت، که خود را مجری قانون می‌داند، به تشخیص خود یا به تجویز قوه مقننه، به تکمیل قوانین مورد نظر از طریق وضع آیین‌نامه‌های فنی و اجرایی می‌پردازد (Debbasch, 1969: 293). هیئت وزیران، به منزله بزرگ‌ترین مرجع وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی، نقش بسیار مهمی در اداره امور کشور ایفا می‌نماید و در این زمینه اختیارات فراوانی دارد، اما، با توجه به وسعت اختیار هیئت وزیران در این زمینه و اهمیت بسیار آن در سرنوشت کشور و به منظور جلوگیری از هر نوع بی‌قانونی و سوء استفاده از قدرت، باید بر این مصوبات نظارت دقیقی اعمال شود. این مسئله در راستای انسجام نظام حقوقی و حاکمیت قانون است. اصل حاکمیت قانون کلیه مقام‌های دولتی را ملزم می‌کند تا در چارچوب قانون تصمیم اتخاذ نمایند و اصطلاحاً «قانون‌گرا» باشند (مالمیری، ۱۳۸۵: ۲۰۴؛ Rose: 2004, 457). از جمله مهم‌ترین این نظارت‌ها نظارت تقنینی است. نظارت تقنینی حفظ چارچوب‌های قانونی توسط مصوبات هیئت وزیران را تضمین می‌کند و مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی این اختیار نظارتی بر عهده رئیس مجلس است. اما حدود اختیار رئیس مجلس، بر مبنای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، بر اساس استقلال قوا، از یک سو، و لزوم نظارت مؤثر تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران، از سوی دیگر، حساسیت این موضوع را بسیار بیشتر کرده و اختلافات بسیاری در پی داشته است. سؤال اصلی مطروحه در این زمینه این است که در صورت ایراد اشکال از جانب رئیس مجلس بر مصوبه و عدم اصلاح آن توسط هیئت وزیران، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، آیا مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثرب خواهد شد؟ به عنوان فرضیه چنین برمی‌آید که چنین مصوبه‌ای، به جهت صیانت از قوانین عادی، ملغی تلقی می‌شود.

بررسی دقیق و تحلیلی نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران، علاوه بر مشخص نمودن حدود اختیارات در این باره و تسهیل در اداره کشور، موجب رفع اختلافات در این زمینه می‌شود و گام مؤثری خواهد بود برای تسهیل در تدوین قوانین آتی.

واکاوی مفهومی و ریشه‌شناختی مصوبات هیئت وزیران

بدون شک، برای بررسی و تحلیل دقیق نظارت تقنینی بر مصوبات دولت، نخست باید مفهوم و ریشه «مصوبه هیئت وزیران» به‌خوبی تبیین شود. قانون اساسی هیئت وزیران را، به‌عنوان یک تأسیس حقوقی (اصل ۶۰ قانون اساسی) با حقوق و تکالیف مشخص (اصول ۷۴، ۸۷، ۸۹، ۱۲۴، ۱۲۷، و ۱۳۴ الی ۱۳۹ قانون اساسی)، مورد خطاب قرار داده است، بدون آنکه آن را تعریف کرده باشد. اما تردیدی نیست که این هیئت عبارت است از وزیران و رئیس‌جمهور (یا معاون اول او) که به شیوه مشارکتی تصمیم اتخاذ می‌نمایند. هیئت وزیران، به ریاست رئیس‌جمهور، تصمیماتی اتخاذ می‌نماید که برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند (اصل ۱۳۴ قانون اساسی). از لحاظ سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، جایگاه مصوبات هیئت وزیران پس از قانون است؛ به طوری که این مصوبات در چارچوب قانون است (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) و تصمیمات هر یک از وزیران نیز در چارچوب این مصوبات است. مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی «... هر یک از وزیران ... در حدود ... مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ...». برای مشخص شدن شمول مصوبات هیئت وزیران، نخست باید مبانی قانونی آن بررسی شود.

۱. مبانی قانونی مصوبات هیئت وزیران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸، قدرت نظام‌نامه‌ای و تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌های هیئت وزیران در اصل ۱۳۸ به رسمیت شناخته شد. طبق این اصل:

علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ...

اختیار اعطایی مطابق این اصل به هیئت وزیران در بازنگری قانون اساسی به جای خود باقی ماند و بر اساس شرایطی قابل تفویض هم شد. مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی سال ۱۳۶۸، علاوه بر اختیارات اعطایی در اصل ۱۳۸ سابق به هیئت وزیران،

دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است ...

علاوه بر موارد اضافه‌شده به اصل ۱۳۸ در بازنگری قانون اساسی در ارتباط با مصوبات دولت، به اصل ۸۵ نیز - که قائم به شخص بودن نمایندگی مجلس را بیان می‌کند - بخشی افزوده شد که به دولت اختیار تصویب برخی اساس‌نامه‌ها را تحت شرایطی اعطا می‌نماید:

مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد ...

بنابراین، به طور کلی، مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبات هیئت وزیران عبارت است از: آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، و اساسنامه دائمی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت. که البته در گروه آیین‌نامه‌ها یا تصویب‌نامه‌ها جای می‌گیرد. جداگانه به تعریف هر یک خواهیم پرداخت. از این پس در این مقاله، برای اختصار، «اساسنامه دائمی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» را با عنوان «اساسنامه دستگاه‌های دولتی» ذکر خواهیم کرد.

۲. تعاریف نظری مصوبات هیئت وزیران و شرح مختصر آن

الف) تصویب‌نامه عرفاً به کلیه مقررات و قواعد مصوب هیئت وزیران اطلاق می‌شود، اما در حقوق اداری تصویب‌نامه مفهوم خاصی دارد و مراد از آن «مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص، که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانون نیست، وضع می‌نمایند.» مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب‌نامه اختیار ناشی از مسئولیت است و، برخلاف آیین‌نامه، غالباً محتوای امر معین و محدودی است که معمولاً به صورت متن واحد تدوین می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۵۴ و ۱۵۵).

ب) اساسنامه دستگاه‌های دولتی هم مقررات یا قراردادی است که برای طرز کار سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت مقرر و معین می‌شود (مستفاد از اصل ۸۵ قانون اساسی؛ لنگرودی، ۱۳۹۰). برخی از حقوق‌دانان بیان می‌کنند که در اصل ۸۵ قانون اساسی خلط موضوع پیش آمده است؛ به گونه‌ای که اساسنامه مصوب دولت به منزله قانون است؛ به این جهت که اولاً، در اصل ۸۵ بیان شده است:

... 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.

و به صورت مشابه در اصل ۷۲ مقرر شده است:

مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.

که با تطابق این دو اصل، از لحاظ سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، مصوبه دولت را برابر قانون مجلس در نظر می‌گیرند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۰۰ و ۲۰۱).

ثانیاً، ذکر این اختیار دولت ذیل اصل ۸۵ می‌تواند نشان‌دهنده این باشد که تصویب اساسنامه توسط دولت استثنایی بر اصل تفویض‌ناپذیری قانون‌گذاری از سوی مجلس باشد. مشابه قوانین تفویض‌شده به کمیسیون‌های داخلی. اما، اساسنامه مصوب دولت به منزله قانون

نیست، زیرا اولاً، سلسله‌مراتب قواعد حقوقی به اعتبار واضح آن است؛ ثانیاً، صراحت ابتدای اصل ۸۵- که «مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند»- نیز نشان‌دهنده عدم امکان تفویض قانون‌گذاری به غیر است و حتی در مورد قوانین مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس- که به اذن مجلس بوده- نیز «تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود.» بنابراین، تصویب اساس‌نامه‌ها از سوی مجلس به منزله قانون و از سوی دولت به منزله تصویب‌نامه یا آیین‌نامه خواهد بود.

ج) آیین‌نامه قواعد کلی لازم‌الاجرای است که برای افراد به طور عام و عینی حق و تکلیف ایجاد می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۸۷). لئون دوگی اقسام آیین‌نامه‌ها را این گونه بیان می‌کند (Duguit, 1924: 661-794): ۱. آیین‌نامه اجرایی که برای اجرای قانون وضع می‌شود. اگر قانون‌گذار، پس از ذکر کلیات، دولت را مأمور تکمیل یا بیان تفصیل قانون مورد نظر نماید، تصویب این آیین‌نامه اجرایی جنبه اجباری و تکلیفی خواهد داشت و در غیر این صورت اختیاری است. مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «هیئت وزیران حق دارد برای تأمین اجرای قوانین به وضع ... آیین‌نامه پردازد» (اختیاری) و نیز در «مواردی ... هیئت وزیران مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین می‌شود» (تکلیفی)؛ ۲. آیین‌نامه مستقل که در تدوین آن قانون خاصی مبنای کار نیست و امری تدبیری برای اجرای امور محسوب می‌شود و متکی به مقتضیات اداری است و بر سه نوع است: الف) آیین‌نامه سازمان‌دهنده خدمات عمومی: «هیئت وزیران حق دارد ... برای تنظیم سازمان‌های اداری ... به وضع ... آیین‌نامه پردازد» (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)؛ ب) آیین‌نامه ضرورت: «در ... شرایط اضطراری ... دولت حق دارد ... موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید» (اصل ۷۹ قانون اساسی)؛ ج) آیین‌نامه انتظامی: مطابق اصل ۱۳۸، «هیئت وزیران ... حق دارد برای ... انجام وظایف اداری ... به وضع آیین‌نامه پردازد»؛ ۳. آیین‌نامه تفویضی که تحت اختیار مجلس است و تحت شرایطی قابل واگذاری به دولت است. «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را ... به دولت بدهد.» اما همان طور که هیئت وزیران در وضع مقررات مختلف اختیار دارد و تعیین خط و مشی اداره امور اجرایی کشور را به عهده دارد، نسبت به مصوباتش مسئولیت قانونی دارد، زیرا یکی از عوامل فسادآور در حکومت مقررات دولتی است (Ahmad, 2010: 4) و برای کنترل دولت در این زمینه باید نظارت تقنینی بر مصوبات آن اعمال شود.

نظارت بر مصوبات هیئت وزیران و جایگاه نظارت تقنینی

در راستای اختیار اعطایی وضع مقررات به هیئت وزیران مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، برای جلوگیری از فساد و سوءاستفاده از قدرت، نهادهای نظارت‌کننده‌ای در نظام حقوقی ما در نظر گرفته شده که شامل نظارت تقنینی، شرعی، و قضایی بر مصوبات دولت است. هر یک از این

نظارت‌ها از طریق راهکارهای مقرر قانونی اعمال می‌شود و بررسی آن‌ها به مشخص شدن جایگاه نظارت تقنینی کمک می‌نماید.

۱. نظارت قضایی بر مصوبات هیئت وزیران

به منظور صیانت از قوانین در مقابل تجاوزات احتمالی مقررات دولتی در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، نظارت قضایی به دو طریق پیش‌بینی شده است: ۱. توسط قضات کلیه محاکم؛ ۲. دیوان عدالت اداری. مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات مردم نسبت به ... آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد» (مستفاد از اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه؛ تپلا، ۱۳۸۷). مطابق این اصل، «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های 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.» در قانون اساسی مشروطیت این نظارت به نحو محدودتری اعمال می‌شد. مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی، مشروطیت رسیدگی قضایی بر مقررات دولتی فقط در مورد خاص و طبق نظر قاضی دادگاه صورت می‌گرفت و عمومیت نداشت، مانند فرمایش امام خمینی (ره) «همه ملت بایستی نظارت کنند ... همه ملت ... نظارت داشته باشند در همه کارهایی که الان مربوط به اسلام است» (خمینی، ۱۳۷۸: ۳۲ و ۳۴). اصل ۱۷۰ قانون اساسی، اختیار نظارت بر مصوبات هیئت وزیران را به عموم مردم می‌دهد. در اجرای اصل مذکور نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شکایت رسیدگی می‌کند و در صورت وارد دانستن ادعا حکم به ابطال آن مصوبه خواهد داد (طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲) و در موارد شکایات مبنی بر مخالفت این مقررات با شرع نیز اقدامات قانونی خاصی انجام خواهد داد، که در ادامه توضیح داده می‌شود. ممکن است تصور شود که این نوع نظارت، به دلیل بررسی مصوبات هیئت وزیران از حیث قانونی، توسط قضات و دیوان عدالت اداری، نوعی نظارت تقنینی به حساب می‌آید، اما به دلیل اینکه این نوع نظارت مستلزم طرح شکایت، از سوی هر شخصی، است، با عنوان «نظارت قضایی» از آن یاد می‌شود.

۲. نظارت شرعی بر مصوبات هیئت وزیران

نشئت‌گرفتن مبانی و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران از احکام شرعی موجب شده است که قانون دیوان عدالت اداری با الهام از اصل چهارم قانون اساسی- «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر

حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است» - نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان را به مقررات دولتی تسری دهد. بر این اساس، دیوان عدالت اداری مجرای است تا شورای نگهبان بتواند بر مقررات دولتی نظارت شرعی بنماید (دلاوری، ۱۳۹۰: ۲۳۷). در این زمینه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات، مبنی بر مخالفت مصوبه با موازین شرعی، نظر فقهای شورای نگهبان را اخذ می‌کند و این نظر برای دیوان لازم‌الاتباع است (تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری). شورای نگهبان بر اساس نامه‌های مصوب هیئت وزیران نیز نظارت مستقیم دارد. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، اساس‌نامه مصوب هیئت وزیران «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.»

پیش‌بینی وظایف فوق برای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشان‌دهنده موقعیت برجسته و ممتاز آن در سازمان قضایی کشور و نقش حساس آن در پاسداری از حریم قانون است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۸۸). به همین جهت، هیئت مذکور بخش بسیار مهمی از ساختار قضایی دیوان عدالت اداری است که وظیفه ابطال مقررات خلاف قانون و شرع را به عهده دارد.

۳. نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران

اساس‌نامه‌ها (موضوع اصل ۸۵)، تصویب‌نامه‌ها، و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران (موضوع اصل ۱۳۸) اگر برخلاف اصول و شرایط صحت آن تصویب شوند، لغو می‌شوند و بلااثرند و برای افراد لازم‌الاتباع نیستند. یکی از این شرایط، عدم مخالفت این مصوبات با قوانین عادی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۹۴ و ۲۹۵؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۵۲).

مطابق اصل قانونی بودن کلیه مقررات، ذیل اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، اختیار نظارت تقنینی بر مصوبات دولت به رئیس مجلس شورای اسلامی داده شد تا مصوبات دولت از چارچوب‌های قانونی خارج نشود و نیز از این اختیار خود سوءاستفاده نکند. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، اساس‌نامه‌های مصوب «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» و نیز اصل ۱۳۸ مقرر می‌کند که «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت ... ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد». اما، دامنه اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی و نیز نحوه عملکرد وی در نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی بسیار درخور تحلیل و تأمل است، زیرا استقلال قوه مجریه از مقننه - اصل ۵۷ قانون اساسی مقرر می‌کند «قوه مقننه، قوه مجریه ... مستقل از یکدیگرند» - و عدم دخالت بیش از حد رئیس مجلس در امور تحت اختیار هیئت وزیران، از یک

سو، و لزوم نظارت قوه مقننه بر مجریه و کنترل قانونی رئیس مجلس بر مصوبات هیئت دولت برای حفظ حریم قانونی، از سوی دیگر، و همچنین حفظ افقی بودن توزیع قدرت در قوای حاکمه و عدم ایجاد هر گونه دیکتاتوری حدود اختیارات رئیس مجلس را در این زمینه بسیار مناقشه برانگیز کرده است و باید به بررسی و تجزیه و تحلیل این موضوع پرداخت.

بررسی تحلیلی نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران

با استفاده از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، نظارت تقنینی را به طور کلی می‌توان چنین تعریف کرد: نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت از زمان ابلاغ به وی، از حیث رعایت قوانین و مقررات عمومی کشور در این مصوبات و بازگرداندن آن‌ها به دولت جهت اصلاح انحرافات احتمالی، بنا بر استدلال رئیس مجلس. البته، در اسلام، مهم‌ترین روش نظارت خودکنترلی به معنای تقواست (فروزنده، ۱۳۸۵: ۶۷). اما، به هر ترتیب، نظارت تقنینی امری ضروری برای پاسداری از قانون در مقابل تعرضات احتمالی مصوبات دولت است و از همان آغاز تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این مورد توجه شده است.

مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸، مقررات مصوب دولت «نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.» به دلیل آنکه در آن زمان مقام ریاست جمهوری در تدوین آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت نقشی نداشت و، از طرفی، مقام اول کشور به‌شمار می‌رفت، مسئولیت این نظارت به عهده ایشان بود. این در حالی است که نخست‌وزیری در واقع ریاست هیئت وزیران را به‌عهده داشت (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۶). مطابق اصل ۱۲۸ سابق، اگر رئیس جمهور مصوبات هیئت وزیران «را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل، برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می‌فرستد»، اما، با بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ و حذف مقام نخست‌وزیری و جایگزینی ریاست جمهوری، نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران به رئیس مجلس واگذار شد (بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی). علاوه بر این، مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، به مجلس این اختیار داده شد تا اجازه تصویب اساس‌نامه‌های دستگاه‌های دولتی را به دولت بدهد؛ بر همین اساس نیز، اختیار نظارت تقنینی بر این اساس‌نامه‌های مصوب دولت نیز به رئیس مجلس داده شد.

۱. نظارت تقنینی رئیس مجلس بر اساس‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران

علت واگذاری اختیار تصویب اساس‌نامه‌های دستگاه‌های دولتی به دولت این است که در کشور ما شمار زیادی شرکت و مؤسسه دولتی وجود دارد که تصویب اساس‌نامه آن‌ها نیازمند زمان و دارا بودن تخصص اجرایی و فنی بسیار زیادی است و نیز در اساس‌نامه بعضی از این شرکت‌ها، با اصلاح یک بند، تحرک یک دستگاه ده مرتبه بالا می‌رود و طرح این موارد هم باعث تجمع

کار در مجلس می‌شود و هم روند آغاز به فعالیت این شرکت‌ها را با کُنندی مواجه می‌سازد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه ۲۸). این اساس‌نامه‌ها نوعاً دارای جنبه فنی و تخصصی است و مشتمل بر مطالبی نیست که بتوان درباره آن‌ها به بحث و مذاکره سیاسی پرداخت (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۵).

مجلس، با تفویض اختیار تصویب این اساس‌نامه‌ها به دولت، به گونه‌ای نظارت سیاسی خود را بر دولت تسهیل می‌نماید. اما، دو نکته مهم در اصل ۸۵ وجود دارد: نکته اول مربوط می‌شود به واگذاری تصویب این اساس‌نامه‌ها از مجلس به دولت؛ که ظاهراً به طور قطعی این واگذاری صورت گرفته و پس از آن مجلس نقشی در این زمینه ندارد. بنابراین، دولت باید مصوبه مذکور را مستقیماً به شورای نگهبان بفرستد و شورا آن را تأیید کند. شورا نیز، در صورت مغایرت آن با شرع و قانون اساسی، باید آن را برای تجدیدنظر به دولت بازگرداند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۴۶). همچنین، این اساس‌نامه‌ها، در صورت تصویب در هیئت وزیران، باید «ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.» نکته دوم تأکید نظارت دوگانه بر مصوبات دولت است؛ یعنی نظارت شورای نگهبان در تطبیق اساس‌نامه مصوب هیئت وزیران با شرع و قانون اساسی، و نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در تطبیق این مصوبات با قوانین و مقررات عمومی کشور (ساعد وکیل، ۱۳۸۷: ۳۶۳). در این صورت، چنانچه بین نظر شورای نگهبان و نظر رئیس مجلس در تأیید یا رد اساس‌نامه اختلاف وجود داشته باشد- به ترتیبی که دولت در اصلاحات خود نتواند هر دو نظر را یکجا تأمین کند- راه حل مشخصی وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۶).

۲. نظارت تقنینی رئیس مجلس بر آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مصوب هیئت

وزیران

علت واگذاری وضع مقررات به دولت این است که اولاً تعداد این آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها بسیار زیاد است و در مجلس برای وضع آن‌ها فرصت کافی وجود ندارد؛ ثانیاً، وضع این مقررات نیازمند صلاحیت فنی است، که امکان آن در مجلس وجود ندارد؛ ثالثاً، قوه مقننه، بنا بر احتیاط سیاسی، وضع این آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها را عمداً در اختیار قوه مجریه می‌گذارد (ابوالحمد، ۱۳۵۸: ۵۹ و ۶۰). اما، به طور کلی، اختیار نظارت بر مصوبات هیئت وزیران را نمی‌توان به مقامات قوه مجریه واگذار کرد، زیرا هیئت وزیران، به منزله یکی از ارکان مهم قوه مجریه، خود واضع این مقررات است و، بالتبع، باید نهاد نظارتی منفک از قوه مجریه پیش‌بینی شود. همچنین، واگذاری نظارت تقنینی به قوه مجریه باعث کاهش سرعت اجرایی کشور و نیز موجب تمرکز قدرت در این قوه می‌شود و به ظهور دیکتاتوری می‌انجامد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه ۱۴).

بنا به فرمایش امام خمینی(ره)، مجلس در رأس امور است و باید نظارت عالی و دقیقی بر

دولت داشته باشد. همچنین، به طور کلی مجلس ناظر بر دولت است و دولت نمی‌تواند هم به تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها بپردازد و هم بر آن‌ها نظارت کند (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه ۲۶). بنابراین، مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت ... ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل، برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.» ذکر چند نکته مهم در اصل ۱۳۸ ضروری به نظر می‌رسد: نکته اول، رسیدگی به کلیه مصوبات هیئت وزیران توسط رئیس مجلس، در کوتاه‌ترین زمان ممکن، امر خطیر و مشکلی است. علاوه بر این، به زعم برخی از نویسندگان، نظارت بر مصوبات موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی موجب درگیر شدن قوه مقننه می‌شود، هرچند که مقام ناظر رئیس مجلس است نه نهاد مجلس. همچنین، فضای قوه مقننه، که رئیس مجلس در آن قرار دارد، از نظر سیاسی می‌تواند نسبت به مصوبات دولت مؤثر و بازدارنده باشد و دولت را در سرعت اجرای امور با وقفه مواجه سازد. بنابراین، حقوق دانان واگذاری این نظارت را به قوه قضائیه - که در اصل، وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را نیز به عهده دارد (اصل ۱۵۶ قانون اساسی) - پیشنهاد می‌کنند.

نکته دوم درباره اصل ۱۳۸ قانون اساسی مربوط می‌شود به هم‌زمانی اقدام دولت در «ابلاغ برای اجرا» و «اطلاع رئیس مجلس». امکان دارد رئیس مجلس مصوبه در حال اجرا یا اجرا شده را، به دلیل خلاف قانون بودن، برای تجدیدنظر و اصلاح و سپس توقف (ماده واحد قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۸/۲۸/۱۰) به هیئت وزیران بازپس بفرستد. در این صورت، اصلاح مؤخر و توقف در اجرای مقررات به یقین خالی از اشکال نخواهد بود (← هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۲۲؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۵).

نکته سوم درباره ارتباط اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. قانون‌گذار اساسی، در واقع، دو راه هم‌عرض را برای نقض مصوبات دولت مقرر کرده است: ۱. راه سیاسی، که از طریق قوه مقننه (رئیس مجلس شورای اسلامی) طی می‌شود؛ ۲. راه قضایی، که از طریق قوه قضائیه (دیوان عدالت اداری) انجام می‌پذیرد. به رغم تشریفات ویژه هر یک در رسیدگی، نتیجه صلاحیت آن‌ها یکسان است: «اتخاذ تصمیم در مورد مخالفت یا عدم مخالفت مصوبات دولت با قوانین». به نظر می‌رسد اعطای صلاحیت به دو مرجع خارج از دستگاه اجرایی، یعنی قوه مقننه و قوه قضائیه، برای نظارت و رسیدگی به مصوبات دولت و امکان آن دو برای نقض بی‌چون و چرای تصمیمات برخلاف قانون و مقررات دولتی، تضمین درخور توجهی باشد که سیستم حقوقی ما در این زمینه پیش‌بینی کرده است. مراجع مذکور هر دو مجوز ورود به موضوع را دارا هستند و می‌توان گفت هر کس، به اختیار، می‌تواند یکی از این دو راه را برای رسیدگی به اعتراض خود علیه مصوبات دولتی برگزیند. در واقع، هیچ مانعی وجود ندارد که شخص حقیقی یا ذی‌نفع هم‌زمان هر دو مرجع را برای رسیدگی مخاطب شکایت خود قرار دهد یا اینکه در صورت ناامیدی از یکی به دیگری متوسل شود، زیرا، با

عنایت به دو نمونه‌ای که از رسیدگی قضائی و سیاسی در بخش پیشین ذکر شد، غیرممکن نخواهد بود که قوه مقننه، در مقام رسیدگی، از امری که مغایر قانون است غفلت نماید و بتوان حکم مغایرت مصوبه‌ای را از قوه قضائیه دریافت کرد بدون اینکه یکی بر دیگری برتری داشته و مقام تجدیدنظر و فرجامی برای یکی علیه دیگری وجود داشته باشد (سوادکوهی، ۱۳۸۰: ۶ و ۱۲).

نکته چهارم درباره اصل ۱۳۸ قانون اساسی این است که هیئت وزیران، از یک سو، به منزله مقام اجرایی کشور، تصمیم‌های گوناگونی اتخاذ می‌نماید و، از سوی دیگر، در اجرای قوانین، برای انجام دادن وظایف خود، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه می‌پردازد. اقدامات مذکور طبیعت دوگانه-تصمیم و تصویب- دارد، اما، ظاهراً قانون اساسی این دو موضوع را از یکدیگر تفکیک نکرده است؛ به ترتیبی که، به غیر از آیین‌نامه‌ها، کلیه اموری که در هیئت وزیران به تصویب می‌رسد «تصویب‌نامه» است، البته، در همه موارد نیز به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل، برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند. اما، بی‌تردید، هیئت وزیران همواره ناگزیر از اتخاذ تصمیماتی است که در مجموعه مقررات قرار نمی‌گیرد. برای تفکیک این دو امر می‌توان در مورد مقررات عنوان «تصویب‌نامه» را مطابق قانون اساسی برگزید و در مورد تصمیم‌ها عنوان «تصمیم‌نامه» یا «صورت جلسه تصمیمات» هیئت وزیران را. در این صورت، موارد اخیر به نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نیازی ندارد و به نظر می‌رسد که عمل خلاف قانون اساسی نیز صورت نگرفته باشد (هاشمی، ۱۳۶۹: ۲۱۱ و ۲۱۲).

اما در پی اعطای اختیار نظارت تقنینی بر مصوبات مجلس به رئیس مجلس، مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، اختلافات بسیاری درباره حدود این اختیار و ضمانت اجرای آن، به‌ویژه میان دولت و رئیس مجلس، پدید آمد. مجلس شورای اسلامی، برای رفع این اختلافات و روشن‌گشتن حدود این اختیار، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی- این قانون از این پس در این مقاله، برای اختصار، با عنوان «قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸» ذکر خواهد شد- در دی‌ماه ۱۳۶۸ تصویب کرد و به تأیید شورای نگهبان هم رسید. این قانون شامل یک ماده واحده و ۲ تبصره است. با تصویب قوانین بعدی ۶ تبصره نیز به آن اضافه شد. آیین‌نامه اجرایی آن هم مشتمل بر ۱۴ ماده و ۳ تبصره به تصویب رسید. در این قوانین و آیین‌نامه حدود اختیارات و مسئولیت‌های رئیس مجلس در زمینه اصول ۸۵ و ۱۳۸ مشخص گردید؛ در گفتار بعدی به شرح آن می‌پردازیم.

دامنه اختیار رئیس مجلس نسبت به مصوبات هیئت وزیران

هرچند در اصل ۵۷ قانون اساسی استقلال قوا به رسمیت شناخته شده است، مطمئناً نمی‌توان داعی استقلال مطلق بود و قوه مجریه نمی‌تواند، با استناد به اصل مذکور، از پاسخ‌گویی به مجلس

شانه خالی کند و به‌ویژه نظارت تقنینی بر مصوباتش را مخالف اصل استقلال قوا بداند. همان طور که نتایج سودمند یا مضر مصوبات دولت مستقیماً متوجه جامعه و شهروندان می‌شود و سعادت و ضلالت را برای آحاد مردم به همراه دارد، به حکم عقل، این حق و تکلیف ایجاد می‌شود که بر این مصوبات نظارت شود تا از انحراف آن‌ها از مسیر حق و عدالت و البته قانون جلوگیری شود. بنابراین، رئیس مجلس شورای اسلامی، به منزله پاسدار قوانین و مقررات عمومی کشور و بازوی نظارتی مجلس (نمایندگان مردم)، بر مصوبات دولت، مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸، نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران اعمال می‌دارد.

ماده واحده قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ (مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۸) مقرر کرده است: تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص دهد، 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 و 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.

ذکر چند نکته در این ماده واحده ضروری است: نکته اول، لزوم دستور فوری توقف اجرای مصوبه (توسط هیئت وزیران)، به دلیل مخالفت آن با قوانین، نشان‌دهنده بخشی از ضمانت اجرای نظارت تقنینی رئیس مجلس است و مشخص می‌نماید که اطلاع وی از مصوبات موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ صرفاً به منظور اطلاع قوه مقننه از مصوبات دولت نیست، بلکه، در حقیقت، این عمل به منظور اعمال نظارت استصوابی بر مصوبات دولت است تا در صورت انحراف از قانون اصلاح شوند. نکته دوم، به دلیل حساسیت و اهمیت نظارت تقنینی بر مصوبات هیئت وزیران، بررسی اهداف و برنامه‌ها، قواعد، و، به طور کلی، بررسی کلیه جوانب این مصوبات توسط رئیس مجلس ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین، تبصره ۱ ماده واحده قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ بیان می‌کند که هیئت وزیران موظف است

علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات ... را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند.

نکته سوم، اگر در اصلاح مصوبه‌ای بین رئیس مجلس و هیئت وزیران اختلاف نظر باشد. به نحوی که از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود. نظر کدام یک معتبر است؟ در پاسخ به این پرسش، نخست باید به این نکته توجه شود که قانون اساسی تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه هیئت وزیران با قوانین را به عهده رئیس مجلس گذارده است (بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸) و اگر در این باب بنا را بر اعتبار نظر هیئت وزیران بگذاریم، هیئت مذکور در هر اختلاف نظری با رئیس مجلس درباره مخالفت مصوبات دولت با قوانین از اعتبار نظر خود استفاده می‌کند و مصوبه خود را از نظارت مؤثر تقنینی مصون می‌دارد و عملاً نظارت رئیس

مجلس بی پایه و اساس و بدون ضمانت اجرا خواهد بود. بنابراین، معلوم می‌شود که در مسئله مذکور اصل بر اعتبار نظر رئیس مجلس است. در همین زمینه، تبصره ۲ ماده واحده قانون مذکور نیز مقرر می‌کند که «اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت و یا کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود، نظر رئیس مجلس معتبر است.»

نکته چهارم، اصلاح مصوبه و دستور توقف اجرای آن به عهده هیئت وزیران است. رئیس مجلس نمی‌تواند این وظیفه را انجام دهد، زیرا وی یک مقام اداری محسوب نمی‌شود و اختیار ندارد به دستگاه‌ها امر کند که اجرای مصوبه را متوقف سازند. و از آنجا که وظیفه او تطابق مصوبات دولت با قوانین است، حق اصلاح این مصوبات را رأساً ندارد و اجرای این وظایف را بر عهده هیئت وزیران می‌گذارد. در صورت تشخیص رئیس مجلس مبنی بر مخالفت مصوبه هیئت وزیران با قوانین و مقررات، هیئت وزیران ملزم است دستور فوری توقف اجرای مصوبه مورد ایراد را به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط صادر نماید. در صورتی که این وظیفه قانونی انجام نپذیرد، می‌تواند موجبات طرح سؤال (اصل ۸۸ قانون اساسی) یا استیضاح وزیران یا حتی هیئت وزیران (اصل ۸۹ قانون اساسی) را در مجلس فراهم آورد (اصل ۱۳۴ قانون اساسی درباره مسئولیت فردی و جمعی وزیران در برابر مجلس است). به طور کلی، نظارت اطلاعاتی رئیس مجلس در این زمینه می‌تواند مقدمه‌ای باشد برای به‌کارگیری اهرم‌های تضمینی و پاسخ‌گویی مؤثرتر، و در نتیجه، می‌تواند به استفاده مجلس از مکانیسم‌های تذکر، سؤال، استیضاح، و رأی عدم اعتماد منجر شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۷۸).

۱. الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب ۱۳۶۸ نتوانست به‌روشنی دامنه اختیارات رئیس مجلس نسبت به مصوبات هیئت وزیران را مشخص نماید. بسیاری از مسائل در این زمینه همچنان حل نشده باقی مانده بود، از جمله اینکه ضمانت اجرای عدم توقف اجرای مصوبه مورد اشکال رئیس مجلس چیست؟ آیا مصوبات مخالف قوانین در صورت عدم اصلاح لغو می‌شوند؟ حداکثر مهلت زمانی برای اطلاع رئیس مجلس از مصوبه هیئت وزیران چند روز است؟ برای حل این مسائل و نیز شبهات دیگر، قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۵۸ و ۱۳۸- این قانون از این پس در این مقاله برای اختصار با عنوان «قانون الحاق پنج تبصره» ذکر خواهد شد. در اسفند ۱۳۷۸ به تصویب مجلس رسید، که بر طبق آن، ۵ تبصره به ذیل ماده واحده آن قانون اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ اضافه شد. مطابق تبصره ۳ قانون الحاق پنج تبصره، مصوبات هیئت وزیران «باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد» و چنانچه رئیس مجلس شورای اسلامی از تمام یا قسمتی از مصوبه ایراد بگیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مدت یک هفته، به اصلاح یا لغو

آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد، تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثربود (بر اساس ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی و تبصره چهارم قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). درباره تبصره‌های ۳ و ۴ قانون الحاق پنج تبصره ذکر چند نکته ضروری است: نکته اول، برای نخستین بار واژه «لغو» هم اضافه شد که ضمانت اجرای مخالفت تمام- و نه قسمتی از- مصوبه هیئت وزیران با قانون است، در نتیجه، به نظر می‌رسد اگر قسمتی از مصوبه، بنا به تشخیص رئیس مجلس، مخالف قوانین باشد، تمام مصوبه لغو نخواهد شد و فقط قسمت مخالف با قوانین، بنا به مورد، لغو یا اصلاح خواهد شد. نکته دوم، مهلت اطلاع رئیس مجلس از مصوبه دولت- ضمن اجرا- مطابق تبصره ۳ قانون الحاق پنج تبصره، یک هفته است. به نظر می‌رسد در صورت عدم ابلاغ مصوبه هیئت وزیران در مهلت قانونی مقرر، مصوبه ملغی‌الاثربود خواهد شد.

نظارت تقنینی بر تصویب‌نامه‌های (تخصصی و فنی) هیئت وزیران، از یک سو، و مسئولیت‌های بسیار زیاد رئیس مجلس نسبت به امور مجلس، از سوی دیگر، وظایف و مسئولیت‌های وی را نسبت به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی بسیار با مشکل مواجه ساخته بود. بر همین اساس، تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره به رئیس مجلس اختیار تأسیس یک نهاد مشورتی را در این زمینه داده است. مطابق این تبصره:

رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران ... می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری، و غیره (بدون ایجاد ردیف سازمانی) به عنوان عضو هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آرای هیئت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس مجلس است.

تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره چند نکته مهم دارد: نکته اول، دیدگاه‌ها و آرای هیئت موضوع تبصره ۵ جنبه مشورتی دارد، بنابراین، ضمانت اجرایی ندارد و رئیس مجلس باید نظر نهایی را بدهد- و این به دلیل عدم مخالفت با نص صریح اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است. نکته دوم، تأسیس نهاد مشورتی هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مستلزم مشخص نمودن سازوکار و آیین و نحوه عملکرد این نهاد خواهد بود، در نتیجه، مطابق تبصره ۷ قانون الحاق پنج تبصره، به رئیس مجلس اختیار داده شده است تا آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور را تصویب کند. رئیس مجلس نیز آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران- این آیین‌نامه از این پس در این مقاله برای اختصار با عنوان «آیین‌نامه تبصره ۷» ذکر خواهد شد- را تصویب کرد.

نکته سوم، اختیار مشورتی هیئت موضوع تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره منحصر شده بود به «تصویب‌نامه‌های» هیئت وزیران. اما، در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۷، تشکیل این

هیئت برای «انجام وظایف محوله به رئیس مجلس به شرح مندرج در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی» است که به نظر می‌رسد دامنه این اختیار مشورتی را افزایش داده است. نکته چهارم، با تأسیس هر هیئتی، غالباً، رئیس هیئت هم تعیین می‌شود. تشکیل و اداره جلسات هیئت به نحو نظام‌مند است (مطابق ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی: «تشکیل و اداره جلسات هیئت و حفظ نظم در مذاکرت و اجرای آیین‌نامه به عهده رئیس و در غیاب ایشان با دبیر می‌باشد.») بنابراین،

رئیس مجلس شورای اسلامی می‌تواند یک نفر از شاغلین در قوای سه‌گانه یا غیر آن و یا یک نفر از بازنشستگان را به سمت رئیس هیئت و با عنوان مشاور رئیس مجلس انتخاب کند. در صورتی که رئیس هیئت کارمند دولت باشد، بر اساس مقررات مربوط به مجلس شورای اسلامی، مأمور یا منتقل می‌شود و چنانچه بازنشسته بوده یا کارمند دولت نباشد، سمت او شغل دولتی محسوب نمی‌شود (تبصره ۶ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی).

۲. الحاق تبصره ۸ به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

همان‌طور که بیان شد، در صورت طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، مبنی بر مخالفت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی با قوانین و مقررات اسلامی (اصل ۱۷۰ قانون اساسی)، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به این موضوع رسیدگی می‌کند و رأی مقتضی صادر می‌نماید، که می‌تواند موجب ابطال مصوبه مورد شکایت شود (طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری) یا مطابق رأی این هیئت مصوبه مورد شکایت مخالفتی با قوانین نداشته باشد. یکی از مسائل مهم درباره اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی این است که آیا رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم مخالفت آیین‌نامه یا تصویب‌نامه هیئت وزیران با قانون - در صورت طرح این شکایت در دیوان - می‌تواند برای هیئت وزیران در مقابل رئیس مجلس مستند قرار گیرد و مانع از نظر رئیس مجلس مبنی بر مخالفت این مصوبات با قانون شود؟ در صورت اختلاف نظر بین رئیس مجلس و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درباره تطابق مصوبات دولت با قوانین کدام یک معتبرند؟ در این زمینه قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ به تصویب رسید. مجلس درباره این سؤالات چنین پاسخ داده است:

در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل هشتماد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجرا است.

اما در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۹، قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تصویب شد. مطابق تبصره ۸ این قانون، اگر رئیس مجلس مصوبه هیئت وزیران را مخالف متن و روح قوانین تشخیص دهد، آنگاه

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

بنابراین، مطابق این قانون، نظر رئیس مجلس درباره مصوبات موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ لازم‌الاجراست و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حق مداخله ندارد و هیئت وزیران ملزم به اصلاح مصوبه خود، به دلیل مخالفت با قوانین (بر اساس نظر رئیس مجلس)، است و نمی‌تواند از زیر بار نظارت تقنینی رئیس مجلس شورای اسلامی شانه خالی کند. همچنین، مطابق تبصره ۸ الحاقی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، این قانون عطف به ماسبق می‌شود و شامل مصوبات مخالف قبل از آن هم می‌شود. همچنین، استفساریه‌ای نیز، که در بالا ذکر شد، مطابق تبصره الحاقی مذکور، لغو گردید.

۳. هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره و همچنین ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۷ مبنای تأسیس «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» قرار گرفت. این هیئت دارای رئیس و اعضا و کارکنان (ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) است. این هیئت یک هیئت مشورتی است به منظور مشاوره با رئیس مجلس درباره وظایف وی مبنی بر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی. ریاست این هیئت مشاور رئیس مجلس در مورد نظارت تقنینی بر مصوبات دولت است. رئیس این هیئت، نسبت به اعضای دیگر هیئت، وظایف و مسئولیت‌های بیشتری به‌عهده دارد. رئیس این هیئت مسئول تشکیل و اداره جلسات هیئت و حفظ نظم در مذاکرات و اجرای آیین‌نامه است. در غیاب ایشان، این وظایف به‌عهده دبیر (از اعضای) این هیئت است؛ و این دبیر از جانب رئیس هیئت منصوب شده است (ماده ۵ همان آیین‌نامه).

تعیین خط مشی کلی و نظارت بر اجرای مسئولیت‌های هیئت در کلیه امور علمی، پژوهشی، اداری، و اجرایی با رئیس هیئت است (ماده ۸ همان آیین‌نامه). نیز چنانچه تصمیم‌گیری راجع به مصوبه (مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) نیازمند بررسی‌های بیشتر و استماع اظهارات کارشناسان بیرونی یا نمایندگان دستگاه‌های اجرایی باشد، به تشخیص رئیس هیئت، از کارشناسان و نمایندگان دعوت به عمل می‌آید (ماده ۶ همان آیین‌نامه). به هر ترتیب، دیدگاه‌ها و آرای هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، پس از تدوین و تنقیح، از طریق رئیس هیئت به اطلاع رئیس مجلس خواهد رسید (ماده ۱۰ همان آیین‌نامه) و رئیس مجلس نیز نظر نهایی را اعلام خواهد کرد (تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) و در نهایت، نظر رئیس مجلس درباره

مصوبات قانونی توسط رئیس هیئت، پس از ثبت و شماره گذاری در دفتر هیئت، برای آگاهی رئیس جمهور و هیئت وزیران، ارسال می شود (ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). به منظور اعمال نظارت و اجرای تکالیف قانونی نیز، یک نسخه از تصویر نظر رئیس مجلس، حسب مورد، به دستگاه های اجرایی ارسال می شود (تبصره ماده ۱۳ همان آیین نامه).

۴. لغو مصوبات مخالف قوانین توسط رئیس مجلس

به رغم صراحت تبصره ۴ قانون الحاق پنج تبصره مبنی بر لغو تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس، همچنان اختلافات بر سر این اختیار ادامه یافت. اوج این اختلافات در اردیبهشت ۱۳۹۱ بود: در نامه ریاست جمهوری به دستگاه های دولتی راجع به قانونی نبودن لغو مصوبات دولت از سوی رئیس مجلس. در خردادماه سال ۱۳۹۰، رئیس مجلس شورای اسلامی ۴۰ مصوبه دولت را، به استناد بررسی های هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین، مغایر با قوانین جاری کشور تشخیص داد و در نامه ای جداگانه به ریاست جمهوری اعلام کرد. اما دولت نسبت به این نامه ترتیب اثری نداد، تا اینکه ریاست مجلس طی ابلاغی به دستگاه های دولت غیرقانونی بودن این مصوبات و ملغی بودن آنها را اعلام کرد.

اما در اردیبهشت ماه ۱۳۹۱، رئیس جمهور طی بخشنامه ای به دستگاه های دولت لغو مصوبات ابلاغی رئیس مجلس را خارج از صلاحیت وی اعلام کرد و دخالت وی را فاقد جاهت قانونی دانست و عدم توجه به ابلاغیه وی را به دستگاه ها اعلام نمود. این در حالی است که اصول ۸۵ و ۱۳۸ صراحتاً وظیفه نظارت بر مصوبات دولت را به رئیس مجلس محول کرده است و نیز تبصره ۴ قانون الحاق پنج تبصره مقرر می کند که

چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد، تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد بود.

بنابراین، اگر رئیس مجلس از مصوبه دولت ایراد بگیرد، دولت موظف است آن را در مهلت مقرر اصلاح نماید؛ در غیر این صورت، این مصوبه ملغی الاثر می شود و مطابق تبصره ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی تبصره ۷، به منظور اعمال نظارت و اجرای تکالیف قانونی، یک نسخه از تصویر نظر رئیس مجلس به دستگاه های اجرایی مربوطه ارسال می شود. همچنان که مطابق نظر شورای نگهبان،

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 (نظر تفسیری مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰).

در واقع، نظر شورای نگهبان تأکیدی بر ماده ۱۳ آیین نامه تبصره ۷ است، با این تفاوت که

با ذکر «اصلاح» مصوبه در نظر تفسیری مذکور شورای نگهبان به نظر می‌رسد که اگر رئیس مجلس از مصوبه هیئت وزیران ایراد قانونی بگیرد و هیئت وزیران به اصلاح آن در مهلت مقرر قانونی اقدام نکند، همه مصوبه ملغی‌الاثرا خواهد شد. اما، در تبصره ۴ قانون الحاق پنج تبصره، این امر فقط موجب ملغی‌الاثرا شدن قسمت مورد ایراد بود، که البته در این مورد، به دلیل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی (مستفاد از اصول ۷۲ و ۹۴ قانون اساسی)، نظر تفسیری شورای محترم نگهبان ملاک عمل قرار می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

درباره نظارت تقنینی، با توجه به بررسی‌ها و نیز تحلیل قوانین و مقررات حاکم، نتایج زیر به دست آمد:

۱. در راستای اختیار اعطایی وضع مقررات به هیئت وزیران مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، برای پاسداری از قانون و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و حفظ حریم قانونی در مصوبات هیئت وزیران، در نظام حقوقی ما نهادهای نظارتی بر این مصوبات در نظر گرفته شده که عبارت‌اند از: نظارت تقنینی، شرعی، و قضایی.

۲. نظارت شرعی بر مصوبات هیئت وزیران توسط شورای نگهبان انجام می‌پذیرد، که نسبت به آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها (توسط فقهای شورا) از طریق دیوان عدالت اداری (بر اساس اصل ۱۷۰ و ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری) و در مورد اساس‌نامه‌های موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی، به طور مستقیم (و از حیث تطابق با اصول قانون اساسی و شرع) اعمال می‌گردد. نظارت قضایی نیز به دو طریق است: ۱. از طریق دیوان عدالت اداری (بر مبنای اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی)؛ ۲. قضات دادگستری (اصل ۱۷۰). اما، نظارت تقنینی به تنهایی توسط یک مقام، یعنی رئیس مجلس شورای اسلامی (مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸)، انجام می‌پذیرد. در این زمینه، برای معین کردن حدود اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ (همچنین آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ الحاقی آن) و اصلاحات بعدی تصویب شده است.

۳. نظارت تقنینی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران از حیث مطابقت این مصوبات با قوانین و مقررات عمومی کشور است. البته، رسیدگی به کلیات مصوبات هیئت وزیران توسط رئیس مجلس در کوتاه‌ترین زمان ممکن امر خطیر و مشکلی است. علاوه بر این، فضای قوه مقننه، که رئیس مجلس در آن قرار دارد، از نظر سیاسی می‌تواند نسبت به مصوبات دولت مؤثر و بازدارنده باشد و دولت را در سرعت اجرای امور با وقفه مواجه سازد. بنابراین، برخی حقوق دانان واگذاری این نظارت را به قوه قضائیه، که در اصل وظیفه آن نظارت بر حسن اجرای قوانین است، پیشنهاد می‌کنند.

۴. نظارت تقنینی رئیس مجلس شورای اسلامی بر کلیه آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، و اساس‌نامه‌های (دائمی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت) مصوب هیئت

وزیران اعمال می‌شود و این هیئت موظف است مصوبات خود را ضمن ابلاغ برای اجرا حداکثر ظرف یک هفته به اطلاع رئیس مجلس برساند. اما امکان دارد رئیس مجلس مصوبه در حال اجرا یا اجراشده پس از مدتی را، به دلیل خلاف قانون بودن، برای تجدید نظر و اصلاح و سپس توقف اجرای مصوبه به هیئت وزیران بازپس بفرستد. در این صورت، اصلاح مؤخر و توقف در اجرای مقررات به یقین خالی از اشکال نخواهد بود.

۵. هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین بر اساس قانون (نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن) و به منظور تحقق حسن اجرای وظایف رئیس مجلس شورای اسلامی درباره نظارت تقنینی وی بر مصوبات دولت تأسیس شده است. آرای این هیئت برای رئیس مجلس جنبه مشورتی دارد و نظر نهایی را رئیس مجلس می‌دهد.

۶. در صورتی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات هیئت وزیران را بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص دهد، حسب مورد، هیئت وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس به اصلاح مصوبه اقدام کند و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید و در صورت اختلاف نظر در این زمینه نظر رئیس مجلس معتبر و لازم‌الاجراست.

۷. ضمانت اجرای نظارت تقنینی رئیس مجلس توقف فوری اجرای مصوبه خلاف قانون هیئت وزیران یا لغو آن در صورت عدم اصلاح در مهلت مقرر قانونی است. البته، عدم توقف اجرای مصوبه ملغی‌الاثربوده و بی‌توجهی به این اختیار قانونی رئیس مجلس موجب مسئولیت سیاسی هیئت وزیران در برابر مجلس خواهد شد، که می‌تواند موجبات طرح استیضاح هیئت وزیران را فراهم آورد.

۸. اگر رئیس مجلس شورای اسلامی مخالفت مصوبه هیئت وزیران را با قوانین و مقررات عمومی کشور تشخیص دهد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (بر مبنای اصل ۱۷۰ و ۱۷۳) حق مداخله ندارد و صلاحیتی در این زمینه ندارد و نظر رئیس مجلس در این خصوص لازم‌الاتباع است. هیئت وزیران، پس از اعلام نظر رئیس مجلس، مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است. در غیر این صورت، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثربوده شد و به منظور اعمال نظارت و اجرای تکالیف قانونی، یک نسخه از تصویر نظر رئیس مجلس به دستگاه‌های اجرایی مربوطه ارسال می‌شود و دستگاه‌ها به عدم اجرای مصوبه لغوشده مکلف‌اند.

منابع

- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۹). صحیفه نور، ج ۷، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س).
قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۷). *بایسته‌های حقوق اساسی*، نشر میزان.
هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، نشر میزان.
لنگرودی، جعفر (۱۳۹۰). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، ج ۵، انتشارات گنج دانش.
مالمیری، احمد (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۶). *حقوق اداری*، ج ۸، نشر میزان.

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). *حقوق اداری*، تهران: سمت.
- دلآوری، محمدرضا (۱۳۹۰). *شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری*، انتشارات جنگل.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸). ج ۳، اداره کل امور فرهنگی مجلس.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۸). *حقوق اداری*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ساعد وکیل، امیر (۱۳۸۷). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، انتشارات مجد.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲). «گذری بر تدوین اولین پیش نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی»، *مجله حقوق اساسی*، ش ۱.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۷). *اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین نامه*، انتشارات خرسندی.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، نشر مرکز فرهنگی شهریار.
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۸۶). «دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی»، معاونت پژوهش های حقوقی مرکز تحقیقات استراتژیک، ش ۱۰.
- فروزنده، لطف الله (۱۳۸۵). «نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی»، *مجله مجلس و پژوهش*، ۵۳، ۵۵ - ۸۶.
- سوادکوهی، فرسام (۱۳۸۰). «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت»، *مجله دادرسی*، ش ۲۶.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۶۹). «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۸.
- بی نام (۱۳۷۹). «قانون اساسی، مشروعیت و کارآمدی»، *مجله بازتاب اندیشه*، ۱۲، ۴۸ - ۵۵.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، *مجله مجلس و پژوهش*، ۴۸، ۲۷۵ - ۲۸۶.
- نظرات تفسیری شورای نگهبان راجع به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۹.
- قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن.
- قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی.
- قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی.
- آیین نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

Debbasch, Charles (1969). *Droit Aministratif*, Edition cujas, paris.

Duguit, Leon (1924). *Traite de Droit Consitutionnel*, Ancienne librairie fontemoing.

Ahmad, Naved (2010). *Corruption & Government Regulations*, economic research center, Uuniversity of Karachi.

Rose, J. (2004). "The Rule of Law in the Western World: An Overview", *Journal of Social Philosophy*, 35, 4.