

سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران؛ نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی

علی محمد فلاح‌زاده^{۱*}، محمدامین ابریشمی‌راد^{۲**}

۱. استادیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پدیش: ۱۳۹۳/۷/۳

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۲۵

چکیده

نظارت از طریق دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی روش‌های رایج کنترل مقررات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هستند و مقررات دولتی را تحت نظارت یک مرجع قضایی و یک مقام سیاسی قرار داده‌اند.

تقویت روزافزون نظارت رئیس مجلس و قرار دادن آن در عرض دیوان، و به تبع آن محدود شدن نظارت قضایی دیوان نسبت به مصوباتی که به‌واسطه‌ی اعلام مغایرت رئیس مجلس ملغی‌الاثربوده‌اند، با توجه به اصول کلی حقوقی، قانون اساسی و قوانین جاری کشور مشکلاتی را ایجاد کرده که بررسی آن هدف نوشتار حاضر است.

براساس نتایج این پژوهش، تلاش به‌منظور پررنگ کردن نقش نظارتی رئیس مجلس به‌حدی که به محدود شدن نظارت عام دیوان عدالت اداری منجر شود، اصل تفکیک قوا و صلاحیت قوه‌ی قضاییه در صیانت از اصل حاکمیت قانون را نقض کرده است. این رویکرد همچنین سبب محدود شدن حق دادخواهی شهروندان به مراجع قضایی به‌ویژه دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی) شده است. از سوی دیگر، با توجه به ویژگی‌ها و مزایای هر یک از این دو شیوه‌ی نظارتی، بیان شده است با پیش‌بینی دیوان به‌عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات افراد از مصوبات ملغی‌الاثربوده توسط رئیس مجلس، علاوه‌بر فراهم کردن امکان تجدید نظر در نظرهای رئیس مجلس توسط یک مرجع قضایی، امکان جبران خسارات مردم از آن مصوبات نیز فراهم شود.

کلیدواژه‌ها: ابطال، دیوان عدالت اداری، رئیس مجلس شورای اسلامی، مقررات دولتی، ملغی‌الاثرب.

* E-mail: amfallahzadeh2002@gmail.com

** E-mail: abrishami.amin@yahoo.com

** نویسنده مسئول

مقدمه

نظارت بر مقررات دولتی به عنوان طریقی برای صیانت از هنجارهای برتر در سلسله مراتب قوانین و نیز حقوق و آزادی‌های شهروندان، مفهومی است که در همه‌ی نظام‌های حقوقی که حاکمیت قانون را پذیرفته‌اند، اعمال می‌شود. البته این نظارت در کشورهای مختلف از الگوی واحدی پیروی نمی‌کند. یکی از مهم‌ترین و مرسوم‌ترین این شیوه‌ها که از جمله عناصر حیاتی تحقق حاکمیت قانون محسوب می‌شود، نظارت قضایی بر اعمال اداره است که در پی تنظیم هرچه بیشتر اقتدارات حکومت برای حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است. در حقیقت نظارت قضایی به معنای داشتن صلاحیت بررسی قانونی بودن اعمال اداری توسط مرجع قضایی و حسب مورد اعطای جبران‌های مناسب است (۳۳: ۲۰۰۴، Wade Forsyth). اگرچه نمی‌توان اهمیت نظارت و کنترل‌های سیاسی و اداری را منکر شد، یکی از جنبه‌های مهم نظارت قضایی در این است که هم حدود اختیارات مقامات اداری را مشخص می‌کند و هم قلمرو حقوق و تکالیف افراد را (۷۶۸: ۱۹۹۸، Bradley Ewing).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر نظارت عام دیوان عدالت اداری^(۱) بر مقررات دولتی و همچنین نظارت قضات دادگاه‌ها (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی)، رئیس مجلس شورای اسلامی به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی را دارد تا در صورتی که این مقررات را بر خلاف قوانین دانست، با ذکر دلیل، آن‌ها را برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

به منظور اجرایی شدن نظارت رئیس مجلس، در سال ۱۳۶۸ مجلس قانون «نحوه‌ی اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی»^(۲) را تصویب کرد. در این قانون دولت مکلف شد تا در مواردی که رئیس مجلس مصوبه‌ای را مخالف با قانون تشخیص داد، یک هفته پس از اعلام نظر ایشان، به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر کند.

«قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا.» که در سال ۱۳۷۸ تصویب شد نیز با الحاق پنج تبصره به قانون مورد اشاره بر الزامات حاکم بر این نظارت افزود. شاید بتوان تبصره‌ی ۴ الحاقی را مهم‌ترین حکم این قانون به‌شمار آورد؛ چراکه از این پس عدم اصلاح مصوبات ارجاع‌شده توسط رئیس مجلس سبب ملغی‌الاثربودن آنها می‌شود و از این طریق علاوه بر ابطال توسط دیوان، الغای اثر خودبه‌خود مصوبات ارجاعی به دولت نیز به‌عنوان ضمانت اجرای قانونی دیگری نسبت به مقررات مغایر با قانون پیش‌بینی شد؛ موضوعی که نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۹۱، که در پی بروز اختلاف بین قوای مجریه و مقننه،

با ارجاع از سوی مقام معظم رهبری صادر شد بر آن تأکید دارد.^(۳) اما تقویت روزبه‌روز این نظارت، به موازات نظارت دیوان عدالت اداری که نمونه‌ای از مهم‌ترین ابزارهای تضمین حاکمیت قانون و تحدید قدرت حکومت و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان به حساب می‌آید و بخشی از سازوکار مهار و تعادل قدرت توسط دادگاه‌هاست (گرجی ازندیانی و شفیع‌ی سردهشت، ۱۳۹۲: ۲۲)، اختلالات و مشکلاتی را در نظام حقوقی کشور ایجاد کرده است. این موضوع سبب شد تا در سال ۱۳۸۰، قانون استفساریه‌ی ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری^(۴) در موارد تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس، نظر دیوان را لازم‌الاجرا اعلام کرده و از این طریق تراحم ایجاد شده را برطرف کند. موضوعی که تبصره‌ی ۸ الحاقی به قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۳۸ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۰ - به‌عنوان یکی از بحث‌برانگیزترین مصوبات در حوزه‌ی نظارت بر مقررات دولتی، بر خلاف استفساریه‌ی مزبور حکم و پیش‌بینی کرد که هر گاه رئیس مجلس مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع بوده و این‌گونه موارد قابل رسیدگی در دیوان نیستند.

بنابراین با تصویب تبصره‌ی ۸ الحاقی گام مهمی در تثبیت هرچه بیشتر نظارت رئیس مجلس نسبت به مقررات دولتی برداشته شد و نظر رئیس مجلس همسنگ با نظر دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی قلمداد شد، به‌گونه‌ای که از این پس باید نظارت عام دیوان را محدود شده به حساب آورد.

با توجه به تقویت گام‌به‌گام نقش رئیس مجلس در نظارت بر مقررات دولتی و در مقابل کم‌رنگ شدن نقش انحصاری دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات مردم و ابطال مقررات دولتی خلاف قانون، این پژوهش بر آن است تا ضمن بررسی ماهیت نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی و اثر آن (ملغی‌الاثـر شدن موارد خلاف قانون) در نظام حقوقی کشور، ابتدائاً نحوه‌ی ارتباط این دو سازوکار را تبیین کند و از این طریق ضمن بیان ویژگی‌ها و اقتضائات حاکم بر هر یک از این نظارت‌ها، به سنجش سازوکار برتر نظارتی در این حوزه بپردازد تا از این طریق درستی یا نادرستی رویه‌ی در پیش گرفته‌شده توسط مراجع مرتبط با قانونگذاری در کشور (مجلس و شورای نگهبان) روشن شود.

بنابراین، این نوشتار در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی در پی پاسخگویی به پرسش‌های ذیل است:

۱. محدود شدن نظارت عام دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی چه آثار و نتایجی در پی دارد؟
۲. هر یک از این دو سازوکار نظارتی چه مزایا و معایبی نسبت به یکدیگر دارند؟
۳. کدام سازوکار نظارتی بهتر می‌تواند از اصل حاکمیت قانون و حقوق شهروندان صیانت کند؟

۱. نظارت بر مقررات دولتی در قانون اساسی

کنترل قدرت در نگاه کلاسیک هدف اصلی حقوق عمومی محسوب می‌شود (هداوند، ۱۳۸۶: ۲۷۹). در حوزه‌ی حقوق اداری نیز کنترل حقوقی اعمال اداری از چنان جایگاهی برخوردار است که آن را محور حقوق اداری دانسته و هدف آن را تضمین احترام به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان معرفی کرده‌اند (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۳۴). در نظریات حقوقی تحقق این مفهوم از طرق مختلفی پیش‌بینی شده است که نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات سازمان‌های حکومتی به‌منظور رعایت اصل حاکمیت قانون یکی از سازوکارهای لازم آن به‌شمار می‌آید.

به‌طور کلی نظارت بر اعمال قوه‌ی مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از طرق مختلف و متنوعی صورت می‌گیرد.^(۵) هرچند در خصوص نظارت بر مقررات دولتی، قانونگذار اساسی و عادی تنها نظارت رئیس مجلس و دیوان را واجد صلاحیت از اعتبار انداختن این مقررات دانسته‌اند که موضوع بررسی این نوشتار است.

در خصوص نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی با توجه به جایگاه خاص ایشان که یک مقام سیاسی به‌حساب می‌آید،^(۶) برخی این نظارت را نظارتی سیاسی دانسته‌اند (سوادکوهی‌فر، ۱۳۸۰: ۶). برخی نیز صلاحیت رئیس مجلس را برگرفته از صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی بر قوه‌ی مجریه دانسته‌اند که از طریق رئیس مجلس اعمال می‌شود (محسنی و غمامی، ۱۳۹۲: ۷۷؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۴۵). نظر دیگر در این زمینه نیز حاکی از نوعی نظارت حقوقی است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۲۹). تعبیر دیگر از این نظارت، آن را نظارتی تقنینی یا قانونی قلمداد کرده است (راسخ، ۱۳۸۸: ۶۹؛ فلاح‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۴) که البته «در هیچ‌یک از قالب‌های نظارتی در حقوق عمومی نمی‌گنجد» (ویژه، ۱۳۹۳: ۲۳۸).

در مقام بیان اثر این نظارت نیز هرچند امروزه عدم تبعیت از نظر رئیس مجلس را سبب ملغی‌الاثربودن مصوبات دولت می‌دانند، برخی این نظارت را نظارت اطلاعاتی دانسته و از این نظر آن را فاقد ضمانت اجرای عملی می‌دانند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹: ۱۲۱)، در مقابل این نظر، موافقان نظارت استصوابی رئیس مجلس معتقدند که با قید عبارات ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مقصود قانونگذار اساسی این بوده است که رئیس مجلس مرجع تشخیص مغایرت مقرره‌ی دولتی با قانون باشد و از این‌رو، در صورت تأمین نشدن نظر رئیس مجلس توسط دولت، ضمانت اجرای قانونی نسبت به آن مقررات اعمال خواهد شد (کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱: ۹۹).

از سوی دیگر، نظارت بر مقررات دولتی توسط دیوان اعمال می‌شود که با توجه به تصریح اصل ۱۷۰ قانون اساسی در صلاحیت این مرجع در ابطال مقررات دولتی تردیدی وجود ندارد.^(۷) از این صراحت برخی این‌گونه برداشت کرده‌اند که تنها نظارت دیوان می‌تواند

به‌عنوان وسیله‌ای در راستای بی‌اعتبار ساختن آیین‌نامه‌های مغایر با قوانین در حوزه‌ی دعاوی و امور قضایی استفاده شود (تیلا، ۱۳۸۷: ۴۹)، بنابراین نظارت رئیس مجلس فاقد ضمانت اجرای مناسب است و ایشان تنها می‌تواند ابطال مصوبه‌ی مغایر با قانون را از دیوان بخواهد.

در خصوص نظارت بر مقررات دولتی شایان ذکر است که اصل ۱۲۶ قانون اساسی ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری)^(۸) به‌جای رئیس مجلس، تطبیق مصوبات دولت با قوانین عادی را در صلاحیت رئیس‌جمهور قرار داده بود و مقرر می‌داشت تا زمانی‌که رئیس‌جمهور در خصوص مصوبه‌ای اظهار نظر نکند، آن مصوبه اجراشدنی نیست. اما در جریان بازنگری در قانون اساسی، با توجه به حذف پست نخست‌وزیری و همچنین مشکلات اجرایی که از پیشینی بودن نظارت رئیس‌جمهور ناشی می‌شد، این صلاحیت به رئیس مجلس واگذار شد و نوع نظارت نیز به پسینی تغییر یافت.

سابقه‌ی نظارت رئیس‌جمهور بر مقررات دولتی و اعطای این صلاحیت به رئیس مجلس به‌جای این مقام در مرحله‌ی بازنگری قانون اساسی، ممکن است سبب ایجاد این تلقی شود که علی‌الاصول نظارت رئیس مجلس باید دارای آثار الزام‌آوری مانند نظارت رئیس‌جمهور باشد و از این طریق خلأ نظارتی این مقام پوشش داده شود؛^(۹) نکته‌ای که یکی از مبانی قانونگذاری مجلس^(۱۰) و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^(۱۱) در این حوزه نیز بوده است.

در ادامه به‌منظور تبیین دقیق ارتباط این دو نظارت و نیز آشنایی با آثار و اقتضات آن‌ها، تفاوت اثر نظارت این دو مرجع بررسی می‌شود تا از این طریق زمینه‌ی ارائه‌ی الگوی برتر نظارت بر مقررات دولتی فراهم شود.

۲. تفاوت اثر نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری

بر خلاف عمل «ابطال» به‌عنوان اثر نظارت دیوان که مفهومی روشن و دارای ضوابط دقیق است، اصطلاح «ملغی‌الآثر» به‌منزله‌ی اثر نظارت رئیس مجلس مفهومی مبهم است که ضوابط و کاربرد آن ابهامات اساسی دارد.

اصطلاح «ملغی‌الآثر» ترکیبی از دو واژه‌ی «ملغی» و «آثر» است. «ملغی» اسم مفعول از باب افعال و از ریشه‌ی «لغو» است و به معنای باطل شده، لغو شده و از شمار بیرون شده است (انوری، ۱۳۸۴: ۷۳۳۰؛ دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۸۰۷). در علوم فقه و حقوق نیز «ملغی» عبارت است از تصرفی که از اثر انداخته شده و معادل با فسخ دانسته شده است (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۳: ۱۹۶۲).

واژه‌ی «آثر» نیز در لغت به معنای نشان، نشانه و علامت باقی‌مانده از هر چیز است (معین، ۱۳۸۸: ۱۴۰-۱۴۱). همچنین آن را حاصل و نتیجه، معلول و مسبب، پیرو و تابع معنا کرده‌اند

(دهخدا، ۱۳۸۵: ۸۹). در علم فقه «اثر» را به «پی‌آیندهای یک تصرف اعم از حقوقی یا غیرحقوقی» تعبیر کرده‌اند (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۱: ۶۱). در بیان انواع اثر نیز آن را به اثر معطوف به حال و آینده و اثر قهقرایی که همان اثر معطوف به گذشته است و آن را عطف به ماسبق شدن می‌نامند، تقسیم کرده‌اند (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۱: ۶۱).

با توجه به مفهوم این دو واژه به نظر می‌رسد که عبارت «از اثر انداخته‌شده» یا «بی‌اعتبارشده» را می‌توان معادل مناسبی برای اصطلاح «ملغی‌الاثر» دانست و در بیان مفهوم آن می‌توان گفت که الغای اثر از مصوبه‌ای به معنای بی‌اثر کردن و بی‌اعتبار کردن مصوبه در نظام حقوقی کشور است.

شایان ذکر است، آنچه سبب دشوار شدن فهم منظور قانونگذار و شورای نگهبان از عبارت «ملغی‌الاثر» شده، این است که در کتاب‌های حقوقی،^(۱۲) در بیان اسباب پایان‌دهنده به قواعد حقوقی سخنی از این اصطلاح گفته نشده و به عبارتی مفهوم این عبارت در کنار «ابطال»، «نسخ»، «تعلیق»، «حذف»، «اتمام مدت اجرا»، «تخصیص» و «حکومت و ورود» به‌عنوان یکی از مواردی که سبب پایان دادن به اثرگذاری قانون و قواعد حقوقی می‌شود، ذکر نشده است. اما با جست‌وجو در قوانین کشور مشخص می‌شود که استفاده از اصطلاح «ملغی‌الاثر» در قوانین کشور سابقه‌ای طولانی داشته است؛ هرچند بررسی قوانین متعدد، آشفتگی و اختلاف برداشت از معنای این عبارت را در نظام قانونگذاری کشور روشن می‌کند. در بیشتر قوانین این اصطلاح در مقام بیان اثر عمل «نسخ قوانین» به‌کار رفته است؛^(۱۳) حتی در مواردی در کنار «نسخ» به‌کار رفته و معادل با آن دانسته شده است.^(۱۴)

در بیان معنای نسخ آمده است که نسخ یک قانون به معنای «ازالهی استمرار قانون سابق به-وسیله‌ی قانون لاحق کلاً یا بعضاً» است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۵: ۳۶۳۴). در خصوص اثر نسخ قانون نیز شایان ذکر است که اساساً نسخ نسبت به آینده است و آثار گذشته‌ی آن حفظ می‌شود (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۷۸).

با توجه به آنچه در بیان معنای اصطلاح «ملغی‌الاثر» و مفهوم واژه‌ی «نسخ» در علم حقوق گفته شد، روشن است که معادل با نسخ قرار دادن این اصطلاح برداشت صحیحی از این اصطلاح نیست، و بنابر آنچه گفته شد، نسخ یک قانون، ملغی‌الاثر شدن قانون سابق به‌وسیله‌ی قانون لاحق است و قید ملغی‌الاثر تنها می‌تواند به‌عنوان اثر عمل نسخ به‌حساب آید و نه خود آن. توضیح آنکه سبب «ملغی‌الاثر» شدن یک مصوبه منحصر در نسخ آن نیست و اسباب متعددی می‌تواند سبب ملغی‌الاثر شدن یک مصوبه در معنایی که گفته شد، شود.

در برخی قوانین از اصطلاح «ملغی‌الاثر» در مقام رساندن منظور «تعلیق در اجرای قانون»

استفاده شده است.^(۱۵) در این موارد منظور خاصی مدنظر قانونگذار است که در آن ضمن اینکه اعتبار مصوبه محفوظ می‌ماند، تنها اثرگذاری آن برای مدت زمان خاصی متوقف می‌شود. در تعریف این اصطلاح گفته شده است که اجرای قاعده‌ی حقوقی و قانون، به‌طور موقت و برای زمانی محدود و مشخص، متوقف می‌شود (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۵۱).

ویژگی این موارد این است که در صورت سپری شدن مدت زمان خاص یا رفع مانع بدون اینکه به تصویب مقام تصویب‌کننده‌ی آن قانون یا مقرر نیاز باشد، مصوبه‌ی تعلیق‌شده نسبت به همه‌ی اشخاص و مراجع مرتبط با آن واجد اثر شده و مجدداً لازم‌الاجرا می‌شود.^(۱۶)

نوع دیگری از کاربرد عبارت «ملغی‌الاثر» در برخی قوانین دیده می‌شود که شاید بتوان آن را مشابه ملغی‌الاثر شدن مقررات دولت به‌واسطه‌ی حکم قانونگذار دانست. به‌عبارتی در این مورد «ملغی‌الاثر شدن» در معنای حقیقی آن و به معنای «از اثر انداخته‌شده» بوده و منظور قانونگذار از به‌کار بردن این عبارت در این موضع این است که آن مصوبه یا مقرر از زمانی خاص یا با تحقق شرایطی خاص در نظام حقوقی کشور بلااثر خواهد بود. برای نمونه در ماده‌ی ۱۴۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور کیفری)^(۱۷) مقرر شده است در هر مورد که پرونده‌ی متهم مختومه شود، قرارهای تأمین صادره ملغی‌الاثر خواهد شد که در این مورد بدون اینکه به حکم قاضی یا مرجع خاصی نیاز باشد، خود قانونگذار آن قرارها را به‌دلیلی فاقد هر گونه اثر در نظام حقوقی کشور بر می‌شمارد.

از آنچه در این قسمت گفته شد، می‌توان نتیجه گرفت که ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولتی پس از سپری شدن مهلت قانونی، تدبیر قانونگذار عادی برای از اثر انداختن مقررات دولت بوده است تا دولت اصلاحات مورد نظر رئیس مجلس را در خصوص آن‌ها اعمال کند و چنین سازوکاری را نباید با دیگر اسباب پایان‌دهنده به اعتبار قانون همچون «نسخ»، «تعلیق»، «ابطال» و ... یکسان دانست و این اصطلاح به‌تنهایی نوع خاصی از طرق از اعتبار انداختن قوانین و مقررات است که اقتضائات خاص خود را دارد.^(۱۸)

با این مقدمه، در مقام مقایسه‌ی بین اثر نظارت رئیس مجلس و دیوان باید گفت که هرچند نظارت هر دو این مراجع به از اعتبار و اثر انداختن یک مصوبه منجر می‌شود، بر خلاف ملغی‌الاثر شدن که به‌صورت خودبه‌خود و به موجب حکم قانونگذار صورت می‌گیرد، با توجه به مفهوم اصطلاح «ابطال» که آن را «از اثر انداختن یک عمل حقوقی و بی‌فایده ساختن آن» (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵) تعریف کرده‌اند، در مقام ابطال مصوبات، معمولاً یک مقام صالح که اغلب مرجعی قضایی است، حکم به بلااثر شدن آن مصوبه می‌دهد؛ درحالی‌که «جایگاه رئیس مجلس براساس نص صریح قانون اساسی نظر دادن درباره‌ی مصوبات دولت

است، نه صدور حکم، یا حتی فراتر از آن ابطال» (الهام، ۱۳۹۱). از سوی دیگر، همان‌طور که در بیان مفهوم «ابطال» گفته شده است، ابطال صبغه‌ی اخباری دارد و از بطلان قانون از زمان تصویب آن حکایت می‌کند (دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۲۱۷). این عامل سبب شده است که یکی از ویژگی‌های عمل ابطال را سرایت نتیجه‌ی آن به گذشته قلمداد کنند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۶۷). حال آنکه در خصوص ملغی‌الاثربودن مصوبات چنین ویژگی‌ای را نمی‌توان شناسایی کرد و اثر حکم قانونگذار از زمان تحقق اسباب لغو اثر جاری می‌شود و علی‌الاصول با توجه به لزوم احترام به حقوق مکتسبه امکان عطف به ماسبق شدن آن وجود ندارد. بنابراین در مقام نتیجه‌گیری باید گفت که هرچند اثر نظارت رئیس مجلس و دیوان از نظر اثر و اعتبار انداختن مصوبه مشابه است، اقتضائات حاکم بر هر یک از «ابطال» و «لغو اثر» تفاوت‌هایی را در نتیجه‌ی حاصل از این نظارت‌ها ایجاد می‌کند که در ادامه به آن اشاره خواهد شد.

۳. ویژگی‌ها و اقتضائات حاکم بر هر یک از این دو نظارت

به‌طور کلی نظارت هر یک از دیوان و رئیس مجلس بر مقررات دولتی ویژگی‌ها و اقتضائات خاصی دارد که نشأت گرفته از اصول و موازین حاکم بر نظام سیاسی کشور و همچنین قوانین حاکم بر آنهاست. این تفاوت‌ها سبب شده است که در مقام عمل، هر یک از این دو مرجع قانونی واجد مزایایی نسبت به یکدیگر باشند که بررسی آنها به‌منظور رسیدن به سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی لازم است.

۳-۱. مزایای نظارت قضایی دیوان عدالت اداری

«برابر قوانین اساسی کشورهای مختلف، قوه قضائیه مأمور رسیدگی به شکایات و دعاوی اشخاص، پاسداری از حقوق و آزادی‌های آنها و احقاق حق در حدود مقرر در قوانین است» (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۴). به موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی کشورمان نیز این قوه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت به‌شمار آمده است. بندهای ذیل این اصل رسیدگی و صدور حکم در مورد کلیه‌ی تظلمات، تعدیات، شکایات و ... (بند ۱)، احیای حقوق عامه و گسترش عدل (بند ۲) و از همه مهم‌تر نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند ۳) را در صلاحیت این قوه قرار داده است. از این‌رو اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده است تا از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه‌اند خودداری کنند، و به‌طور مشخص ابطال این موارد را در دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع عام تظلمات مردم از مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها ممکن ساخته است.

چنین صلاحیت‌هایی برای قوه‌ی قضاییه را باید از اصول تبعی برگرفته از اصل حاکمیت قانون به‌شمار آورد؛ چراکه اگر به استناد حاکمیت قانون مقرر شود که مقررات دولتی نباید از مفاد قوانین جاری کشور تعرض کنند (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۴)، لازمه‌ی آن این است که در آن جامعه قوه‌ی قضاییه‌ی مستقل به‌صورت عادلانه بر تحقق صحیح این فرایند نظارت کند و عمل اداری مشمول نظارت یک مرجع عالی قضایی قرار گیرد (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۷-۵۸؛ محمودی، ۱۳۹۰[الف]: ۴۷). مبنای این اندیشه را باید در این نکته ملاحظه کرد که با تحقق نظام تفکیک قوا در جوامع، دادگاه‌ها ضامن اصلی حاکمیت قانون در آن جوامع به‌حساب می‌آیند (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۶۹) و تنها در صورتی که نظارت توسط یک مرجع قضایی اعمال شود، می‌توان آن را «به‌مثابه‌ی ضمانت اجرایی با صلابت برای تضمین حاکمیت قانون و قانونمندی اعمال اداری تلقی کرد» (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۳۲). در این زمینه گفته شده است که با پذیرش حاکمیت قانون، نظارت قضایی سازوکار اصلی تحدید محدودیت حکومت به‌شمار می‌آید که تحقق آن از جانب دادرسان شاغل در قوه‌ی قضاییه است (محمودی، ۱۳۹۰[ب]: ۳۶؛ زارعی، ۱۳۸۴: ۱۶۸). تعبیر دیگر در این زمینه این است که «اهمیت نظارت قضایی در نظام‌های مردم‌سالار، ثمره‌ی این اندیشه است که دادگاه‌ها را نگاهبان اصلی حاکمیت قانون می‌داند» (محمودی، ۱۳۹۰[ب]: ۳۶).

یکی دیگر از وجوه برتری نظارت قضایی بر سایر نظارت‌ها توجه به این نکته است که نظارت قضایی به‌عنوان یک نظام کنترلی محدود که در آن صلاحیت قاضی، هدف و استانداردهای آن به‌دقت تعریف و مشخص شده است (هداوند، ۱۳۸۶: ۲۸۴) و از این طریق بدون تأثیرپذیری از شرایط و اقتضائات پیرامونی می‌تواند به صیانت از منافع شهروندان بپردازد و حال آنکه نظارت رئیس مجلس متأثر از روابط سیاسی قوای مقننه و مجریه می‌تواند موجب وقفه در سرعت اجرای امور شود (هاشمی، ۱۳۸۷: ۳۲۳؛ فلاح‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۴). این امر کاملاً بر خلاف منافع شهروندان است؛ به‌ویژه اینکه نظارت رئیس مجلس نوعی ضمانت اجرا ضمن ابلاغ برای اجراست و از این نظر هیچ‌گونه محدودیت زمانی برای آن وجود ندارد.^(۱۹) یکی از مزیت‌های دیگر نظارت دیوان، رسیدگی و صدور حکم توسط هیأتی متشکل از قضات عالی‌رتبه است که لزوماً باید واجد صفات قاضی در قوانین باشند.^(۲۰) در مقابل رئیس مجلس به‌عنوان یک مقام سیاسی که حتی لزومی بر حقوقدان بودن ندارد، نظر نهایی را اعلام می‌کند؛ این مطلب نیز سبب ترجیح نظارت دیوان بر رئیس مجلس است. در ضمن ضمانت اجرای بیشتر احکام قضایی دیوان که برگرفته از صلاحیت صدور احکام لازم‌الاجرا توسط یک مرجع قضایی است (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۱۷) نیز بر مزایای این نظارت می‌افزاید و تقویت این نظارت را توجیه می‌کند.

همه‌ی این عوامل سبب پیش‌بینی حقی با عنوان «حق دادخواهی» در قوانین اساسی

کشورها و اسناد حقوق بشری شده است که بروز آن در قانون اساسی ایران را باید در اصل ۳۴ قانون اساسی^(۲۱) یافت و توجه داشت که به هیچ وجه نباید از طریق تصویب قانون، مسیر دادخواهی مردم به مراجع قضایی محدود شود و باید تلاش کرد تا به اطلاق و عموم این نظارت خدشه وارد نشود.

آنچه از قانون اساسی فهمیده می‌شود نیز این است که نظارت دیوان به‌عنوان مرجع عام نظارت بر اعمال قوه مجریه، چه از نظر حوزه‌ی مورد نظارت (نظارت شرعی و قانونی) و چه از نظر سطح قوانین مورد استناد (قانون اساسی و قوانین عادی)، از دامنه‌ی گسترده‌تری نسبت به نظارت رئیس مجلس برخوردار است. توضیح آنکه با توجه به جایگاه رئیس مجلس که در صدر نهاد تقنینی عادی کشور قرار گرفته، تنها صلاحیت انطباق مقررات دولتی با قانون عادی برای ایشان وجود دارد و حال آنکه با توجه به رویه‌ی دیوان و بند (ت) ماده‌ی ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری،^(۲۲) تردیدی در صلاحیت این مرجع نسبت به انطباق مصوبات با قانون اساسی وجود ندارد. علاوه بر این با توجه به مواد ۱۲ و ۸۰ قانون دیوان، اصول و قواعدی همچون خروج از حدود صلاحیت در وضع مقرره، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات، استنکاف از انجام وظیفه‌ی قانونی و تضییع حقوق اشخاص نیز از جمله جهات رسیدگی و احقاق حقوق در هیأت عمومی دیوان به‌شمار می‌آید که این موضوع در خصوص نظارت رئیس مجلس با توجه به نظارت صرفاً ماهوی آن متنفی به‌نظر می‌رسد (ویژه، ۱۳۹۳: ۲۲۴). در مورد موضوع صلاحیت این دو مرجع نیز شایان ذکر است که بر خلاف صلاحیت عام دیوان نسبت به کلیه‌ی اعمال و مصوبات دولتی، با توجه به اینکه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها نظارت بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر در صلاحیت رئیس مجلس است، بنابراین نظارت رئیس مجلس عام نیست و مواردی همچون آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های وزارتی را شامل نمی‌شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹: ۱۳۳).

شاید بتوان مهم‌ترین مزیت نظارت دیوان را که بر حقوق شهروندان اثر مستقیم دارد، همان امکان عطف به ماسبق شدن احکام دیوان دانست که پیشتر بدان اشاره شد. در این خصوص نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۸۰^(۲۳) هرچند اصل را در اثر ابطال مصوبات توسط دیوان از زمان صدور حکم به ابطال می‌داند، در موارد مغایرت شرعی اثر ابطال از زمان تصویب آن اعلام شده است. همچنین ماده‌ی ۱۳ قانون تشکیلات دیوان امکان عطف به ماسبق کردن مصوبات در موارد اعلام مغایرت قانونی را به‌منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص پیش‌بینی کرده است. بنابراین از این طریق «هر گونه عمل اداری یا حقوقی که بر مبنای این تصویب‌نامه یا آئین‌نامه اتخاذ شده و به مرحله اجرا رسیده باشد باطل و تمام حقوق و امتیازات

ناشی از آن نیز علی‌القاعده باید مسترد شود» (فلاح‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۸). اهمیت این موضوع به‌حدی است که برخی حفظ حقوق شهروندان از طریق ابطال اعمال خلاف قانون و جبران خسارت‌های وارده را به‌عنوان هدف اصلی نظارت قضایی بر اعمال اداری معرفی کرده‌اند (محمودی، ۱۳۹۰[الف]: ۲۵). بنابراین در روش نظارت قضایی، زیان‌دیدگان می‌توانند با مراجعه به شعب دیوان از اقدامات دولتی که به استناد آن مصوبه خلاف قانون صورت گرفته است شکایت کرده و در صورت تأیید ورود خسارت توسط شعبه، برای اخذ خسارت‌های وارده به شعب دادگاه‌های عمومی مراجعه کنند. در مقابل، چنین امکانی در خصوص مصوبات ملغی‌الاثربوده به‌واسطه‌ی اعلام مغایرت رئیس مجلس وجود ندارد و علاوه‌بر عدم امکان عطف به ماسبق کردن این موارد، با توجه به تبصره‌ی ۸ الحاقی به قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی امکان طرح این مصوبات در دیوان نیز وجود ندارد که نتیجه‌ی آن تضییع حقوق شهروندان است و جلوگیری از ادامه‌ی این وضعیت نیازمند تدبیر قانونگذار است. شایان ذکر است هیأت عمومی دیوان در سال ۱۳۸۹^(۲۴) تلاش کرد که بخشی از این خلأ را پوشش دهد و بر خلاف صراحت تبصره‌ی ۸ قانون الحاق یک تبصره‌ی به قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، رسیدگی به دلایل مغایرت مصوبه با شرع را منصرف از حکم مقرر در این تبصره دانسته و از این نظر امکان رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه‌ی ملغی‌الاثربوده را به استناد مغایرت با موازین شرع فراهم کرده است.

۳-۲. مزایای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

در برابر مزایای متعدد نظارت دیوان بر نظارت رئیس مجلس، با توجه به صراحت اصل ۱۳۸ قانون اساسی «تصویب‌نامه‌ها و ... ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد»، که این امر بیانگر اتوماتیک و خودکار بودن نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی است. بنابراین با توجه به آگاهی بیشتر رئیس مجلس از این مصوبات، صیانت از قوانین کشور بهتر تضمین می‌شود. اما در خصوص نظارت دیوان چنین سازوکاری در قانون اساسی و عادی پیش‌بینی نشده است و از این نظر دیوان تنها زمانی مصوبه‌ای را بررسی می‌کند که شکایتی در آن خصوص صورت پذیرد. این موضوع در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی نیز مورد توجه بوده و یکی از دلایل نمایندگان در زمینه‌ی لزوم پیش‌بینی چنین نظارتی توسط یک مرجع خاص همین موضوع ذکر شده است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره‌ی تبلیغات و انتشارات، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۰۰۷).

از سوی دیگر، رسیدگی قضایی توسط دیوان به‌دلیل قضایی بودن این مرجع و لزوم تبعیت

آن از آیین دادرسی معمولاً کند و زمان بر است؛ در مقابل سیستم نظارتی هیأت تطبیق مصوبات به‌عنوان بازوی اصلی رئیس مجلس در انجام این صلاحیت، تابع تشریفات و آیین رسیدگی پیچیده‌ای نیست و از این نظر مصوبات موضوع رسیدگی رئیس مجلس به‌زودی تعیین تکلیف می‌شوند. بنابراین سرعت در رسیدگی به مصوبات را باید مزیت دیگر نظارت رئیس مجلس نسبت به دیوان به‌شمار آورد.

تطبیق مزایای این دو نظارت نسبت به یکدیگر ما را به این نکته رهنمون می‌کند که بر خلاف نظری که با یکسان فرض کردن اثر نظارت رئیس مجلس و دیوان، نظارت مرجع مؤخر را بلاوجه و غیرممکن قلمداد می‌کند (کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱: ۱۱۱)، با توجه به مزایای نظارت دیوان نسبت به نظارت رئیس مجلس و از طرفی همسان نبودن اثر نظارت این دو مرجع نظارتی، لازم است تا ضمن تأیید نظارت رئیس مجلس، صلاحیت دیوان در رسیدگی به آن دسته از مقررات ملغی‌الاثربوده را که در دیوان مورد شکایت قرار می‌گیرند، احیا کرد؛ تا از این طریق بتوان ضمن صیانت از سلسله مراتب قوانین، جبران خسارت شهروندان و حق بر دادخواهی آن‌ها در دادگاه صالح را تضمین کرد.

نتیجه‌گیری

برگرفته از نظامات پذیرفته‌شده در نظام حقوقی کشورها و همچنین آنچه در اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی در در زمینه‌ی استقلال قوا و صلاحیت‌های قوه‌ی قضاییه آمده است، قوه‌ی قضاییه را باید ضامن اصلی حاکمیت قانون در جوامع به‌شمار آورد و به‌منظور تضمین حقوق شهروندان و همچنین حرکت هماهنگ و منظم قوا تلاش خود را در راستای صیانت از صلاحیت‌های این قوه مبدول داشت. در زمینه‌ی نظارت بر اعمال قوه‌ی مجریه، دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مرجع عام نظارت بر این قوه به‌شمار می‌آید و ابطال مقررات دولتی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های این مرجع، توسط هیأت عمومی دیوان اعمال می‌شود.

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی نیز با توجه به خودکار بودن و سرعت آن در رسیدگی، سازوکار مناسبی برای نظارت بر این مقررات است، البته باید توجه داشت این نظارت به‌هیچ‌وجه نباید محدودکننده‌ی نظارت عام دیوان به‌عنوان مرجعی قضایی و تضمین‌کننده‌ی اصلی حاکمیت قانون و حقوق شهروندان در جامعه باشد.

پیش‌بینی ملغی‌الاثربودن مصوباتی که توسط رئیس مجلس مغایر با قانون تشخیص داده شده و هیأت وزیران اقدام به اصلاح ایراد رئیس مجلس نکرده است، در تبصره‌ی ۴ قانون

الحاق پنج تبصره به قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، هرچند به‌درستی هدف قانونگذار اساسی در سال ۱۳۶۸ را تأمین کرد و نظارت رئیس مجلس را تا حد مقدور به نظارت مؤثر همچون نظارت رئیس‌جمهور (قبل از بازنگری در قانون اساسی) مبدل ساخت، تلقی هم‌عرض بودن اثر این نظارت با ابطال توسط دیوان و کفایت ملغی‌الایثر شدن از ابطال ناهماهنگی‌ها و اشکالاتی را به‌وجود آورد که علت آن را باید توجه نداشتن به اقتضائات هر یک از این دو نظارت دانست.

بنابر نتایج این تحقیق، می‌توان گفت که ملغی‌الایثر شدن هرچند از نظر اثر همچون ابطال منجر به از اثر انداختن مصوبه می‌شود، با ابطال متفاوت است و توجه نداشتن به این نکته سبب تضییع حقوق شهروندان خواهد شد. از سوی دیگر، با توجه به اینکه به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی و حق دسترسی به دادگاه صالح یکی از حقوق ملت دانسته شده است و در خصوص ابطال مصوبات توسط دیوان عدالت اداری در مواردی امکان عطف به ماسبق شدن آن وجود دارد، محدود کردن صلاحیت عام دیوان با اصل مورد اشاره و منافع و حقوق شهروندان مغایر است.

ناهماهنگی‌های موجود هرچند از نظر مبنا به اصلاحات شورای بازنگری قانون اساسی در سپردن این صلاحیت به رئیس مجلس به‌جای رئیس‌جمهور باز می‌گردد و در واقع حکم اصل ۱۳۸ مبانی تفکیک قوا و نظارت بر اصل حاکمیت قانون را دچار آشفتگی کرده است، در شرایط فعلی و با وجود نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان، با پذیرش نظارت عام دیوان نسبت به کلیه‌ی مقررات دولتی - حتی اگر توسط رئیس مجلس ملغی‌الایثر شده باشند - می‌توان این آشفتگی را برطرف کرد.

از نظر نگارندگان، با اینکه نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان بر تکلیف دولت نسبت به تجدید نظر و اصلاح مصوبات مغایر قانون تأکید ورزید و از این طریق بر شبهات مطروحه در خصوص ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس خاتمه داد، این نظر کاملاً در خصوص نسبت نظارت رئیس مجلس و دیوان ساکت است. بنابراین با توجه به اثبات متفاوت بودن ویژگی‌ها و آثار «ابطال» و «الغای اثر»، لازم است مجلس بار دیگر امکان بررسی مصوبات ملغی‌الایثر شده را در دیوان فراهم کند و از این طریق ضمن برطرف کردن دغدغه‌ی قانونگذار اساسی در زمینه‌ی لزوم نظارت مستمر و خودکار نسبت به مقررات دولتی، امکان تضییع حقوق مردم به‌واسطه‌ی ملغی‌الایثر شدن مصوبات را از بین ببرد. از این‌رو در این سازوکار نظر دیوان عدالت اداری فصل‌الخطاب به‌حساب خواهد آمد و اگر دیوان مصوبه‌ی مورد شکایت را مغایر با قانون یا شرع یا اصول حقوقی تشخیص ندهد، آن مصوبه مانعی برای اجرا نخواهد داشت و از این

طریق همان‌گونه که قانونگذار عادی اعتبار آن را سلب کرده است، خود این مرجع دوباره به آن مصوبه اعتبار می‌بخشد. از سوی دیگر، در صورتی که دیوان آن مصوبه را مغایر با یکی از موارد ذکر شده تشخیص دهد، آن را ابطال می‌کند و از این طریق امکان جبران خسارت شهروندان فراهم می‌شود. خلاصه اینکه، تبصره‌ی ۸ الحاقی قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که امکان شکایت از مصوبات ملغی‌الاثربوده توسط رئیس مجلس به دیوان عدالت اداری فراهم شود و دیوان عدالت اداری مرجع عام صالح جهت نظارت بر مقررات دولتی به‌شمار آید.



یادداشت‌ها

۱. در ادامه‌ی مطالب هر جا واژه‌ی «دیوان» به‌تنهایی به‌کار رود، منظور «دیوان عدالت اداری» است.
 ۲. با توجه به طولانی بودن عنوان این قانون در ادامه این قانون را به‌صورت اختصار، «قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا.» به‌کار خواهیم برد.
 ۳. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ م مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰:

«هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدید نظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الآثر خواهد شد.»

 ۴. در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجراست.
 ۵. برخی این طرق را این‌گونه معرفی کرده‌اند: ۱. نظارت همگانی؛ ۲. نظارت سیاسی (از طریق طرح و استیضاح)؛ ۳. نظارت قضایی (از طریق دادگاه‌های دادگستری و دیوان)؛ ۴. نظارت اداری (از طریق سلسله مراتب اداری) (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۴۳-۴۶).
 ۶. بند الف ماده‌ی ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - رؤسای قوای سه‌گانه را به‌عنوان سمت‌های مدیریت سیاسی و تحت عنوان مقام سیاسی به رسمیت شناخته است.
 ۷. برای مشاهده‌ی ادله در خصوص مرجع قضایی بودن دیوان عدالت اداری ر.ک: احمدوند، ۱۳۹۰: ۹۰-۹۴.
 ۸. اصل ۱۲۶ سابق - مصوب ۱۳۵۸ - بیان می‌داشت:

«تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قانون بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد.»

این نتیجه را می‌توان از سخنان مخبر کمیسیون مربوطه در شورای بازنگری قانون اساسی دریافت.

برای مشاهده‌ی این مطلب ر.ک: ورعی، ۱۳۸۵: ۸۳۳-۸۳۴.

 ۱۰. برای مشاهده‌ی این مطلب در مشروح مذاکرات مجلس ر.ک:

روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران (شماره‌ی ۱۸۶۸۳)، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌ی هشتم، جلسه‌ی ۸۴، مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۶، سخنان آقای موسی‌قربانی به‌عنوان سخنگوی طراحان طرح، ص ۷

 ۱۱. به‌منظور مشاهده‌ی این مطلب در مشروح مذاکرات شورای نگهبان ر.ک: فاتحی‌زاده، ۱۳۹۳: ۷.
 ۱۲. برای مشاهده‌ی مصداق این تقسیم‌بندی ر.ک: دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۶۰.
 ۱۳. برای مشاهده‌ی نمونه ر.ک: دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۶۰.
- قانون اصلاح قانون تعیین حدود آبهای ساحلی و منطقه نظارت ایران مصوب تیرماه ۱۳۱۳ - مصوب ۱۳۳۸ -
- «ماده ۸- از قانون مصوب ۲۴ تیرماه ۱۳۱۳ و سایر قوانین که با این قانون مغایرت دارد در قسمتی که مغایر است ملغی‌الآثر می‌باشد.»
- قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ° مصوب ۱۳۸۶ -
- «ماده ۹۴- کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الآثر می‌باشد.»

۱۴. لایحه‌ی قانونی پاکسازی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور - مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۳۱ -
 «ماده ۳- قوانین مغایر با این قانون منسوخ و ملغی‌الآثر است.»
۱۵. جزء الف، بند ۱۰ ماده‌ی واحده‌ی قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ° مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ -
 الف) خرید کالا و خدمات از طریق بورس، بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات، توسط دستگاه‌های اجرایی بلامانع است. همچنین در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده‌ی ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۹ ملغی‌الآثر می‌گردد.
۱۶. برای مشاهده‌ی نمونه رک:
 - قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران ° مصوب ۱۳۸۹ -
 «ماده ۱۱۶- انجام بیمه‌های دستگاه‌های اجرائی به‌صورت انحصاری با شرکت سهامی بیمه ایران، موضوع ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب سال ۱۳۵۰ در طول سال‌های برنامه ملغی‌الآثر می‌شود.»
 - جزء (د) بند ۷ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۸ کل کشور
 «ل- در سال ۱۳۸۸ کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این بند از جمله تبصره (۳۸) دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸ ملغی‌الآثر است و ...»
۱۷. «ماده ۱۴۴- چنانچه قرار منع پیگرد یا موقوفی تعقیب یا براءة متهم صادر شود یا پرونده به هر کیفیت مختومه شود قرارهای تأمین صادره ملغی‌الآثر خواهد بود. قاضی مربوط مکلف است از قرار تأمین وثیقه رفع اثر نماید.»
۱۸. این در حالی است که با مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب تبصره‌ی ۸ الحاقی به قانون نحوه‌ی اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مشاهده می‌شود که مجلس هیچ تمایزی میان اثر نظارت رئیس مجلس و دیوان قائل نبوده و اساساً به این موضوع توجه نداشته است؛ بلکه تنها اعمال صلاحیت رئیس مجلس را همسنگ با اعمال صلاحیت دیوان فرض کرده و در نتیجه ملغی‌الآثر شدن به‌واسطه‌ی نظر رئیس مجلس را مانع رسیدگی به آن مصوبه توسط دیوان قلمداد کرده است.
 مشروح مذاکرات این قانون در روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران (شماره‌ی ۱۸۶۸۳)، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌ی هشتم، جلسه‌ی ۸۴، مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۶، قابل مشاهده است.
۱۹. یک اصل کلی برای صیانت هرچه بیشتر از حقوق و منافع شهروندان که در برخی کشورها همچون فرانسه مورد توجه قرار گرفته، موضوع قابل اعتماد و پیش‌بینی بودن نظم حقوقی کشور است که سبب می‌شود مردم بتوانند با امنیت خاطر به برنامه‌ریزی در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی بپردازند و از نظر تضییع حقوق مکتسبه‌شان نگرانی نداشته باشند. بر همین مبنا در این کشورها حتی شکایت از مقررات دولتی در مراجع قضایی به مهلت زمانی معینی محدود شده است و پس از سپری شدن آن مدت همگان به آن مقرر اعتماد کرده و می‌دانند که آن مقرر توسط هیچ مرجعی ابطال نخواهد شد. البته با توجه به اینکه این رویه در خصوص دیوان عدالت اداری در ایران به رسمیت شناخته نشده است، نمی‌توان این موضوع را یکی از مزایای نظارت دیوان به‌حساب آورد،

- اما با توجه به شرایط حاکم بر نظارت رئیس مجلس مقید نبودن زمانی این نظارت، به‌طور کلی همه‌ی مقررات دولتی را متزلزل کرده و در هر زمان ممکن است رئیس مجلس مغایرت آن‌ها را اعلام کند که این موضوع نظام حقوقی کشور را غیرقابل پیش‌بینی و اعتماد می‌کند.
۲۰. در این خصوص شایان ذکر است از سال ۱۳۶۰ که اولین قانون دیوان عدالت اداری به تصویب رسید، در ماده‌ی ۲۵ مسئله‌ی نظارت بر مقررات دولتی مورد توجه قانونگذار عادی قرار گرفت و صلاحیت ابطال آن‌ها به هیأت عمومی دیوان داده شد. در اصلاحات بعدی این قانون نیز به‌صورت مشابه چنین صلاحیتی برای این هیأت پیش‌بینی شد.
۲۱. اصل ۳۴ قانون اساسی: هر کس می‌تواند بمنظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع نماید، همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.
۲۲. «ماده ۸۰- تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد. در درخواست مذکور، تصریح به موارد زیر ضروری است:
- الف- مشخصات و اقامتگاه درخواست کننده
- ب- مشخصات مصوبه مورد اعتراض
- پ- حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده
- ت- دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده
- ث- امضاء یا اثر انگشت درخواست‌کننده
۲۳. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان به شماره‌ی ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸.
۲۴. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌ی ۴۶۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷:
- «هرچند مطابق تبصره ۸ قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن مصوب ۳۰ فروردین ۱۳۸۸ در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قانون تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد و رئیس مجلس شورای اسلامی نیز طی نامه شماره ۳۹۱۵۵ هـ/ب مورخ ۱۶ شهریور ۱۳۸۹ موارد مغایرت قانونی مصوبه معترض‌عنه را اعلام نموده و از این جهت موجبی برای رسیدگی در هیئت عمومی دیوان وجود ندارد؛ اما رسیدگی به جهات مغایرت مصوبه با شرع منصرف از حکم مقرر در تبصره مذکور می‌باشد و نظر به این‌که فقهای شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۲۵۹ مورخ ۲ آبان ۱۳۸۹ ماده ۲ آیین‌نامه معترض‌عنه را خلاف موازین شرع دانسته‌اند، لذا به تجویز ماده ۴۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه مورد شکایت ابطال و اثر آن به تاریخ صدور تسری خواهد داشت.»

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- احمدوند، یاسر (۱۳۹۰)، عدالت اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل، چ اول.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره‌ی تبلیغات و انتشارات (۱۳۸۱)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره‌ی تبلیغات و انتشارات، چ دوم، ج ۲.
- امامی، محمد، استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ پانزدهم، ج ۱.
- انصاری، مسعود و طاهری، محمدعلی (۱۳۸۸)، دانشنامه‌ی حقوق خصوصی، تهران: جنگل، چ سوم، ج ۳.
- الهام، غلامحسین، مصاحبه با عنوان «مخدوش شدن مبنای قانون اساسی در تنظیم روابط قوا، تهدیدی جدی برای حقوق مردم و مدیریت کشور خواهد بود»، قابل مشاهده در: <http://b2n.ir/dolat.ir>
- انوری، حسن (۱۳۸۴)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، چ چهارم، ج ۷.
- بیگزاده، صفر (۱۳۸۲)، شیوه‌نامه‌ی نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آئین‌نامه، تهران: خرسندی، چ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج‌دانش، چ سوم، ج ۱ و ۵.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۹)، «ابزارهای نظارتی رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه‌ی مجریه»، فصلنامه‌ی حقوق اسلامی، ش ۲۵، ص ۱۱۹-۱۴۰.
- دانش پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، مقدمه‌ی علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چ دوم.
- دانش پژوه، مصطفی (۱۳۹۱)، قلمرو اجرا و تفسیر قواعد حقوقی، تهران: جنگل، چ اول.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ اول، ج ۲.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، نامه‌ی مفید، ش ۲۶، ص ۵۱-۶۸.

- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، *مجله‌ی تحقیقات حقوقی*، ش ۴۲، ص ۱۴۹-۱۹۸.
- سوادکوهی‌فر، سام (۱۳۸۰)، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت»، *نشریه‌ی دادرسی*، ش ۲۶، ص ۶-۱۲.
- شیرزاد، امیر (۱۳۹۲)، *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، چ اول.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر، چ دوم.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ اول.
- فاتحی‌زاده، حسین (۱۳۹۳)، *نظرات استدلالی شورای نگهبان (استفساریه‌ی مقام معظم رهبری در خصوص اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)*، گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۱۳۹۳۰۱۸۴، مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴.
- فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۸۷)، «مراجع کنترل مصوبات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر کنترل مبتنی بر قانون اساسی»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۴۴-۴۵، ص ۱۳۱-۱۴۶.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۹)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، تهران: مؤسسه‌ی مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چ دوم، ج ۲.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، *مقدمه‌ی علم حقوق*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ هشتادونهم.
- کدخدایی، عباسعلی و درویش‌وند، ابوالفضل (۱۳۹۱)، «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، *فصلنامه‌ی بررسی‌های حقوق عمومی*، ش ۱، ص ۹۹-۱۱۷.
- گرگی ازندریانی، علی‌اکبر و شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۲)، «اعمال نظارت‌ناپذیر دولت»، *فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی*، ش ۵، ص ۲۱-۴۰.
- محسنی، فرید؛ غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۲)، «آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، *فصلنامه‌ی بررسی‌های حقوق عمومی*، ش ۳، ص ۷۳-۱۰۹.
- محمودی، جواد (۱۳۹۰)[الف]، *بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران*، تهران: جنگل، چ اول.
- محمودی، جواد (۱۳۹۰)[ب]، *نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه*، تهران: جنگل، چ اول.

معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ بیست و پنجم، ج ۴.
 میرمحمدی، سیدمحمد (۱۳۸۳)، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران: سمت، چ اول.
 ورعی، سیدجواد (۱۳۸۵)، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، قم: دبیرخانه‌ی مجلس خبرگان رهبری، چ اول.
 ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، «ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، ش ۳۹، ص ۲۱۳-۲۴۹.
 هاشمی، محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ بیستم، ج ۲.
 هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، «مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۸، ص ۲۷۷-۳۱۸.

(ب) لاتین

H.W.R.Wade, C.F.Forsyth (۲۰۰۴), **Administrative law**, London: Oxford university press.
 A.W.Bradley, K.D.Ewing,(۱۹۹۷) **Constitutional and Adminstrative law**, pearson Education.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی