

آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس شورای اسلامی

سیدمحمد مهدی غمامی^{۱*} و فرید محسنی^۲

۱- استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

۲- استادیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۲/۱۸

دریافت: ۱۳۹۱/۱۲/۲۴

چکیده

نظارت بر مصوبات دولت از مهم‌ترین دغدغه‌هایی است که تمامی نظام‌هایی حقوقی برای تضمین سلسله مراتب قوانین و حاکمیت قوانین بر مقررات عمومی چه از طریق نهادهای سیاسی و چه قضایی در پی آن بوده و هستند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی و قبل از آن نیز اصل (۱۲۶) سابق، مصوبات دولت را تحت نظارت یک مقام سیاسی قرار داده بود تا مقررات‌گذاری همانند قانونگذاری توسط مرجعی سیاسی و مسلط به قوانین مورد بررسی و نظارت قرار گیرد. ماحصل این نظارت مطابق اصول مذکور و ماده واحده «قانون نحوه اجراء اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه بامسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی»، ملغی‌الاثربودن مصوبات مغایر قانون (عادی) هیئت وزیران یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است. با این وجود برخی از حقوق‌دانان با اظهار ادله‌ای، درصدد توجیه عدم قوانین مذکور هستند. در این مقاله نگارنده با استناد به اظهارات مذکور و نقد آن، به عمده علل مغایرت‌های مصوبات دولت با قوانین می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: نظارت، رئیس مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین.

مقدمه

قانونگرایی ضرورت دوام و پایداری هر کشوری است. (Marek, 1954: 278) علی‌الخصوص اینکه لازم است مقامات کشوری سعی نمایند فارغ از فضای رانت، ابهام و خلاء قانونی، رضایت و مصلحت عمومی را دور از برداشت‌های شخصی و سلیقه‌ای تأمین کنند. و بدون تردید قانون غایتی ندارد جز تأمین حق و عدالت، چنانکه امام خمینی تشکیل حکومت را هدفی آلی در جهت اجرای قانون و عدالت می‌داند: «ان الحكومه الاسلاميه انما جعلت لاجل اجرا القانون و بسط العدالة الالهيه بين الناس.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۰، ج ۲: ۶۲۰) ایشان حکومت جمهوری اسلامی را حکومتی مبتنی بر قانون عدل الهی دانسته که همه در سایه قانون با امنیت کامل به سر می‌برند و هیچ مقام و حاکمی حق ندارد برخلاف مقررات و قانون قدمی بردارد، لذا با صراحت همگان و از جمله کارگزاران را به حاکمیت قانون فراخوانده و بیان نمودند: «همه باید مقید به این باشید که قانون را بپذیرید ولو برخلاف رأی شما باشد.» (خمینی (امام)، ۱۳۷۷، ج ۱۴: ۳۷۸) در واقع از بدیهیات تشکیل هر حکومت و استقرار هر نظامی، حاکمیت قانون است.

مقام معظم رهبری نیز امر حاکمیت قانون را مد نظر قرار داده، و نقض و فرار از قانون را علت بحرانی کردن اوضاع اجتماعی و اقتصادی جامعه می‌داند، به همین دلیل همواره عنوان می‌کنند: «قانون فصل الخطاب است برای عمل دولت» (بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۰/۳/۸)

بیانات امام و رهبری دو وجه دارد:

۱) این که ایشان به عنوان یک سیاست کلی نظام^(۱) بیان می‌دارند که اصل بر اجرای مفاد و اهداف قانون، بدون کم و کاست، و بدون اتباع از برداشت‌های منجر به نقض قانون است. و همانطور که می‌دانیم اصل بر لازم‌الاتباع بودن این سیاست‌ها می‌باشد کما اینکه برخی برداشت‌ها ناصواب سیاست‌های کلی نظام را ارشادی و قابل تخطی می‌دانند.^(۲) و متأسفانه رویه عملی برخی از مقامات مبین این رویکرد به صورت عملی است:

۲) وجه پنهان و آسیب‌شناسانه آن اشاره به مسائلی دارد که به طور روزمره و کلان شاهد آن هستیم یعنی نقض و فرار از قانون.

در این مقاله نگارنده با بررسی استدلال‌های مدعی غیر قانونی بودن و غیر قابل توجیه بودن نظارت رئیس مجلس بر اساس سازوکار ذیل اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، به

تحلیل مغایرت‌های ناظر به مصوبات هیئت محترم وزیران پرداخته است و در جهت اتقان این مطالعه، صرفاً به مصوباتی از هیئت وزیران اشاره کرده که به دلیل مغایرت قانون ملغی‌الآثر شده و در روزنامه رسمی - در چند سال اخیر - منتشر شده است.

مبنای قانونی کنترل مصوبات هیئت وزیران (هیئت دولت)

نظام جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی یک نظام استقلال قوا است که مطابق اصول متعددی با اینکه قوا از یکدیگر مستقل هستند ولی ابزارهایی نیز در اختیار دارند تا بر عملکرد یکدیگر نظارت سیاسی - قضایی به عمل آورده و مانع از نقض قانون و فساد قدرت گردند. بر این اساس و مطابق اصل (۷۱) قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری - علاوه بر صلاحیت نظارت - صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است و البته مفهوم قانونگذاری عبارت است از هر وضع قاعده کلی و نوعی. در مفهوم اعم چنانکه اصل (۷۱) نیز به آن اشاره کرده قانون شامل مقررات عمومی نیز می‌گردد. این صلاحیت قوه مقننه طبق اصل استقلال قوا مصرح در اصل (۵۷) خدشه ناپذیر است و البته می‌دانیم که نظام حقوقی کشور ما مانند برخی از کشورها قوه مجریه و دولت را شریک در امر قانونگذاری ندانسته است.^(۳) بلکه به طور محدود بر اساس صدر اصل (۱۳۸) به وی اجازه مقررات‌گذاری در خصوص «وظایف اداری»، «تأمین اجرای قوانین» و «تنظیم سازمانهای اداری» با رعایت صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری به مفهوم عام داده شده است. همچنین در جهت تأمین دید کارشناسانه فنی، دولت مطابق اصل (۸۵) اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت قوانین به صورت تفویضی تدوین و تصویب می‌کند. (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۳۲)

با توجه به صلاحیت قانونگذاری و همچنین نظارت مجلس - که قاعدتاً سیاسی است - ، برای آنکه مفاد قوانین مصوب مجلس به نحو صحیحی در مقررات مصوب دولت متبلور شود، قبل از بازنگری قانون اساسی، اصل یکصد و بیست و ششم، رئیس‌جمهور را مرجع نظارت بر مصوبات دولتی قرار داده بود: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد.» این نظارت از آن جهت که هیئت وزیران توسط نخست وزیر اداره می‌شد (اصل یکصد و سی و چهارم

سابق) و وی نیز منتخب مجلس بود مطلوب به نظر می‌رسید. البته از آن جهت که شورای نگهبان در یک نظریه تفسیری^(۴) این نظارت را به قبل از اجرا کشانده بود، اصل «عدم تعطیلی امور عمومی» با خدشه روبرو می‌شد. ولی به هر حال مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مبین سابقه مطلوب نظارت بر مصوبات دولت است و از آن جهت که با توجه به حذف مقام نخست وزیر و اعطای صلاحیت ریاست هیأت وزیران به رئیس‌جمهور، بقای این نظارت در زمره اختیارات رئیس‌جمهور ممکن نبود^(۵)، آن‌ها مجلس و رئیس آنرا مقامی صالح در خصوص اجرای این نظارت تشخیص دادند.^(۶) این اعطای صلاحیت از آن جهت که لازم بود برداشت مبتنی بر رویکرد قانونگذار نیز در مفاد مقررات تضمین گردد ضروری بود. چرا که مجلس صلاحیت انحصاری تفسیر قوانین عادی را مطابق اصل هفتاد و سوم بر عهده دارد. (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۳۲-۴۳۳)

بر اساس ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۶۸ جمهوری اسلامی ایران «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 اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.» همچنین ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی هم مقرر می‌کند: «تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

در این راستا در سال ۱۳۶۸ قانونی عادی تحت عنوان «نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» وضع شد که اشعار می‌دارد: «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 بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیأت 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 اجراء را صادر نماید.» این ماده واحده با الحاقات آتی هم اکنون (۸)

تبصره دارد و مفاد آن‌ها همگی بر قاطع بودن نظر رئیس مجلس حتی بر آراء دیوان عدالت اداری حکم می‌کند. این نظارت مطابق قوانین به سایر نهادهای تصمیم‌گیر از جمله شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی موضوع تبصره ماده (۳۸) و تبصره «۲» ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و همچنین مصوبات شورای عالی استان‌ها موضوع تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز شهرها (مصوب ۱۳۸۸ مجلس و اصلاحیه مجمع تشخیص مصلحت نظام) تسری می‌دهد.

به این ترتیب در نظام کنترل و نظارت، مجلس شورای اسلامی از طریق ریاست مجلس بر نحوه مقررات گذاری دولت نظارت می‌کند تا مفاد و روح قوانین (مطابق اصل ۱۳۸) در جهت حاکمیت قانون تضمین گردد.

با این وجود عوامل متعددی وجود دارد که هم امکان نظارت جامع و کامل را برای رئیس مجلس فراهم نمی‌آورد و هم دولت در مواردی از احکام قانون در جهت وضع مصوبات خود تبعیت نمی‌کند. در هر صورت تا اندازه‌ای این اتفاق نسبت به وظایف دولت در اداره امور عمومی و ارایه خدمات عمومی طبیعی است ولی تعداد مغایرت‌ها نسبت به تعداد مصوبات صادره در برهه‌هایی رشد صعودی داشته است. این اتفاق در دولت‌های هشتم و نهم از جهت رشد متناوباً صعودی قابل مطالعه است. رئیس‌جمهور دولت نهم در این خصوص نامه‌ای را خطاب به رهبری درباره ارسال کرد که پس از بحث و بررسی موضوع، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۳ هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه نظر هیأت مذکور به مقام معظم رهبری به شرح ذیل اعلام گردید: «الغاء اثر مصوبات دولت توسط رئیس محترم مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قوانین مصوب مجلس است. رئیس‌جمهور محترم نیز در نامه ارجاعی، پیش‌بینی چنین اختیاری در قانون عادی را موجب توسعه اختیارات رئیس مجلس در اصول یادشده و تضییق اختیارات دولت دانسته‌اند. از آنجا که عمده اختلافات و ناهماهنگی‌ها در این زمینه به اختلاف برداشت از اصول یادشده مربوط می‌شود و با توجه به تأکید بند نخست راهبردهای ابلاغ شده اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ بر استفاده از راه‌هایی مانند تفسیر قانون اساسی برای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، تفسیر شورای نگهبان از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در این مورد که آیا اصول مذکور اختیار الغاء اثر مصوبات دولت را به رئیس مجلس اعطا می‌کند یا خیر، راه‌گشا خواهد بود. چنانچه اعلام نظر هیأت عالی در خصوص برداشت از اصول فوق نیز

موردنظر رهبر معظم انقلاب اسلامی باشد، متعاقباً اعلام نظر خواهد شد.» پاسخ شورای نگهبان در راستای تضمین حاکمیت قانون کاملاً قابل پیش بینی و منطبق بر موازین بود. تفسیر شورا که هم سنگ مفاد قانون اساسی است در مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ به شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱م تصریح می‌دارد: «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 ملغی‌الاثرب خواهد شد.» (پورتال شورای نگهبان، تفسیر ذیل اصل ۱۳۸) با این وجود دولت همچنان رویه سابق خود را ادامه داد. در این مقاله در راستای آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت، باید به دو دسته از علل می‌پردازیم.

۱- برداشت‌های منجر به مغایرت

این برداشت‌ها مبنائاً موجبات مغایرت را فراهم می‌کند و دو هدف عمده را پیگیری می‌کنند: اول اینکه وضع اصول مذکور را اشتباه و متضاد با سایر مفاد قانون اساسی معرفی کرده؛ دوم تفسیری که تضمین ذیل اصل و مفاد قانون نحوه اجرا را مخدوش می‌کند. به این ترتیب و مبتنی بر این برداشت‌ها، دولت اولاً سعی می‌کند تا بخشی از مهم‌ترین مصوبات خود را برای رئیس مجلس ارسال نکند و ثانیاً به انحای مختلف به نظر رئیس مجلس و تبصره چهارم الحاقی ماده واحده اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) عمل نکند.

۱-۱- برداشت‌ها دولت از اصل (۸۵) و (۱۳۸) و نتایج آن

۱-۱-۱- دولت و حقوقدانان موافق نظر وی چنین ابراز می‌دارند که اصول (۸۵) و (۱۳۸) هم با سایر اصول مغایرت دارند و هم برای رفع این مغایرت باید تفاسیر خاصی را ارایه کرد:

۱. اصول مذکور موجب اختلال در تفکیک قوا مندرج در اصل (۵۷) می‌شوند. (محمد نژاد، ۱۳۹۱، منشی زاده، ۱۳۹۱)
۲. وضع قانون عادی اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) بر خلاف قانون اساسی بوده (به داغی، ۱۳۹۱) و (منشی زاده، ۱۳۹۱) و صلاحیت رئیس مجلس را خلاف قاعده عدم صلاحیت افزایش می‌دهد. (محمد نژاد، ۱۳۹۱)
۳. تفاسیر شورای نگهبان از اصول (۸۵) و (۱۳۸) استقلال قوا و برخی دیگر از اصول قانون اساسی را مختل می‌کند. (احمدی نژاد، ۱۳۹۱)

۴. پذیرش ضمانت اجرای اصول مذکور موجب اختلال در نظم اجرایی و اداری کشور (بداغی، ۱۳۹۱) و نافی اختیارات مقام دوم کشور است که توسط بیش از ۵۰ درصد ملت تعیین می‌گردد. (احمدی نژاد، ۱۳۹۱)
۵. باید از اصول مذکور تفسیر مضیق ارایه داد یعنی صرفاً نظارت استطلاعی رئیس مجلس مورد قبول است. (محمد نژاد، ۱۳۹۱، منشی زاده، ۱۳۹۱، الهام، ۱۳۹۱)
۶. وضع تبصره ۸ الحاقی قانون اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) نقض اصل نظارت دیوان عدالت اداری و ایجاد یک نهاد موازی محسوب می‌گردد. (منشی زاده، ۱۳۹۱)
۷. رئیس مجلس با ابلاغ مغایرت‌ها به دستگاه‌های اجرایی هم اصل سلسله مراتب اداری (بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ رئیس‌جمهور) و هم مفاد قانونی (عباسی، ۱۳۹۱) را نقض می‌کند.
۸. غیرقانونی بودن تسری اختیارات ریاست مجلس از اصل ۱۳۸ (تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر) و ۸۵ (اساسنامه‌های سازمان‌های دولتی و...) به اصل ۱۲۷ (تصمیمات نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور) و اصل ۱۳۴ (تصمیمات هیأت وزیران در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی) و اصل ۱۲۶ (مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور).
۹. هیچ نمونه مشابهی از نظارت مورد نظر در سایر کشور وجود ندارد. (بداغی، ۱۳۹۱، محمدنژاد، ۱۳۹۱)
۱۰. مشروح مذاکرات قانون اساسی نافی نظارت رئیس مجلس است. (محمدنژاد، ۱۳۹۱)
۱۱. مفهوم «تجدیدنظر» در اصل (۱۳۸) به مفهوم تجدیدنظر در نظام قضایی است یعنی اگر تصمیم و مصوبه دولت مغایر قانون بود مرجع تجدیدنظر کننده حق الغاء اثر ندارد بلکه باید به دولت برای اخذ تصمیم مقتضی ارسال کند. (الهام، ۱۳۸۹، الهام، شماره خبر ۱۲۵۰۰۳، رجا نیوز)
- ۱-۲- نتایج ناشی از برداشت‌های دولت
- بدیهی است که برداشت‌های مذکور اهداف و نتایجی را دنبال می‌کنند که ذیل اصول (۸۵) و (۱۳۸) را از حیز انتفاع ساقط و مانع اعمال نظارت بر تصمیمات قوه مجریه می‌گردد. نتایج این برداشت‌ها عبارت‌اند از:

الف) عدم ارسال مصوبات برای رئیس مجلس

هیچ کدام از برداشت‌های مذکور در بند (۱-۱-۱) مبین این نکته نمی‌توانند باشد که صراحت اصول مذکور بیان می‌دارد: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد.» با این وجود، عملاً دولت مصوبات را برای رئیس مجلس بصورت گزینشی ارسال کرده و می‌کند. خباز از اعضای دوره‌های متفاوت هیئت تطبیق در پاسخ به ادعایی که علی صدوقی - دبیر هیئت دولت - در خصوص اینکه دولت مصوبات را برای رئیس مجلس ارسال می‌کند ولی رئیس مجلس آنها را به هیئت تطبیق نمی‌دهد^(۷) اظهار می‌دارد: «رئیس مجلس اگر مصوبه‌ای دریافت کند برای ما می‌فرستد بنابراین برای رئیس مجلس نمی‌فرستند که ایشان هم چیزی به ما نمی‌دهند و ما از کانال‌های غیررسمی مصوبات را دریافت می‌کنیم. ما مجبور می‌شویم که مصوبات را از کانال‌های دیگر مانند روزنامه رسمی، دیوان محاسبات، اداره قوانین مجلس، سایت دولت و... دریافت کنیم.» (روزنامه شرق، شماره ۱۶۹۵ به تاریخ ۹۱/۱۲/۲۳، ص ۲)

به طور عمده مصوباتی که با ایرادات واضح روبرو هستند برای رئیس مجلس ارسال نمی‌گردند همانند مصوبات استانی، مصوبات استخدامی (همانند مهر آفرین،^(۸) استخدام ۱۵۰۰ نفر در نهاد^(۹) و لغو استخدام شرکتی^(۱۰)) و... دولت همچنین از عناوینی همچون «تفاهم‌نامه»، «توافق‌نامه» و... نیز بهره می‌گیرد تا مصوبه خود را از شمول عنوان «تصویب‌نامه» خارج و بدین ترتیب آنها را برای رئیس مجلس ارسال نکند. در حالی که طبق تبصره (۱) قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) دولت نه تنها مصوبات، بلکه باید مستندات و گزارش توجیهی مصوباتش را هم برای دولت ارسال کند. همچنین در جهت تصریح به اطلاق کلیه مصوبات دولت اعم از اینکه آن مصوبه چه نامی دارد، در تبصره هشتم الحاقی قانون مذکور از عبارت «تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور» استفاده شده تا صرفاً ملاک «مرجع تصویب» باشد و نه عناوینی که دولت بر «مصوبات» خود می‌نهد.

ب) عدم رعایت نظرات رئیس مجلس

نتیجه منطقی تمامی برداشت‌هایی که در بند (۱-۱-۱) گفته شد می‌تواند مستمسکی باشد در توجیه نقض قانون. چنانکه به دو روش با عدم رعایت نظرات رئیس مجلس مواجه هستیم:

۱. عدم اجرای صریح و قطعی نظرات رئیس مجلس

متأسفانه در خصوص برخی از تصویب‌نامه‌های دولت به طور صریح شاهد آن هستیم که مصوبه بعد از اعلام نظر رئیس مجلس و گذشت زمان یک‌هفته، عمداً و عالماً کما فی السابق در حال اجرا است. خانم بداغی معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص عدم وجود ضمانت اجرای اعمال نظرات رئیس مجلس می‌نویسد: «در این اصل اجازه ملغی‌الاثراً نمودن مصوبه داده نشده است و پیش‌بینی چنین ضمانت‌اجرائی علاوه بر اینکه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی پیش‌بینی نشده است مغایر اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی که صراحتاً ابطال مصوبات دولت توسط دیوان عدالت اداری را پیش‌بینی کرده است می‌باشد این روش الغای مصوبات دولت موجب اختلال در نظام اداری و اجرایی کشور می‌شود.»^(۱۱) بداغی در ادامه توضیح می‌دهد اقدام رئیس مجلس نقض قانون اساسی است و در نتیجه رئیس‌جمهور ضمن تمرد از آن باید طبق اصل ۱۱۳ اقدام به اخطار قانون اساسی نماید: «رئیس‌جمهور به پاسداری از قانون اساسی سوگند خورده و بدیهی است نمی‌تواند نسبت به نقض قانون اساسی بی تفاوت باشد. بنابراین طبیعی‌ترین کاری که ممکن است انجام دهد اخطار و تذکر است.»

ظاهراً بر اساس همین استدلال‌هاست که رئیس‌جمهور -محمود احمدی‌نژاد - بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ را به شرح زیر به تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ کرده است:

«رئیس‌محترم مجلس شورای اسلامی به استناد مصوبه عادی ضمن مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی برخی مصوبات مربوط به دولت و مراجع و مقامات دولتی که بعضاً حتی خارج از صلاحیت مصوبه یاد شده نیز می‌باشد را مغایر تشخیص داده و لغو می‌نماید.

به استناد اصل ۱۱۳ و ۱۲۱ قانون اساسی و به عنوان وظیفه اعلام می‌نماید که علاوه بر ایرادات متعدد به این اقدام و رویه، هیچ یک از اصول قانون اساسی چنین اختیاری را صراحتاً و یا تلویحاً به رئیس‌محترم و حتی مجلس شورای اسلامی اعطا نکرده است...»

این تحلیل را غلامحسین الهام در مورخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۹۱ چنین تکمیل می‌کند: «رئیس مجلس به محض اینکه مصوبه‌ای را مغایر می‌داند در روزنامه رسمی به‌عنوان نهاد رسمی انتشار قوانین و مقررات رسمی کشور منتشر می‌کند و این توجیه حقوقی ندارد؛ نشر در روزنامه رسمی آن هم نظری که نهایی نیست، خود خلاف اصول است... این اقدام

ممکن است در اجرا تشکیک و تردیدی بر خلاف قانون ایجاد کند و نظم را در کشور مختل کنند» (رجا نیوز، شماره خبر ۱۲۵۰۰۳) در حالی که فارغ از عدم توجه رییس جمهور و معاونش به صراحت قانون نحوه‌ی اجرا اصول (۸۵) و (۱۳۸)، این امر کاملاً مبرهن است که مطابق مواد (۵) و (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۸) مصوبات دولت باید در روزنامه رسمی منتشر شود و به همین جهت الغاء و اصلاح آن نیز در جهت تضمین حق دسترسی به اطلاعات عمومی باید در روزنامه رسمی منتشر گردد.

۲- عدم اجرا با احیاء ضمنی

در مورد برخی مصوبات، دولت به صورت فعال اقدامی در نادیده گرفتن نظر رئیس مجلس صورت نمی‌دهد بلکه مصوبه ملغی‌الاثرا شده را در قالب یک مصوبه جدید^(۱۲) همچنان حاکم و جاری می‌داند. با این اقدام دولت دستگاه‌های اجرایی را به این باور می‌رساند که احتمالاً از مصوبه ملغی‌الاثرا شده، رفع اثر شده و همچنان آن مصوبه مجری است.

۲-۱- تحلیل استدلال‌های دولت ناظر به مفاد اصول (۸۵) و (۱۳۸)

در تمامی نظام‌های حقوقی اصل «حاکمیت قانون» حداقل به مفهوم شکلی پذیرفته و بدیهی است که همه (چه فرمانداران و چه فرمانروایان) باید مفاد قوانین را رعایت نمایند و همچنین میان قوانین اصل سلسله مراتب هنجارها حاکم است یعنی قواعد مادون الزاماً باید قوانین و مقررات مافوق را رعایت کنند. در این میان بیش از همه، مقامات اجرایی که اختیارات محدودی در قاعده‌گذاری دارند باید مصوبات و آیین‌نامه‌هایی را که تصویب می‌کنند مبتنی بر «آنچه قانون می‌گوید»^(۱۳) باشد یا حداقل هیچ مغایرتی با مفاد یا اهداف قوانین نداشته باشد. (AJDA, 2004: 357) این همان ایده‌ای است که از ابتدا در اصول متعددی از قانون اساسی مخصوصاً اصول (۱۲۶) و (۱۷۳) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ نمود یافت و در اصلاحات سال ۱۳۶۸، قانونگذار قانون اساسی با تمام تغییرات ساختاری قوه مجریه، به شدت بر آن تأکید نمود. (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰: ۹۹۳-۱۰۱۰) علیهذا در نظام حقوقی ایران دو نهاد به نظارت بر تصویب‌نامه‌های دولت می‌پردازند: دیوان عدالت اداری که همه تصمیمات همه مراجع دولتی و عمومی را به شرط شکایت مطابق اصل (۱۷۳) بررسی می‌کند؛ و رئیس مجلس شورای اسلامی که فقط تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران موضوع اصول (۸۵) و (۱۳۸) و یا هر مصوبه‌ای که ماهیت

تصویب‌نامه داشته و مصوب مقامات مذکور در این اصول باشد^(۱۴) را رسیدگی می‌کند.^(۱۵) در این فرآیند اگر رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر قانون اعلام کند مصوبه مطابق صدر ماده واحده نحوه‌ی اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) ملغی الاثر می‌شود.

نظارت رئیس مجلس تکمیل‌کننده فرآیند نظام «تبادل و نظارت» در مدل تفکیک قوا می‌باشد. گرچه در این نظارت کاستی‌هایی وجود دارد علی‌الخصوص اینکه چرا اختیار رئیس مجلس شامل سایر نهادهای مقررگزار حکومتی نشده و صیانت از حاکمیت قانون و نظام تبادل و نظارت را با خلل کاستی فقدان نظارت مواجه کرده ولی نباید نسبت به همین میزان نظارت نیز شاهد تمرد باشیم.

جدول زیر رسیدگی رئیس مجلس را به تصویب‌نامه‌های حاصله (از منابع مختلف با توجه به عدم ارسال تمام مصوبات توسط دولت) طی یک دهه اخیر نشان می‌دهد:

سال	تعداد مصوبات حاصله ^(۱۶)	مغایرت	عدم مغایرت	درصد مغایرت
۱۳۹۱ (تار دهبهشت ۹۲)	۷۰۰	۷۵	۴۲۰	۱۰,۷٪
۱۳۹۰	۹۰۶	۱۷۷	۶۲۱	۱۹,۵٪
۱۳۸۹	۹۴۱	۲۹۹	۶۳۳	۳۳٪
۱۳۸۸	۸۵۴	۱۳۹	۵۵۳	۱۶,۲٪
۱۳۸۷	۹۷۶	۹۴	۵۰۴	۹,۶٪
۱۳۸۶	۱۳۰۳	۷۲	۸۰۴	۵,۵٪
۱۳۸۵	۲۴۵۶	۵۴	۸۰۶	۲,۱٪
۱۳۸۴	۱۸۶۸	۱۲۱	۸۳۶	۷,۷٪
۱۳۸۳	۱۲۷۹	۹۹	۱۰۰۳	۷,۷٪
۱۳۸۲	۱۱۱۳	۱۲۳	۸۰۳	۱۱٪
۱۳۸۱	۱۳۹۸	۹۷	۸۶۲	۶,۹٪
۱۳۸۰	۱۰۷۷	۶۲	۸۵۵	۵,۷٪

۱-۲-۱- مطالعه تطبیقی

همانطور که گفتیم عده معدودی از حقوقدانان ادعا می‌کنند که چنین نظارتی در سایر نظام‌های حقوقی سابقه ندارد. البته آن‌ها منکر لزوم بررسی برای انطباق مصوبات دولت نمی‌شوند بلکه بیان می‌کنند که این نظارت باید صرفاً توسط یک مرجع قضایی مانند دیوان عدالت اداری صورت گیرد. در پاسخ باید گفت بدون تردید باید دو بحث را از هم تفکیک کرد. اول اینکه آیا تصویب‌نامه‌های دولت باید منطبق و مطابق قانون باشند و برای تضمین این تطابق مرجعی لازم است؟ دوم اینکه این مرجع آیا می‌تواند یک نهاد سیاسی

همانند مجلس و رئیس آن باشد؟

به راستی پاسخ سوال اول میان همه حقوقدانان به عنوان یک فرض بدیهی مثبت است ولی آیا می‌توان این نظارت را به مرجعی سیاسی داد؟ در پاسخ باید گفت اولاً مجلس و اجزاء آن در کنار شأن قانونگذاری دارای شأن نظارتی هم هستند. شأنی که بسیاری از حقوقدانان معتقدند باید بر قانونگذاری اولی باشد. کما اینکه در بسیاری از کشورها وظیفه اصلی مجلس نظارت بوده و از ابزارهای متعددی در این زمینه بهره‌مند است. (Yamamoto, 2007, p:11) به علاوه آنکه سازوکار نظارت، ضرورتاً نباید گزیده برداری از سایر کشورها باشد بلکه مهم کارآمدی ابزار برای تأمین هدف است. بر همین اساس این شأن در مشروح مذاکرات مجلس بازننگری آن هم در جلسات ابتدایی مورد تأکید قرار گرفته است.^(۱۷) ثانیاً، سیاسی بودن خصوصیت نظام «تعاقد و نظارت» برای تضمین صحت کارکردهای نهادی هر قوه است. به عبارت دیگر وقتی دو قوه از سه قوه ماهیت سیاسی دارند ما در حال بحث از نظام «تعاقد و نظارت» و حتی پاسخگویی قوه مجریه به قوه مقننه حتی در حد رئیس‌جمهور (اصل ۱۲۲ قانون اساسی) هستیم. به علاوه آنکه در اینجا سیاسی بودن نهاد مجلس یا رئیس آن مجوزی برای عمل سلیقه‌ای نیست بلکه به نمایندگی از خصوصیت صلاحیت انحصاری مجلس در قانونگذاری و فهم قانون (تبصره ۲) ماده واحده، این رئیس مجلس است که برای تضمین رعایت قوانین «با ذکر دلیل» موارد مغایرت را به رئیس‌جمهور اعلام می‌کند. مغایرتی که متکی به مجموعه‌ای از کارشناسان عضو هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین است. این نهاد مشورتی متشکل از مجموعه‌ای از متخصصان حقوقی و مالی است که در جهت اتقان نظرات، از معاونین وزراء و متخصصین دولتی استفاده می‌شود.^(۱۸) این هیئت در ابتدا هر مصوبه را بررسی مقدماتی کرده و برای دولت ارسال می‌کند تا اگر دولت مبتنی بر نص یا مصلحت خاص قانونی اقدام به تصویب مصوبه مزبور کرده است هیئت و رئیس مجلس آنرا هم لحاظ نمایند و در صورت وجود نص قانونی از مغایرت مقدماتی و غیر قطعی عدول کنند. (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۳۷-۴۳۵) و اتفاقاً چنین عملکردهای نظارتی مبناء مشابهی در سایر کشورها دارد. چنانکه در فرانسه نیز نهادهایی با ماهیت سیاسی این وظیفه را انجام می‌دهند:

الف) اولین نهاد خود پارلمان (مجلس و سنا) است که در فرانسه مطابق ماده (۶۷)

قانون ۲۰۰۴-۱۳۴۳ مورخ نهم نوامبر ۲۰۰۴^(۱۹) این وظیفه را بر عهده دارد. به این ترتیب که در یک دوره حداکثر ۶ ماهه از تصویب یک قانون دولت موظف است گزارشی را به مجلس بدهد که ناظر به کلیه آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت در آن مورد است. به این ترتیب که «آیا دولت مر و عین آنچه قانونگذار گفته است را به اجرا درآورده است؟ آیا مفاد مقررات دولت ضروری است و آیا اهداف قانون^(۲۰) تأمین شده است؟» به این ترتیب دولت دو وظیفه اساسی دارد اول اینکه تصویب‌نامه‌های الزامی را حداکثر شش ماهه تصویب کند و دوم اینکه مصوبات منطبق بر مفاد و روح قوانین باشد. وظیفه این اعمال نظارت بر عهده کمیسیون نظارت بر اجرای قوانین^(۲۱) است. گزارش منتشره توسط این کمیسیون (هم در سنا و هم در مجلس) علاوه بر فاقد اعتبار کردن تصویب‌نامه‌های مغایر قوانین، اعلام عمومی هم می‌شود.

ب) در نظام حقوقی فرانسه تصویب‌نامه‌های دولت قبل از تصویب نیازمند مشورت الزامی با شورای دولتی^(۲۲) هستند. این مشورت گرچه صرفاً مشورت است ولی موجب اتقان مصوبات دولت می‌شود و یک نظارت پیشینی به شورای دولتی می‌دهد که امکان ابطال مصوبات مغایر قانون مخصوصاً مواردی که هیئت وزیران به نظر شورا عمل نکرده‌اند را فراهم می‌کند.

۱-۲-۲- تفسیر لازم‌الاجرا برای طرد برداشت‌های شخصی

به تبع ابهامات مطروح توسط برخی حقوقدانان، نهایتاً شورای نگهبان در جهت اصرار بر مفهوم «بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین» و «برای تجدید نظر» ذیل اصول (۸۵) و (۱۳۸) به عنوان ضمانت اجرای حاکمیت قانون و بنا به درخواست هیأت عالی حل اختلاف میان قوا به تفسیر ذیل اصول مذکور، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ نظریه تفسیری خود را به شرح زیر اعلام کرد. «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 ملغی‌الاثراً خواهد شد.» (نظریه شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱/م/تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰، پورتال شورای نگهبان)

۲- مغایرت‌های مربوط به محتوای تصویب‌نامه‌ها

برخی از مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت نه به جهت برداشت‌های اخیراً مطرح شده بلکه به دلیل مسائلی است که دولت‌های گذشته نیز با آن روبرو بوده‌اند. این مسائل بیشتر

به محتوای مصوبات و مفاد مقررات مربوط مرتبط است.

۲-۱- عدم دقت دولت به احکام قانونگذار

در مواردی شاهد آن هستیم که دولت از کلیات یک قانون مطلع است ولی خود را از دقت در مفاد و شمول آن معاف می‌داند و یا از این حیث دقت لازم را اعمال نمی‌کند. تضییق یا توسعه شمول احکام و شرایط قانون^(۲۳) و یا عدم تصریح به الزامات مقتضی^(۲۴) و عدم رعایت تشریفات قانونی^(۲۵) این دست است.

۲-۲- فشارها و خواست‌های اجتماعی و گروهی

در مواردی دولت بنا به یک سری از فشارها و ضرورت‌های اجتماعی قصد می‌کند تا مصوباتی را مغایر با قانون و یا بر لبه ابهام آمیز آن وضع نماید. عمده این مصوبات در سفرهای استانی وضع می‌شوند. به این ترتیب که دولت فارغ از مطالعات کارشناسی، وعده‌ها و تصمیماتی اخذ می‌کند که دارای بار مالی پیش بینی نشده (مواد ۲۹ و بند (ت) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و قوانین سلف آن) است و با ایرادات بودجه‌ای (ماده ۷ قانون محاسبات عمومی کشور) روبرو است.^(۲۶) به علاوه مصوبات بسیار زیاد مربوط به تبدیل وضعیت از قراردادی به رسمی از این دسته می‌باشند.^(۲۷) همچنین مصوبه جنجال آمیز دولت در الزام دستگاه‌ها به تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادی نیز با توجه به استدلال‌های متعدد هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین در خصوص مغایرت با مفاد متعددی از مواد قانون مدیریت خدمات کشوری (از جمله مواد ۱۳، ۱۷ و...) نیز ناشی از فشارها و خواست‌های اجتماعی است که دولت را بر آن می‌دارد بدون درخواست برای تغییر و اصلاح مفاد مذکور قانونی (لایحه) که بعضاً در قالب یک سیاست دنبال می‌گردند (سیاست کوچک سازی دولت) به یک خواسته بر خلاف مصالح عمومی و قانونی پاسخ دهد.

این موضوع در خصوص اعطای امتیاز به برخی اقشار و افراد نیز در این قالب قابل تحلیل است برای مثال اعطای حقوق و مزایای هنگفت اعضای هیئت مدیره موسسات و شرکت‌های دولتی^(۲۸) و یا ورود خودرو برای افراد خاص و شرایط تبعیض آمیز.^(۲۹) در این میان مصوبات دولت در خصوص تولید خودروهای فاقد استاندارد نیز با توجه به حمایت دولت از این صنعت و انحصاری کردن آن همواره با فشار خودروسازان و نیاز عمومی ناشی از عدم امکان انتخاب و بازار انحصاری روبرو بوده است.^(۳۰)

۲-۳- اصرار دولت بر اعمال غیر قانونی

منظور از اصرار دولت بر اعمال خلاف مندرجات قانون آن است که مصوبه و یا تصمیم دولت آشکارا حکمی از احکام قانونگذار را هرچند شکلی نقض می‌کند. نتیجه این قانون‌شکنی که البته ممکن است به دلیل عدم اطلاع از مفاد قانون رخ دهد می‌تواند نظام اداری - اقتصادی کشور را مختل نماید. برخی از مهم‌ترین موارد شایع عبارت‌اند از:

الف) در برخی مصوبات علی‌الخصوص مصوباتی که قانونگذار برای تأمین مصالحی تصریح به اخذ پیشنهاد یا تأیید مرجعی رسمی و دستگاه معینی کرده، دولت خود را بی‌نیاز از اخذ پیشنهاد یا تأیید مذکور می‌داند. این فقدان پیشنهاد^(۳۱) یا تأیید به طور خاص در مورد نهادهای مستقل از قوه مجریه بیشتر تکرار می‌شود گرچه یک فرآیند شکلی - تشریفاتی به نظر می‌رسد ولی بدون تردید جوانبی که قانونگذار ملحوظ داشته بواسطه عدم رعایت این مفاد آلی مغفول خواهد ماند. همین رویه‌ی دولت، در مواردی نیز باعث اخلاف در تصمیم‌گیری برخی نهادها شده است چنانکه دولت به‌جای آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کند^(۳۲) یا صلاحیت آن‌ها را مختل یا مقید می‌کند.^(۳۳)

ب) از طرف دیگر در برخی مصوبات احکام قانونگذار به نحو ماهوی در مصوبه رعایت نمی‌شود به این ترتیب که مفاد مصوبه مکانیزم و فرآیندی فارغ از فرآیند مورد نظر قانونگذار را ارایه کرده است برای مثال در مصوبات و اساسنامه نهادها و شرکت‌ها به طور مکرر شاهد عدم رعایت الزامات مربوط به قانون برگزاری مناقصات (به ویژه مسئله معاملات متوسط و بزرگ و ترک تشریفات)^(۳۴) و یا قانون محاسبات (به ویژه مسئله عدم استفاده از محل اعتباری مصوب مربوط،^(۳۵) تأمین بار مالی^(۳۶) و عدم واریز درآمدها و وجوه به خزانه^(۳۷)) و همچنین اجرای عادلانه قانون مدیریت خدمات کشوری^(۳۸) هستیم.

از نمونه‌های خاص و بارز اصرار دولت بر خروج از قانون مسئله سازمان تأمین اجتماعی است که البته نگارش بسیار بی‌دقت قانونگذار بر امکان سوء استفاده از فرصت ایجاد شده موثر بوده است. از یک طرف مفاد اساسنامه مذکور، برای انتصاب یک فرد دچار تغییرات می‌گردد و از سوی دیگر وظایف و اختیارات وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به معاون اول رئیس‌جمهور تفویض می‌گردد.^(۳۹)

۲-۴- تأکید بر تبعیض و تخفیف‌ها

دولت در موارد بسیاری اقدام به صدور مصوباتی می‌کند که مبنای عدالت در آنها با

اعطای امتیاز و ترجیح و تخفیف نقض می‌گردد. برای مثال تبصره «۱» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم و بند «۵» ماده (۱۲) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که هرگونه تبعیض را محکوم می‌کند.^(۴۰)

۲-۵- اصلاح مصوبه توسط مقام فاقد صلاحیت

رئیس‌جمهور در ذیل بخشنامه شماره ۱۱۸۰۱، اصلاح مصوبات دولت را از طریق سلسله مراتب و نه اعلام نظر رئیس مجلس ممکن دانسته است. اما عملاً بعد از اعلام مغایرت توسط رئیس مجلس، بسیاری از مصوبات را دبیر هیئت دولت رأساً خود اصلاح می‌کند. دبیر مذکور که بعضاً تحت عنوان «اشکال تحریری»، اقدام به اصلاح مصوبات دولت^(۴۱) و رفع مغایرت^(۴۲) می‌کند مورد اعتراض رئیس مجلس قرار گرفت به این ترتیب که «اخیراً مشاهده می‌گردد که بعد از ابلاغ نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت دانستن تمام یا قسمتی از مصوبه با قانون، دبیر محترم هیأت دولت، با اعمال اصلاحات شکلی یا محتوایی، در صدد ابلاغ نظرات دولت به دستگاههای اجرائی و انتشار آن در روزنامه رسمی بر می‌آید. از آنجا که این امر با قطع نظر از اقدام دبیر محترم هیأت دولت در بررسی‌ها و اعلام نظرها که در جای خود شایسته تقدیر و تشکر است، چون در چارچوب قوانین موضوعه نمی‌باشد و تا قبل از وصول جوابیه رسمی هیأت محترم وزیران یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، متضمن اعمال اصلاحات و رفع ایرادات و صدور مصوبه اصلاحی در موعد مقرر قانونی رافع ایرادات نخواهد بود، علیهذا، نظرات و آراء ابلاغی رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت دانستن تمام یا قسمتی از مصوبه از جمله راجع به تصویب‌نامه‌های ذیل، کماکان به قوت خود باقی است و نامه‌های دبیر محترم هیأت دولت، قانوناً رافع ایرادات و مغایرت‌های اعلامی و حسب مورد نافی مسئولیت هیأت محترم وزیران یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر مبنی بر صدور مصوبه‌های اصلاحی نمی‌باشد.»^(۴۳)

۲-۶- عدم بیان مستندات و اطلاعات مربوط به مصوبات

بدون تردید بخش عمده‌ای از مصوبات دولت مصوباتی است که دولت مطابق اصل (۱۳۸) به عنوان «آیین‌نامه‌های اجرائی» اقدام به وضع آن کرده است ولی غیر از آنکه در ارسال مصوبات به طور جدی تعلق می‌نماید: «هیأت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن

به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیأت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند.» به این ترتیب برخی موارد مغایرت رئیس مجلس به جهت عدم اطلاع از مصالح و نصوص مورد نظر دولت است. در حالی که وجود مستند و اطلاعات مذکور اگر در اختیار رئیس مجلس در قالب یک پیوست الزامی قرار می‌گرفت مغایرت اخذ نمی‌شد و یا کیفیت آن به وجه دیگری بود. تمامی مصوبات استانی با این کاستی روبرو هستند.

نتیجه‌گیری

در واقع در خصوص اعمال نظارت بر مصوبات دولت، این دولت است که باید با شناخت جایگاه خود در نظام حاکمیت قانون پیشاپیش پذیرای اعمال نظارت یک نهاد قانونی دیگر بر مصوبات خود باشد کما اینکه بسیاری از این مصوبات فاقد کارشناسی لازم توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری و یا دستگاه اجرایی مربوط است و از این جهت یک تعامل مفید در راستای تضمین کارکردی حاکمیت قانون در کشور بوجود می‌آید. در این مقاله به اجمال به تحلیل دو دسته عمده از علل مغایرت مصوبات دولت پرداختیم. دسته‌ای از علل که ناشی از برداشت خلاف نص و روح قانون در پذیرش حاکمیت قانون توسط دولت است؛ و بدون تردید عدم پذیرش مطلوبیت یک قاعده حقوقی نمی‌تواند مستمسکی برای عدم اجرای آن باشد که متأسفانه دولت و حقوقدانان منتسب به آن با استدلال‌های شاذ بر این امر اصرار می‌ورزند؛ و دسته‌ای از علل که به ماهیت و محتوای مصوبات و قوانین بر می‌گردد. این دسته اخیر از یک جهت ناشی از ضعف کارشناسی دولت در امر مقررات‌گذاری مطابق و با رعایت قوانین است و از جهت دیگر بواسطه مقتضیات و برنامه‌هایی است که دولت به دنبال اجرایی کردن آن به هر قیمتی است. از سوی دیگر در فرآیند نظارت برخی ایرادها نیز به مشکلات مربوط به قانونگذاری در ایران از جمله ابهام، اجمال و یا تضادهای منجر به نسخ ضمنی مفاد تقنینی برمی‌گردد. در هر صورت اگر بنای هر دو قوه بر تعاون و همکاری بین قوه‌ای باشد می‌توان شاهد کاهش عمده مغایرت‌ها و افزایش کیفیت قانونگذاری و مقررات‌گذاری در کشور باشیم، بدون اینکه صلاحیت‌های قانونی یکدیگر و سایر نهادهای ناظر به چالش‌های غیر حقوقی کشانده شود.

یادداشت‌ها

- ۱- بند (۲۱) و (۲۳) سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز.
- ۲- برای مطالعه ادله الزامی بودن سیاست‌های کلی نظام بنگرید به: اسماعیلی، محسن؛ طحان نظیف، هادی (۱۳۸۷) تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشنامه حقوق اسلامی، دوره ۹، شماره ۲۸، زمستان: ۹۳-۱۲۷.
- ۳- چنانکه ذیل ماده ۳۴ قانون اساسی فرانسه به دولت صلاحیت تقنینی هم داده است.
- ۴- نظریه شماره ۲۳۶۰ مورخه ۱۳۶۳/۱۰/۵: «... مستفاد از اصل ۱۲۶ قانون اساسی این است که قبل از اعلام نظر رئیس‌جمهور مصوبه رسمیت اجرایی ندارد.»
- ۵- نخست وزیر دو دوره متتج به بازنگری قانون اساسی که همواره مصوبات دولت او تحت نظارت رئیس‌جمهور بود بیان می‌کند: «پس از حذف نخست‌وزیر، رئیس‌جمهور رئیس قوه اجرائی و رئیس دولت شده و مصوبات دولت معمولاً به شدت متأثر از نظر اوست. عملاً ممکن نیست که رئیس دولت، مسؤول بررسی مصوبات دولت باشد که آیا مطابق قوانین هست یا نه. برای جلوگیری از انحرافی که ممکن است پیش آید و مصوبات دولت از قوانین و حتی قانون اساسی فاصله بگیرد، به فکر تعیین مرجع دیگری به جای رئیس‌جمهور برآمدیم چون قبلاً رئیس‌جمهور در موضع بالاتری از رئیس دولت قرار داشت می‌توانست این مسوولیت را برعهده بگیرد و تاکنون همین‌طور عمل می‌شد و دو تا سه درصد مصوبات دولت رد می‌شد و دولت به خاطر این مراقبت تلاش می‌کرد که مصوباتش منطبق بر قوانین باشد.» (موسوی، ۱۳۸۰: ۹۸۵-۹۸۴)
- ۶- برای مطالعه بیشتر بنگرید به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ۹۹۲-۱۰۱۰.

7- <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13911222000365>.

۸- تصویب‌نامه به شماره ۱۷۶۴۴۱/ت/۴۸۷۰۲ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳، موضوع: «طرح مهر آفرین».

۹- تصویب‌نامه شماره ۱۹۵۰۹۷/ت/۴۸۷۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۵ موضوع «استخدام ۱۵۰۰ نفر در

نهاد ریاست جمهوری».

۱۰- تصویب‌نامه شماره ۱۰۷۴۴۱/ت/۴۴۴۴۴ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۸ موضوع «فسخ قرارداد با

شرکتهای خدماتی»، تصویب‌نامه شماره ۲۵۹۱۶۷/ت/۴۷۶۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۵ موضوع «اصلاح

مصوبه ملغی‌الاثراً شده نیروهای شرکتی».

11- <http://www.lvp.ir/>

۱۲- برای مثال: تصویب‌نامه شماره ۴۸۳۰۳/۱۶۸۳۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۷ موضوع «اصلاح

مصوبه اختیارات و وظایف امنای اماکن مذهبی»، تصویب‌نامه شماره ۲۵۹۱۶۷/ت/۴۷۶۲۳ مورخ

۱۳۹۱/۱۱/۵ موضوع «اصلاح مصوبه ملغی‌الاثراً شده نیروهای شرکتی»، تصویب‌نامه شماره

۴۷۳۶۸/۱۲۰۲۲۶ ت/۴۷۳۶۸ مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۸ موضوع «اصلاح مصوبه شماره ۱۶۶۶۳۹ ت/۴۷۳۶۸ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۲» و ...

13- la dite loi.

۱۴- مطابق نظر شورای نگهبان به شماره ۱۳۸۰/۲۱/۲۲۵۴ «عطف به نامه شماره ۳۲۸۹/ب/۱۳۸۰/۳/۱۲ صرف نظر از اینکه امور مهمه‌ای از قبیل تعیین بودجه موضوع نامه شماره ۸۸۰۰ ت/۲۲۹۰۶ مورخ ۱۳۷۹/۳/۷ خارج از شمول محدوده اصل ۱۲۷ می‌باشد، تشخیص موضوع و تعیین مصداق آن با اصل مذکور و تفسیر به عمل آمده به عهده خود جنابعالی است، نیازی به اظهار نظر شورای نگهبان ندارد.»

۱۵- رئیس مجلس مطابق مواد (۳۸) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، و همچنین تبصره (۲) ماده (۱) اصلاحی لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۱۳۸۸) صلاحیت رسیدگی به تصمیمات مراجع مندرج در مواد قانونی را منطبق بر قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) بر عهده دارد.

۱۶- تمامی مصوبات حاصله که از منابع مختلفی به دست رئیس مجلس می‌رسد در صلاحیت او نیستند در نتیجه بخش قابل توجهی از مصوبات حاصله در بررسی هیئت تطبیق با ایراد «عدم صلاحیت» روبرو می‌گردند. به علاوه مبتنی بر مصالح قانونی ممکن است رئیس مجلس از اعلام نظر مغایرت خود تحت عنوان «سکوت» خودداری نماید و یا به هر دلیلی علی‌الخصوص معوقه شدن (دریافت کردن مصوبه‌ای بیش از سه یا چهار سال از زمان صدور) نتوانسته‌است به آن رسیدگی نماید. به علاوه آنکه نهادهای موضوع مواد (۳۸) و (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، و همچنین تبصره (۲) ماده (۱) اصلاحی لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۱۳۸۸) نیز مصوبات خود را برای رئیس مجلس ارسال نمی‌کنند.

۱۷- آقای هاشمی رفسنجانی: «مجلس اقتداراتی دارد یکی قانونگذاری است، بماند. یکی نظارت است.» (جلسه هفتم شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۵۱)

۱۸- در طول تمامی دوره‌های این هیئت از معاونین وزرا همانند معاونین فعلی یا بازنشسته وزارت اقتصاد و معاونت‌های ریاست جمهوری بهره برده شده است چنانکه قائم مقام معاونت حقوقی رئیس‌جمهوری و برخی از حقوقدانان این معاونت مدت‌ها عضو این هیئت هستند. این ترکیب با حضور حداکثر ۶ نماینده و تنی دیگر از اساتید دانشگاه تکمیل می‌گردد.

19- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000256180>.

20- les motifs.

21- la commission de contrôle de l'application des lois.

22- Conseil d'État.

- ۲۳- برای مثال تصویب‌نامه شماره ۲۴۲۸۹۵/ت/۴۸۵۲۴هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸ از حیث افزودن شرطی مازاد بر آنچه در تبصره «۲» ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه.
- ۲۴- برای مثال تصویب‌نامه شماره ۲۱۹۹۴۲/ت/۴۸۴۸۶هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۹، موضوع «تقسیمات کشوری استان سمنان».
- ۲۵- برای مثال تصویب‌نامه شماره ۲۰۳۳۱۱/۲۰۳۳۱۱/۴۷۶۲۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۴ موضوع: «انعقاد قرارداد برای لایروبی رودخانه‌های کارون و بهمینشیر» از حیث عدم مراعات مواد (۲۷) و (۲۸) برگزاری مناقصات و ماده (۳) «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات».
- ۲۶- برای مثال تصویب‌نامه شماره ۱۲۴۹۱۵/ت/۴۵۱۱۷هـ مورخ ۱۳۸۹/۶/۶ موضوع «وظایف وزارت کشور در استان همدان».
- ۲۷- برای مثال بند (۸) تصویب‌نامه شماره ۲۲۵۶۵۱/ت/۴۸۷۰۲هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۷.
- ۲۸- برای مثال بند «ج» ماده (۹) تصویب‌نامه شماره ۵۰۲۹۸/ت/۴۶۴۲۸هـ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۶ و اصلاحیه آن به شماره ۱۵۹۳۴۱/ت/۴۸۴۵۲هـ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۵ موضوع «اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی».
- ۲۹- برای مثال تصویب‌نامه به شماره ۱۵۴۰۱۸/ت/۴۸۱۷۶هـ مورخ ۱۳۹۱/۸/۶ موضوع «اجازه ورود و ترخیص بیست دستگاه خودرو» از حیث تجویز ورود چند دستگاه خودرو «بدون اخذ ثبت سفارش و بدون رعایت ضوابط فنی واردات خودرو».
- ۳۰- برای مثال تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۷۶۵/۴۷۱۷۵ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۳ موضوع: «شماره گذاری کامیون کشنده هوو» از حیث مغایرت با ماده ۲ قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی.
- ۳۱- برای مثال مصوبه شماره ۱۲۱۰۵۳/ت/۴۷۴۰۵ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۴ در خصوص فقدان پیشنهاد وزیر جهاد کشاورزی برای تعیین قیمت خرید تضمینی محصولات کشاورزی.
- ۳۲- برای مثال بند (۱۷) مصوبه شماره ۶۵۵۵۷/۶۵۱۶۳ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۸ موضوع وظایف معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در استان کرمانشاه از حیث اخلاف در صلاحیت «کمیته تخصیص اعتبارات استان».
- ۳۳- برای مثال مصوبه ۴۲۷۰۶/ت/۴۸۰۶۸هـ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۵ در الزام استانداری اصفهان به هزینه کرد با «هماهنگی نهاد ریاست جمهوری» در مغایرت با ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی.
- ۳۴- برای مثال جزء (۴) بند (ب) مصوبه شماره ۲۲۷۲۹۳/۴۶۶۷۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۹ موضوع وظایف وزارت خانه‌ها در استان ایلام.
- ۳۵- برای مثال تصمیم نماینده ویژه رئیس‌جمهور به شماره ۱۰۰/۵۲۴۸۸ مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۷

- موضوع «تأمین هزینه خدمات آبرسانی، برق‌رسانی و فاضلاب طرح مسکن مهر».
- ۳۶- برای مثال مصوبه شماره ۴۶۵۱۸/۲۷۴۳۸ مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۰ موضوع وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در استان سیستان و بلوچستان.
- ۳۷- برای مثال بند (۲) مصوبه شماره ۲۱۹۶۰۴/ت/۴۸۸۰۲ ک مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۹ در خصوص افزایش قیمت خودروهای سبک به نرخ تجاری از حیث عدم رعایت مواد (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و (۳۷) و (۵۲) قانون محاسبات عمومی.
- ۳۸- اجرای عادلانه به این معنا که فرصت‌های شغلی برابر مطابق مجوزهای قانونی و افزایش حقوق شفاف و برابر صورت گیرد. از این حیث مصوبات متعددی برای افزایش فوق‌العاده مواد (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری به نفع برخی دستگاه‌ها همانند نهاد ریاست جمهوری تصویب شده که متأسفانه طبقه بندی نیز شده‌اند. به علاوه اینکه افزایش حقوق و فوق‌العاده‌ها شرایطی طبق ماده (۶۸) و تبصره‌های آن دارد که شرایط نیز ملحوظ قرار نمی‌گیرد.
- ۳۹- برای مثال مصوبه شماره ۲۱۴۸۲۷/ت/۴۲۴۹۶ ه مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲ از حیث خروج موضوعی نسبت به مفاد بند «ه» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم و بند (۱۱۲) قانون بودجه ۱۳۹۱ کل کشور.
- ۴۰- برای مثال مصوبه شماره ۱۵۷۳۸۳/ت/۴۰۲۸۱ ه مورخ ۱۳۹۲/۲/۳۱ در ورود یک دستگاه خودروی بنز S۶۰۰.
- ۴۱- برای مثال نامه دبیر هیأت دولت به شماره ۲۳۷۵۵/ت/۴۷۳۷۵ ه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲ موضوع: «توزیع اعتبارات موضوع بند (۱۱۵) بودجه ۱۳۹۱ کل کشور» از حیث عدم صلاحیت دبیر دولت.
- ۴۲- برای مثال نامه دبیر هیأت دولت به شماره ۱۸۶۷۳۸/ت/۴۷۸۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶، موضوع: «اصلاح مصوبه اختصاص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی».

منابع و مآخذ

الف) فارسی

احمدی نژاد، محمود (۱۳۹۱). تعیین سرنوشت بر مبنای آزادی حق یک ملت است، اولین همایش قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران:
<http://www.president.ir/fa/43689>.

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.

الهام، غلامحسین (۱۳۹۱/۹/۱۲)، رئیس مجلس حق ابطال آیین‌نامه‌های دولت را ندارد:
<http://khabaronline.ir/detail/261087>.

الهام، غلامحسین (۱۳۸۹)، محدوده و قلمروی قانونگذاری، سخنرانی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

بداغی، فاطمه (۱۳۹۱/۲/۲۳)، اعمال نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت نباید مغایر این اصول باشد، پایگاه اینترنتی معاونت حقوقی دولت (<http://www.lvp.ir>).

خمینی، روح‌الله (۱۳۷۷)، صحیفه نور، تهران: موسسه تنظیم و نشر امام خمینی (ره).

موسوی‌الخمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۰)، البیح، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

عباسی، عاطفه (۱۳۹۱/۲/۲۳)، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد...، پایگاه اینترنتی معاونت حقوقی دولت (<http://www.lvp.ir>).

غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

محمدنژاد، پرویز (۱۳۹۱/۲/۲۳)، بررسی صلاحیت رئیس مجلس در اعمال نظارت بر مصوبات دولت، پایگاه اینترنتی معاونت حقوقی دولت (<http://www.lvp.ir>).

منشی‌زاده، فرزانه (۱۳۹۱/۲/۲۳)، آیا از اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی اختیار لغو مصوبه هیئت وزیران توسط رئیس مجلس استنباط می‌شود؟ (<http://www.lvp.ir>).

ب) لاتین

AJDA (2004), *AJDA: Droit Administratif*, Paris: Dalloz.

Marek, Krystina (1954), *Identity and continuity of states in public international law*, Librairie Droz.

Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Inter-Parliamentary Union.

ج) پایگاه‌های اینترنتی

<http://www.lvp.ir>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.icana.ir>

<http://www.farsnews.com>

<http://rajanews.com>

<http://khabaronline.ir>

<http://farsi.khamenei.ir>

<http://www.president.ir>