Archive of SID.ir

10.48315/QGL.2025.538709.1254

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال ششم، شماره اول(پیاپی ۱۹)، بهار ۱٤۰٤، صص. ٥٤-۲۹

ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت در اثر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و امکان ابطال آن در دیوان عدالت اداری

محمود کلهری*

محمدمهدی سیفی**

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

مصوبات دولت نباید مغایر با قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضمانت اجرای این اصل را در صلاحیت قوه مقننه و قوه قضاییه پیش‌بینی کرده است. «ملغی‌الاثر» شدن مصوبات دولت از طریق نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و «ابطال» آن‌ها از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دو مسیر تحقق این مهم است. این مقاله با بهره‌گیری از روش توصیفی ـ تحلیلی و گردآوری داده‌ها به‌صورت کتابخانه‌ای، نسبت میان صلاحیت‌های دو قوه در نظارت بر مصوبات دولت را بررسی و رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در توجه به حقوق مکتسبه مردم پس از ابلاغ مصوبات، تبیین می‌کند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که لازم‌الاجرا شدن مصوبات دولت پس از تأیید رئیس مجلس شورای اسلامی، در بازه زمانی یک هفته‌ای که به تصریح دیوان عدالت از نوع نظارت استصوابی است، می‌تواند ضامن حقوق مکتسبه مردم باشد. همچنین نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پس از نظارت پیشینی رئیس مجلس، تضمین دیگری برای حمایت از حقوق ملت در برابر دولت به شمار می‌آید. ازاین‌رو، پیشنهاد می‌شود موارد یادشده در فرایند بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور بهبود روابط میان قوا مدنظر قرار گیرد.

واژگان کلیدی

نظارت، مصوبات دولت، ملغی‌الاثر شدن، ابطال.

---

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.
m73kalhori@gmail.com

** دانش آموخته مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
m.seyfi313@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱٤۰۳/۱۲/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱٤۰٤/۰۳/۳۱

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مقدمه

قانون‌گذاری یکی از شئون حکمرانی و حاکمیت قانون، از شاخصه‌های حکمرانی خوب است. بر اساس اصل حاکمیت قانون، همه قوای کشور موظف‌اند از قوانین عمومی صریح و باثبات پیروی کنند (انصاری، ۱۳۷۴: ۷۵). در نظام‌های ریاستی، این اصل به‌گونه‌ای مطلق ترسیم شده و قانون‌گذاری صرفاً بر عهده قوه مقننه نهاده شده است. در حالی‌که در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌پارلمانی، تقسیم وظایف انعطاف‌پذیرتر بوده و بخشی از وظایف قانون‌گذاری در قالب آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها به قوه مجریه سپرده می‌شود.

در واقع، حکمرانی خوب در گرو تحقق حاکمیت قانونی است که بخشی از آن به‌وسیله دولت و از طریق مقررات دولتی وضع می‌شود. یکی از آثار پذیرش حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پیش‌بینی سازوکارهایی برای رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است (آیینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۰: ۱۹۵).

تبعیت از قانون، مستلزم پذیرش نظارت است (مشهدی، ۱۴۰۳: ۷۸). در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت قضایی و سیاسی بر مقررات دولتی به‌عنوان سازوکار پرصلابت حقوق اداری، تضمین‌کننده قانون‌مداری دستگاه‌های اجرایی کشور است. به بیان دیگر، یکی از ارکان تحقق حاکمیت قانون، نظارت بر وضع قوانین و مقررات از حیث عدم مغایرت با اسناد بالادستی است. این نظارت، در مورد صیانت از قوانین عادی مصوب پارلمان، توسط رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود.

قانون اساسی، تحقق حاکمیت قانون در زمینه مصوبات دولت را در اصول ۸۵ و ۱۳۸ از طریق نظارت تقنینی (سیاسی) رئیس قوه مقننه، و در اصل ۱۷۳ از طریق نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی پیش‌بینی کرده است.

بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور، باید هم‌زمان با ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. همچنین، طبق بخش پایانی اصل ۱۳۸، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی‌که آن‌ها را مغایر قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند.

از سوی دیگر، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان، دیوانی به

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌شود. نظارت دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی خاص است (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۲۶). این نهاد از طریق پذیرش شکایات افراد علیه مقامات و واحدهای دولتی و گاه عمومیِ غیردولتی و نیز ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌ها توسط هیئت عمومی دیوان، به اعمال نظارت قضایی خاص بر دولت می‌پردازد. در واقع این همان نظارتی است که از آن با عنوان نظارت قضایی یاد می‌شود.

تعارض و تزاحم میان نظارت دو نهاد نظارتی در «ملغی‌الاثر شدن» یا «ابطال» مصوبات دولت، مسئله اصلی این پژوهش را شکل داده است. پرسش محوری آن است که نسبت میان نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در اصول ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۳ قانون اساسی چگونه است؟ آیا نظارت سیاسی رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری هم‌عرض یکدیگرند یا نظارت یکی مانع از اعمال نظارت دیگری است؟

این مقاله می‌کوشد با بهره‌گیری از روش توصیفی ـ تحلیلی و گردآوری داده‌ها به‌صورت کتابخانه‌ای، نسبت میان صلاحیت‌های دو قوه در نظارت بر مصوبات دولت را بررسی کرده و رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را در توجه به حقوق مکتسبه مردم پس از ابلاغ مصوبات دولت تبیین کند.

۱. حدود صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی در نظارت بر مصوبات دولت

در این بخش، ضمن بیان پیشینه اصل‌های ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی درباره حدود صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی، به بررسی معنای «ملغی‌الاثر شدن» مصوبات دولت پرداخته می‌شود.

الف. پیشینه تاریخی ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، تمهیداتی برای نظارت بر مصوبات دولت در قانون اساسی در نظر گرفته شد که مبتنی بر منطق سلسله‌مراتبی درون‌قوه‌ای بود. این نظارت بر مصوبات دولت، در اصل ۱۲۶ قانون اساسی پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸، به رئیس‌جمهور سپرده شده بود. با توجه به جایگاه رئیس‌جمهوری که مقامی بالاتر از نخست‌وزیر داشت، ایرادی به این نوع نظارت وارد نبود، هرچند که این صلاحیت صرفاً شامل مصوبات هیئت وزیران می‌شد و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های صادره از سوی هر یک از وزیران ــ که در اصل ۱۳۸ پیش‌بینی شده بود ــ را دربرنمی‌گرفت.

ماده ۵ قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۲۲ آبان ۱۳۶۵ تصریح می‌کرد: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت، پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد. رئیس‌جمهور در صورتی‌که آن را خلاف

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

قانون تشخیص دهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید. قبل از انجام اصلاحات لازم، موارد خلاف قابل اجرا نخواهد بود. در صورت اجرا بدون رعایت مقررات این ماده، رئیس‌جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا را صادر کند.»

در این ماده دو حالت پیش‌بینی شده بود: نخست، زمانی‌که مصوبه دولت هنوز اجرا نشده است؛ در این صورت با تشخیص رئیس‌جمهور قابل اجرا نخواهد بود. دوم، زمانی‌که مصوبه به اجرا درآمده است؛ در این حالت رئیس‌جمهور می‌تواند دستور توقف اجرای آن را صادر کند. تبصره همین ماده نیز اختلاف میان رئیس‌جمهور و هیئت دولت را مطرح کرده و مقرر می‌داشت: «اگر اختلاف نظر بین رئیس‌جمهور و هیئت دولت در مخالفت با قانون ناشی از استنباط از قوانین باشد، نظر رئیس‌جمهور معتبر است. بدیهی است در صورت وجود تفسیر قانون عادی یا قانون اساسی، رئیس‌جمهور موظف به مراجعه به آن خواهد بود.»

شورای نگهبان در بررسی همین ماده و تبصره، مواردی همچون الزام رئیس‌جمهور به اظهارنظر ظرف یک ماه، تعمیم صلاحیت نظارتی رئیس‌جمهور به تمام مصوبات موضوع اصل ۱۳۸ (از جمله آیین‌نامه‌های وزرا) و نیز ارجاع اختلاف نظر میان رئیس‌جمهور و هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی را مغایر قانون اساسی دانست. این موارد سپس توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شد (مجموعه نظرات شورای نگهبان درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، ۱۳۸۹: ۳۵۱).

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف مقام نخست‌وزیری، صلاحیت نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شد و این موضوع در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مورد توجه قرار گرفت. با این حال، مفاد مذاکرات شورای بازنگری نشان نمی‌دهد که اعضا درباره نوع، شیوه اعمال و ضمانت اجرای این نظارت، دیدگاه روشنی داشته باشند؛ بلکه به نظر می‌رسد تنها دغدغه آنان جلوگیری از تصویب مصوبات خلاف قانون بوده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج۲، صص ۸۴۳ـ۸۴۶ و ۱۳۰۴ـ۱۳۰۶).

در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۴، مجلس شورای اسلامی به استفسار ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری پاسخ داد تا نسبت میان اختیار نظارت رئیس مجلس و نظارت قضایی دیوان روشن شود. پرسش چنین مطرح شده بود: «آیا وظایفی که بنا به ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و مصوبات تعیین شده است، شامل اختیار دیوان در اظهارنظر نسبت به مصوبات و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران نیز می‌شود؟ در این صورت، هیئت دولت در صورت تعارض نظر دیوان با نظر مرجع مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، موظف به تبعیت از کدام نظر است؟»

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مجلس شورای اسلامی در پاسخ به این پرسش، ماده ۲۵ را چنین تفسیر کرد و شأن دیوان عدالت اداری را برتر دانست: «در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجراست.»

البته این استفساریه به موجب ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحی ۱۳۸۸، نسخ شد و به تاریخچه حقوقی ایران پیوست.

ب. چگونگی و نحوه نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت

جزئیات نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت پس از بازنگری قانون اساسی، به‌عنوان یک مسئله مهم در حقوق عمومی مطرح بوده است. با گذر زمان، مشکلاتی همچون زمان ارسال مصوبات برای رئیس مجلس، مهلت اعمال اصلاحات، مغایرت‌های تشخیص‌داده‌شده توسط رئیس مجلس، تعارض در استنباط از قوانین و همچنین تعیین دامنه نظارت بر انواع مصوبات دولت پدیدار شد. این موارد، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت را با چالش‌هایی روبه‌رو ساخت.

مصوبات دولت به‌عنوان یکی از هنجارهای حقوقی تلقی می‌شود. تعیین درجه اقتدار هنجارهای حقوقی، یکی از موضوعات مهم در حقوق عمومی است. در رأس هرم قواعد حقوقی جمهوری اسلامی ایران، موازین اسلامی و قانون اساسی قرار دارد. این اصل از اصل چهارم قانون اساسی مستفاد می‌شود؛ اصلی که مقرر می‌دارد: «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.»

همچنین، اصل ۹۴ قانون اساسی مقرر می‌کند: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی بررسی کند و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند.»

پس از آن، قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی و سپس مصوبات دولت در سلسله‌مراتب حقوقی قرار می‌گیرند. با این حال، در میان مصوبات دولت، درجه اقتدار هر یک و تمایز میان عناوین مختلف روشن نشده است. به همین دلیل، الفاظ به‌صورت نامتعارف و تکراری به‌جای یکدیگر به کار رفته‌اند. تصویب‌نامه، بخشنامه، آیین‌نامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه و...

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نمونه‌هایی از مصوبات دولتی‌اند که تعریف جامع و مانعی برای تفکیک آن‌ها وجود ندارد. ازاین‌رو، تدوین نظامی جامع برای ساماندهی مصوبات دولت از ضرورت‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود.

برآیند تتبع در اصل ۱۳۸ قانون اساسی ــ که بیانگر صلاحیت مقرره‌گذاری دولت است ــ نشان می‌دهد که شمول مقررات در این اصل از پنج صورت خارج نیست:

۱) آیین‌نامه اجرایی هیئت وزیران،
۲) آیین‌نامه اجرایی هر یک از وزرا،
۳) آیین‌نامه مستقل هیئت وزیران،
۴) آیین‌نامه مستقل هر یک از وزرا،
۵) تصویب‌نامه هیئت وزیران (آیینه‌نگینی، ۱۳۹۵: ۱۰۳).

صرفاً مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر مشمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی می‌شوند (کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱: ۱۱۵). مطابق اصل ۱۳۸، تصویب‌نامه‌های دولت ضمن ابلاغ برای اجرا باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا در صورتی‌که آن‌ها را مغایر قوانین تشخیص دهد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بازگرداند.

به بیان دیگر، مصوبات و بخشنامه‌های یک وزیر در چارچوب نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی قرار نمی‌گیرد. از سوی دیگر، به دلیل فقدان رتبه‌بندی و درجه‌بندی میان مصوبات دولت، همه آن‌ها در یک سطح ارزش هنجاری قرار گرفته‌اند. این خلأ قانونی باعث شده است برخی دولت‌ها با سوءاستفاده، موضوعاتی را از مسیر تصویب در هیئت وزیران (که با ایراد رئیس مجلس مواجه می‌شد) به مسیر تصویب توسط یک وزیر منتقل کنند؛ در نتیجه ابزار نظارتی رئیس مجلس بی‌اثر و غیرقابل اعمال می‌گردید. بنابراین، ابزار نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً برای مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر قابلیت اجرا دارد.

این موضوع پس از بازنگری قانون اساسی در قالب «قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی نیز مورد توجه قرار گرفت. بر اساس این قانون، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت، مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸ و همچنین مصوبات موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. در صورتی‌که رئیس مجلس آن‌ها را مغایر قانون تشخیص دهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌کند.

چنانچه این مصوبات ــ بعضاً یا کلاً ــ خلاف قانون تشخیص داده شوند، هیئت وزیران یا

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام کرده و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر کند.

با این همه، باید گفت که این قانون دارای آسیب‌هایی است که به نظام حقوقی ایران و به‌ویژه قانون اساسی وارد شده است؛ از جمله توسعه صلاحیت نظارتی، گسترش محدوده نظارت و نقض اصل تفکیک قوا (درویشی و کاظم‌زاده‌نظری، ۱۳۹۷: ۲۰۷).

بر اساس تبصره این قانون، تعارض میان تشخیص هیئت دولت و رئیس مجلس شورای اسلامی نیز پیش‌بینی شده است. در این صورت، اگر بین رئیس مجلس و هیئت دولت یا کمیسیون‌های مربوطه از حیث استنباط از قوانین اختلاف‌نظر ایجاد شود، نظر رئیس مجلس معتبر خواهد بود.

مهلت ارسال مصوبات دولت برای رئیس مجلس در قانون اساسی تصریح نشده بود. این موضوع با الحاق تبصره ۳ به قانون در سال ۱۳۷۸ روشن شد. بر اساس این تبصره، مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط به اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. شایان ذکر است که هم‌زمانی اقدام دولت در «ابلاغ برای اجرا» و «اطلاع رئیس مجلس» ــ که ممکن است منجر به اصلاح مؤخر یا ملغی‌الاثر شدن پس از اجرا شود ــ خالی از اشکال نیست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۲۳).

در خصوص مهلت رفع ایراد از مصوبات توسط هیئت دولت نیز، تبصره ۴ همین قانون در سال ۱۳۷۸ به شرح زیر تعیین تکلیف شد: «چنانچه تمام یا بخشی 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 بخشی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الاثر خواهد بود.»

ج. اصل ۸۵ و ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت در اثر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

بررسی پیشینه نظارت بر مصوبات دولت و همچنین اراده قانون‌گذار اساسی در عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد» در قانون اساسی ۱۳۶۸ نشان می‌دهد که نظارت رئیس‌جمهور بر مصوبات دولت در قانون اساسی ۱۳۵۸، «توقف اجرای مصوبات دولت» را در پی داشته است. اما این نظارت در قانون اساسی بازنگری‌شده به عبارت «ضمن ابلاغ

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

برای اجرا» تغییر یافته است.

به نظر می‌رسد این نوع نظارت، نظارتی استطلاعی باشد که ضمانت اجرای واقعی برای آن متصور نیست؛ زیرا رئیس مجلس شورای اسلامی، از نظر سلسله‌مراتب اداری، مافوق هیئت وزیران محسوب نمی‌شود تا بتواند دستور توقف اجرا صادر کند (ویژه، ۱۳۹۳: ۲۱۹). با این حال، پرسش همچنان باقی ماند که ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت چگونه محقق می‌شود.

سرانجام، «قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در تبصره ۴ (الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸) بیان داشت: «چنانچه تمام یا بخشی 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 بخشی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الاثر خواهد بود.»

اول. معنای «ملغی‌الاثر شدن»

«ملغی‌الاثر» واژه‌ای نوپدید است که به‌منظور ایجاد ضمانت اجرا برای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت وضع شد. اما پرسش این است که معنای ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت چیست؟

واژه «ملغی» در لغت‌نامه دهخدا به معنای باطل‌شده، از شمار افکنده، اسقاط‌شده و لغوشده آمده است. «ملغی‌شدن» نیز به معنای باطل‌شدن و لغوشدن تفسیر شده و از ریشه «الغاء» به معنای منسوخ‌کردن، باطل‌کردن، فسخ‌کردن و برگرداندن حکم صادره گرفته شده است. در نتیجه، عبارت «ملغی‌الاثر» به معنای از میان رفتن تأثیر تعریف می‌شود.

در اصطلاح علم حقوق و در بررسی اسناد حقوقی، عبارت «ملغی‌الاثر شدن» عمدتاً در خصوص احکام قطعی به‌کار رفته و حتی در همین زمینه نیز چندان مورد استفاده قرار نگرفته است. شاید حکم ماده ۲۲ «قانون روابط موجر و مستأجر» مصوب ۱۳۵۶ از معدود موارد کاربرد آن باشد (محمدی و ابوعطا، ۱۳۹۸: ۳۳۰). شایان ذکر است که در قانون یادشده، ملغی‌الاثر شدن ناظر بر روابط خصوصی میان افراد و مرتبط با حکم تفسیر شده است؛ بااین‌حال، این کاربرد می‌تواند سرنخی برای فهم معنای «ملغی‌الاثر شدن» در حقوق عمومی و قانون اساسی نیز به شمار رود.

اگرچه بی‌اثر شدن حکم، بی‌آنکه تصمیم قضایی تازه‌ای را ضروری سازد، موجب لغو و به‌عبارتی بهتر نقض حکم نیز می‌شود، اما میان دو مفهوم «ملغی‌الاثر شدن حکم» و «الغاء یا نقض آن» تفاوت وجود دارد. برخی از وجوه این تفاوت به شرح زیر است:

۱) نقض یا لغو نیازمند صدور رأی از مرجع قضایی غالباً برتر از دادگاه صادرکننده رأی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

منقوض است، در حالی که بی‌اثر شدن حکم خودبه‌خود و معمولاً زمانی رخ می‌دهد که پرونده نزد مرجع تالی باشد.

۲) در بسیاری از موارد، نقض یک حکم با فراهم‌شدن امکان رسیدگی مجدد در مرجع دیگر همراه است، اما در حالت بی‌اثر شدن حکم، چنین امری وجود ندارد.

۳) نقض یک حکم در دادگاه مستلزم رسیدگی و احراز نادرستی رأی منقوض در دادگاه نقض‌کننده است، در حالی که بی‌اثر شدن حکم بدون رسیدگی و نسبت به حکمی معتبر و قانونی صورت می‌پذیرد.

۴) در وضعیت بی‌اثر شدن یک حکم، آنچه بی‌اثر می‌شود در اصل رأیی قانونی، صحیح و معتبر است؛ در حالی که رأی منقوض از آغاز نادرست و بی‌اعتبار بوده است.

۵) نقض حکم در بسیاری از موارد قابلیت اعتراض و تجدیدنظرخواهی دارد، اما در وضعیت ملغی‌الاثر شدن حکم، چنین امکانی وجود ندارد.

ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت نیز با ویژگی‌های حقوقی خاصی همراه است:

اولاً، ملغی‌الاثر شدن توسط یک مرجع قضایی صورت نمی‌گیرد؛ بلکه در مورد مصوبات دولت، این اقدام توسط رئیس مجلس ــ به‌عنوان یک مقام سیاسی ــ انجام می‌شود.

ثانیاً، ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت امکان رسیدگی مجدد ندارد؛ بنابراین پس از اعلام رئیس مجلس، رسیدگی دوباره در دیوان عدالت اداری نیز متصور نیست.

ثالثاً، ملغی‌الاثر شدن به معنای نادرستی مصوبه نیست؛ چه‌بسا مصوبه از حیث ماهوی صحیح باشد. اثر حقوقی این ویژگی آن است که اعلام ملغی‌الاثر شدن توسط رئیس مجلس، کاشف از غیرقانونی‌بودن مصوبه از زمان تصویب نیست، بلکه صرفاً از لحظه اعلام، مصوبه غیرقانونی تلقی می‌شود. به بیان دیگر، مصوبه پس از تصویب در هیئت وزیران به‌عنوان مرجع وضع، قانونی، صحیح و معتبر محسوب می‌شد؛ اما پس از اعلام رئیس مجلس، ناصحیح و نامعتبر شناخته می‌شود.

یکی دیگر از اصول تقویت‌کننده این برداشت، توجه به حقوق مکتسبه مردم به‌عنوان ذی‌نفعان مصوبات دولت است. در صورتی که بی‌اعتباری مصوبه دولت به زمان تصویب تسری یابد، حقوق مکتسبه مردم نادیده گرفته می‌شود؛ زیرا ذی‌نفعان در زمان اعتبار مصوبه، بر اساس آن تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کرده‌اند. بدین‌ترتیب، اگر ملغی‌الاثر شدن از زمان تصویب محاسبه شود، نه‌تنها ذی‌نفعان دچار زیان می‌شوند بلکه خسارت آنان مضاعف خواهد شد. بنابراین، با توجه به معنای لغوی و اصطلاحی «ملغی‌الاثر شدن» و اصل حمایت از حقوق مکتسبه، تفسیر درست‌تر آن است که غیرقانونی‌بودن مصوبه صرفاً از لحظه اعلام محقق شود.

علاوه بر این، تحول نوع نظارت رئیس مجلس از «صرف اطلاع و اعلام مغایرت مصوبه با قانون»

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به «لغو اثر نمودن آن» ناقض برخی اصول و قواعد حقوقی از جمله اصل حاکمیت قانون (اصول نهم، سی‌وچهارم، هشتاد و پنجم و ...)، و اصل صلاحیت و مسئولیت‌پذیری مقامات اداری است و می‌تواند به تضییع حقوق شهروندی بینجامد. این وضعیت ناشی از برداشت نادرست از مفهوم «ملغی‌الاثر» و آثار حقوقی مترتب بر آن است (مددکار حق‌جو، عباسی، پروین و هاشمی، ۱۳۹۸: ۴۰).

در سال ۱۳۹۱ نیز شورای نگهبان ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی و در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲م مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰، واژه «ملغی‌الاثر» را به‌کار برد و بیان داشت: «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 ملغی‌الاثر خواهد شد.» به این ترتیب، واژه «ملغی‌الاثر» بار دیگر توسط مقام مفسر قانون اساسی مورد استفاده قرار گرفت و اراده قانون‌گذار اساسی بر پذیرش این مفهوم را تقویت کرد.

دوم. اثر «ملغی‌الاثر شدن» به آتیه

آنچه فهم مقصود قانون‌گذار و شورای نگهبان از عبارت «ملغی‌الاثر» را دشوار می‌سازد این است که در بیان اسباب پایان‌دهنده قواعد حقوقی، نامی از این اصطلاح به میان نیامده است. به عبارت دیگر، مفهوم «ملغی‌الاثر» در کنار اصطلاحاتی چون ابطال، نسخ، تعلیق، حذف، اتمام مدت اجرا، تخصیص، حکومت و ورود ــ که همگی از اسباب پایان‌یافتن اثرگذاری قانون و قواعد حقوقی به شمار می‌روند ــ ذکر نشده است (فلاح‌زاده و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳: ۱۱۶).

ملغی‌الاثر شدن، با توجه به معنای لغوی آن، ناظر بر بی‌اثر شدن مصوبه در آینده است و نه گذشته. تسری اثر نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت به زمان تصویب، موجب نقض برخی اصول کلی حقوقی خواهد بود. در حقیقت، اگر اعلام ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت ماهیت کاشفیت داشته باشد، به نتایجی نادرست منجر خواهد شد. نخستین اثر آن، نقض اصل «عطف بماسبق نشدن قوانین» است؛ اصلی که به معنای اثرگذاری قانون بر آینده است و این‌که قانون نمی‌تواند گذشته خود را نقض کند. این اصل خود بر مبنای قاعده «قبح عقاب بلابیان» استوار است.

بنابراین، قاعده قبح عقاب بلابیان و اصل عطف‌به‌ماسبق‌نشدن قوانین اقتضا می‌کنند که اعلام نظر رئیس مجلس مبنی بر ملغی‌الاثر شدن مصوبات دولت از زمان اعلام وی اعمال شود، نه از زمان تصویب. افزون بر این، از آنجا که اعمال نظارت رئیس مجلس مقید به زمان خاصی نیست و او می‌تواند حتی سال‌ها پس از تصویب مصوبات دولت، آن‌ها را مغایر قانون تشخیص دهد و ملغی‌الاثر اعلام کند، قائل‌شدن به ماهیت کاشفیت برای ملغی‌الاثر شدن، منجر به نقض اصول کلی حقوقی یادشده خواهد شد.

دومین اثر ملغی‌الاثر شدن با ماهیت کاشفیت، سلب حقوق مکتسبه مردم در پی تصویب

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مصوبات دولت است. بسیاری از مصوبات دولت، به‌ویژه در حوزه صنعت و بازرگانی، پس از تصویب و ابلاغ، مبنای تصمیمات مردم، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران برای واردات، صادرات و دیگر فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرد. لغو این مصوبات از زمان تصویب توسط رئیس مجلس، موجب ضرر و زیان به ذی‌نفعان اصلی قوانین و مقررات می‌شود. این امر نه‌تنها سرمایه مادی اشخاص را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه اعتماد مردم و سرمایه‌گذاران اقتصادی به مصوبات دولت را نیز کاهش می‌دهد.

ازاین‌رو، تسری معنای «ملغی‌الاثر شدن» به زمان تصویب، اصل حقوقی توجه به حقوق مکتسبه مردم را نقض می‌کند. افزون بر این، با توجه به آن‌که نظارت رئیس مجلس محدود به زمان خاصی نیست و می‌تواند حتی سال‌ها پس از تصویب مصوبات دولت اعمال شود، زیان‌های ناشی از این وضعیت مضاعف شده و موجبات نارضایتی عمومی و کاهش امنیت سرمایه‌گذاری را فراهم می‌آورد.

در حقوق اداری، اصل بر صحت و اعتبار مقررات اداری است (Forsyth, 2001: 21). بنابراین، مصوبات دولت از زمان صدور، معتبر و محکوم به صحت هستند؛ مگر آن‌که مرجع صلاحیت‌دار آن‌ها را ابطال یا لغو کند. بدیهی است که تسری اثر قهقرایی «ملغی‌الاثر شدن» مصوبات به زمان تصویب، با اصل صحت مقررات اداری در تعارض است. ازاین‌رو، ملغی‌الاثر شدن مصوبات به زمان تصویب، نمی‌تواند با اصول کلی حقوق عمومی سازگار باشد.

یکی دیگر از آثار «ملغی‌الاثر شدن»، پسینی بودن نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی است. معنای واژه و آثاری که بر آن مترتب می‌شود، نشان می‌دهد که نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت ماهیتی پسینی دارد. عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا» نیز این برداشت را تقویت می‌کند؛ در حالی‌که اگر این نظارت زمان‌مند و پیشینی بود، نه‌تنها موجب استواری نظام مقرره‌گذاری دولت می‌شد، بلکه مانع از سلب حقوق مکتسبه مردم نیز قرار می‌گرفت. البته حجم گسترده مصوبات دولت به‌گونه‌ای است که رئیس مجلس در یک فرصت محدود قادر به بررسی کامل و دقیق همه آن‌ها نخواهد بود. با این حال، مشابه همان سازوکاری که در شورای نگهبان اعمال می‌شود ــ یعنی تلقی عدم مغایرت در صورت سکوت شورا ــ می‌توان چنین راهکاری را برای نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت نیز پیشنهاد کرد.

در نهایت، با توجه به معنای واژه «ملغی‌الاثر» و آثار حقوقی آن، در صورت پذیرش ماهیت کاشفیت، به نظر می‌رسد تفسیر ملغی‌الاثر شدن به‌عنوان از بین رفتن تأثیر از زمان اعلام، صحیح‌تر، معتبرتر و هماهنگ‌تر با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باشد. افزون بر این، پیشنهاد می‌شود قانون اساسی اصلاح شود و نظارت رئیس مجلس به‌صورت نظارت پیشینی و از طریق سازمانی به نام «هیئت تطبیق» اعمال گردد. چنین اصلاحی می‌تواند به بهبود کارآمدی و ارتقای عملکرد نظام

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

حقوقی جمهوری اسلامی ایران بینجامد.

سوم. «ملغی‌الاثر شدن» در ادبیات حقوقی ایران

کاربرد عبارت «ملغی‌الاثر شدن» در ادبیات حقوقی ایران، چه در قوانین مصوب پیش از پیروزی انقلاب و چه پس از آن، رایج بوده است. در برخی موارد، مرجع وضع قانون با الحاق عباراتی همچون «از تاریخ تصویب این قانون»، زمان بروز و ظهور آثار «ملغی‌الاثر شدن» را به‌طور روشن و مبرهن مشخص کرده است.

به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ماده ۱۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب؛
- ماده ۱۰ قانون اصلاح خدمت خارج از مرکز پزشکان، دندانپزشکان و داروسازان، مصوب ۱۳۶۰/۳/۴؛
- ماده ۹ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان، مصوب ۱۳۸۱/۹/۲۵؛
- ماده ۱۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱؛ و موارد مشابه.

با این حال، در بسیاری از قوانین نیز قانون‌گذار بدون تعیین زمان مشخص، تنها به عبارت «ملغی‌الاثر شدن» بسنده کرده است. با وجود این، قرائن موجود نشان می‌دهد که مقصود، عدم تسری اثر به گذشته بوده است. از جمله این موارد می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

- ماده ۲۹ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۴/۱۰/۲۰؛
- ماده ۴۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛
- ماده ۷۶ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران؛
- ماده ۹ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها، مصوب ۱۳۸۶/۰۴/۰۵.

در پیشینه تقنینی مرتبط با دیوان عدالت اداری نیز از عبارت «ملغی‌الاثر شدن» استفاده شده است. این موضوع در تبصره ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۳/۰۹ به‌چشم می‌خورد که مقرر می‌داشت: «دستور موقت تأثیری در اصل شکایت ندارد و در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی، ملغی‌الاثر می‌گردد.» در این تبصره نیز روشن است که عبارت «ملغی‌الاثر شدن» ناظر بر آینده است و تسری آن به گذشته قابلیت اجرایی ندارد.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ازاین‌رو، تلقی عبارت «ملغی‌الاثر شدن» در تبصره ۴ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، به الغای آثار از زمان تصویب مصوبه مورد ایراد اشاره دارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۰۸۴۶۸۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۲ بر این برداشت صحه گذاشته است.

در این رأی آمده است: «نظارت رئیس مجلس بر تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران، نظارتی استصوابی بوده و در صورت اصلاح تصویب‌نامه توسط هیئت وزیران، آثار این اصلاحیه به زمان تصویب اولیه آن تسری می‌یابد.»

همچنین دیوان در تبیین حالت‌های متفاوت اشعار داشته است:

الف) در فرضی که دولت نظر رئیس مجلس را درباره اصلاح مصوبه می‌پذیرد، مطابق موارد فوق‌الذکر، آثار اصلاح مصوبه به زمان تصویب اولیه آن بار می‌شود.

ب) در حالتی که دولت در بازه زمانی یک‌هفته‌ای اقدامی برای اصلاح مصوبه انجام ندهد، حکم مقرر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ــ به شماره دادنامه‌های ۱۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۹ و ۵۴۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۷ ــ جاری خواهد شد. بر اساس این آرا، آثار مصوبه از تاریخ تصویب از بین رفته و به گذشته تسری می‌یابد.

این تلقی از «ملغی‌الاثر شدن» نه‌تنها با پیشینه تقنینیِ به‌کارگیری این عبارت سازگار نیست، بلکه باید یادآور شد در تبصره مورد بحث تصریح شده است که: «پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد، تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الاثر خواهد بود.»

این عبارت به‌روشنی بر آینده‌نگر بودن آثار «ملغی‌الاثر شدن» دلالت دارد. در واقع، عبارت «پس از پایان مدت مذکور» به این معنا نیست که با انقضای این مدت، کلیه آثار مصوبه مورد ایراد ـ اعم از آثار قبلی و بعدی آن ـ زایل گردد، بلکه به معنای تعیین مبدأ الغای آثار مصوبه است.

افزون بر این، در ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی»، حتی در فرض ایراد قانونی رئیس مجلس شورای اسلامی، دولت موظف نشده است فوراً دستور توقف اجرای مصوبه مورد ایراد را صادر کند، بلکه 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.»

حال اگر مقصود قانون‌گذار حذف کلیه آثار مصوبه خلاف قانون بود، این پرسش مطرح می‌شود که چرا به آثار ناشی از مصوبه در مدت یک هفته مقرر در ماده واحده تن داده است؟ بنابراین، به نظر می‌رسد مقصود قانون‌گذار اساسی، اعتبار مصوبات دولت تا پیش از پایان این مهلت یک‌هفته‌ای است و در نتیجه، عطف‌به‌ماسبق شدن آثار ناشی از ملغی‌الاثر شدن مصوبه، صحیح نیست.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

۲. حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری (قوه قضاییه) در نظارت بر مصوبات دولت

تضمین رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، مستلزم سازوکاری همچون نظارت قضایی دادگاه‌های اداری بر تصمیم‌های مقامات عمومی است (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۳). بطلان مقررات دولتی که از طریق فرآیند دادرسی اداری اعلام می‌شود، یکی از مهم‌ترین ضمانت‌اجراهایی است که در حقوق اداری کشورهای مختلف ــ از جمله ایران ــ برای تضمین حاکمیت قانون پیش‌بینی شده است (طباطبائی‌موتمنی، ۱۳۹۰: ۴۷).

در همین راستا، اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

همچنین اصل ۱۷۳ قانون اساسی بیان می‌کند: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

بر پایه این اصل، یکی از انواع شکایت‌های مردم، شکایت از آیین‌نامه‌های دولتی است. البته اینکه چرا قانون‌گذار اساسی صرفاً از واژه «آیین‌نامه» استفاده کرده و سایر اصطلاحاتی مانند تصویب‌نامه، بخشنامه یا مصوبه را به کار نبرده است، خود موضوع پژوهشی مستقل است. با این حال، تردیدی نیست که مصوبات هیئت وزیران نیز در زمره مصادیق اصل ۱۷۳ قرار می‌گیرند.

به موجب تکلیف قانون اساسی، نخستین «قانون دیوان عدالت اداری» در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از آن در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و نهایتاً ۱۴۰۲ اصلاحاتی را تجربه کرد.

ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص شکایت مردم از آیین‌نامه‌های دولتی مقرر می‌دارد: «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون، یا عدم صلاحیت مرجع مربوط، یا تجاوز و سوءاستفاده از اختیارات، یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات، یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، وضع شده باشد.»

همچنین مبحث سوم از بخش دوم این قانون به صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

اداری اختصاص دارد که مهم‌ترین آن، رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات (موضوع ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری) است.

در نتیجه، در حقوق اداری ایران و بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و نیز بند «ت» ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، نظارت بر مصوبات دولت عمدتاً از طریق ابطال مقررات به علت مغایرت با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین، و یا به دلیل خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده تحقق می‌یابد.

الف. پیشینه تاریخی ابطال مقررات دولتی

در جریان تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل نهم پیش‌نویس قانون اساسی به موضوع «دیوان عدالت اداری» اختصاص یافته بود. در اصل ۱۴۱ پیش‌نویس ــ که تنها اصل ذیل این فصل به شمار می‌آمد ــ نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری شناسایی شده بود.

نکته قابل توجه درباره پیش‌نویس مزبور آن است که در آن، «دیوان عدالت اداری» به‌عنوان مرجعی مستقل و در عرض قوه قضائیه در نظر گرفته شده بود. دلیل این برداشت آن است که موضوع دیوان در فصلی جداگانه و مستقل از فصل قوه قضائیه (فصل هشتم) مطرح شده بود؛ در حالی‌که در فصل هشتم، طی ۱۵ اصل و به‌طور تفصیلی، ساختار و صلاحیت‌های قوه قضائیه و نیز جایگاه محاکم اختصاصی در نظام قضایی کشور تبیین شده بودند.

از سوی دیگر، عبارت ذیل اصل ۱۴۱ پیش‌نویس مقرر می‌داشت: «حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را با رعایت استقلال قوه قضائیه، قانون تعیین می‌کند.»

این عبارت نشان می‌داد که قانون‌گذار مکلف است با لحاظ استقلال قوه قضائیه از دیوان عدالت اداری، حدود صلاحیت و نحوه عمل این دیوان را مشخص کند. اما در نهایت، با مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی، متن پیشنهادی اصلاح شد و چنین بیان گردید: «دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضائی تأسیس می‌گردد. حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

این متن بدون مخالفت و با رأی قاطع نمایندگان در بررسی نهایی قانون اساسی تصویب شد؛ به‌گونه‌ای که از میان ۵۸ نفر حاضر در جلسه، ۵۶ نفر رأی مثبت و تنها ۲ نفر رأی ممتنع دادند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۳).

در سال ۱۳۶۸ «قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» به تصویب رسید. این قانون طی یک ماده واحده، ضمانت اجرای عدم رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

را در خصوص دستور توقف اجرای مصوبات دولت مغایر قانون، بیان می‌کرد.

سپس تبصره‌هایی در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ به این قانون الحاق شد. بر اساس تبصره ۸ (الحاقی ۱۳۸۸/۰۱/۳۰)، 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 قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به این موارد را نخواهد داشت.

بنابراین، دایره نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تقاضای ابطال مقررات دولتی، در برخی موارد محدود و عملاً «ملغی‌الاثر» شناخته شد.

ب. معنای ابطال مقررات دولتی

لغو، نسخ و ابطال سه مفهومی هستند که نتیجه‌ای یکسان دارند، اما از حیث حقوقی با یکدیگر متمایز و متفاوت‌اند. وجه اشتراک این سه مفهوم، بی‌اثر شدن یک مقرره یا مصوبه است؛ و نقطه تمایز آن‌ها در مرجع اعمال و اعلام این بی‌اثری نهفته است.

- نسخ: زمانی تحقق می‌یابد که یک مرجع تقنینیِ صلاحیت‌دار، با تصویب مقررات ثانویه مغایر، مقررات اولیه را بی‌اثر کند. به بیان دیگر، هر مرجع وضع‌کننده مقررات می‌تواند با وضع مقررات جدید، مقررات پیشین خود را منسوخ کند.
- لغو: هنگامی است که یک مرجع اداری در حدود صلاحیت خود دستور لغو یک مصوبه را صادر نماید؛ در این حالت مصوبه از درجه اعتبار ساقط می‌شود.
- ابطال: مربوط به زمانی است که یک مرجع قضایی در حدود صلاحیت خود، مقرره‌ای را بی‌اثر کند؛ این عمل، نتیجه اراده مقام صلاحیت‌دار قضایی نسبت به وضعیت حیات یک مصوبه یا مقرره است.

بر این اساس، قانون‌گذار به‌درستی در بی‌اثر شدن مصوبات دولت توسط رئیس قوه مقننه از عبارت «ملغی‌الاثر» استفاده کرده است. برخی، این نوع نظارت رئیس قوه مقننه را نظارت قانونی یا تقنینی دانسته‌اند (راسخ، ۱۳۸۸: ۶۹) و برخی دیگر آن را در زمره نظارت مجلسی قلمداد کرده‌اند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۴۵). در مقابل، در بی‌اثر شدن مصوبات دولت توسط دیوان عدالت اداری، از عبارت «ابطال» استفاده شده است.

ج. ماهیت اعلام و یا تأسیسی ابطال

اگر مغایرت با قوانین عامل ابطال باشد، بدین معناست که مقرره مورد نظر مفاد قانون را رعایت نکرده است. برای مثال، ممکن است قانونی بازه زمانی خاصی را برای انجام یک عمل اداری

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

پیش‌بینی کرده باشد، اما مصوبه دولت بازه‌ای کوتاه‌تر یا طولانی‌تر تعیین کند.

تأمل در ماهیت ابطال مقررات به جهات مختلف نشان می‌دهد که هر یک از این جهات، از پیش موجود بوده‌اند و ابطال، نتیجه صدور رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست، بلکه این هیئت صرفاً وجود جهت ابطال را کشف می‌کند و آن را اعلام می‌نماید. به بیان دیگر، رأی هیئت عمومی مبنی بر ابطال مقررات مغایر با قوانین، ماهیتی اعلامی[1] دارد نه تأسیسی یا ایجادی[2] (La Femina, 2016: 145؛ Alzate Ríos, 2001: 202).

از این رو، اگر رأی هیئت عمومی به سبب «مغایرت» صادر شود که پیش از رأی نیز وجود داشته است، چگونه می‌توان اثر آن را محدود به پس از صدور رأی دانست؟ انکار اثر قهقرایی ابطال به این معناست که مصوبه مغایر قانون تا زمان صدور رأی هیئت عمومی معتبر و مؤثر بوده و هیئت عمومی با رأی خود آثار آن را متوقف کرده است. حال آن‌که، مصوبه‌ای که از آغاز مغایر قانون یا خارج از حدود صلاحیت تصویب بوده است، از همان ابتدا نامعتبر به دنیا آمده و نقض‌کننده هرم هنجارهای حقوقی و خدشه‌زننده حاکمیت قانون و اعتماد عمومی است (Gordillo, 2011: 487؛ Alzate Ríos, 2001: 200). بنابراین، پذیرفتنی نیست که چنین مصوبه‌ای در فاصله میان تصویب تا ابطال، اعتبار قانونی داشته باشد. با این حال، ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.» این حکم قانونی، بیانگر آن است که قانون‌گذار ایرانی ماهیت آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را به‌طور غالب تأسیسی تلقی کرده است. بر اساس این دیدگاه، مصوبات دولت که توسط مرجع صلاحیت‌دار (هیئت وزیران) تصویب می‌شوند، از ابتدا معتبر و صحیح محسوب می‌شوند و تنها هنگامی بی‌اعتبار می‌گردند که مرجع نظارتی صلاحیت‌دار دیگری (هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) مغایرت آن‌ها را با قانون تشخیص دهد. در نتیجه، رأی هیئت عمومی ماهیت تأسیسی دارد و از زمان صدور رأی، مصوبه دولت ابطال می‌شود.

علاوه بر این، تسری گسترده اثر ابطال به زمان تصویب می‌تواند منجر به شکل‌گیری پرونده‌های متعدد و افزایش حجم ورودی به دیوان عدالت اداری شود که خود به اطاله دادرسی می‌انجامد. از این رو، محدود کردن موارد تسری اثر ابطال به زمان تصویب ــ صرفاً در خصوص مصوبات خلاف شرع یا مواردی که تضییع حقوق اشخاص اقتضا می‌کند ــ می‌تواند تصمیمی صحیح و متناسب با امکانات و مقتضیات دادرسی در دیوان عدالت اداری باشد.

1. Dichiarativa Natura
2. Costitutivo

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر محدود کردن اثر قهقرایی آرای خود به موارد خاص استوار است. در واقع، هیئت عمومی تنها در مواردی مصوبات را از زمان تصویب ابطال می‌کند که حقوق تضییع‌شده مشخصی در دعوای مطروحه مطرح و عینیت داشته باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۵۰).

به بیان دیگر، دیوان عدالت اداری بررسی می‌کند که آیا حقوقی از شاکیان اصلی دعوا تضییع شده است یا خیر. در غیر این صورت، تسری ابطال مصوبه به زمان تصویب ــ صرفاً به این دلیل که ممکن است حقوق افرادی غیر از اصحاب دعوا متأثر شده باشد ــ در رویه دیوان دیده نمی‌شود.

برای نمونه:

- دادنامه شماره ۵۳ مورخ ۱۳۹۳/۱/۱۸ و
- دادنامه شماره ۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷

هر دو به دلیل نبود دلیل عینی و فقدان شاکی خسارت‌دیده، تسری حکم ابطال به زمان تصویب را شایسته صدور ندانسته‌اند.

یکی از مصادیق مهم، رأی شماره ۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ است که بیان می‌دارد: «مطابق رأی شماره ۵۳ مورخ ۱۳۹۳/۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، حقی برای اشخاص ثالث خارج از زمان رسیدگی به پرونده جهت درخواست تسری اثر ابطال مصوبات به زمان تصویب پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب، چون در پرونده حاضر اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری از سوی اشخاصی غیر از شاکیان اولیه ــ که بر مبنای شکایت آنان مصوبه ابطال شده ــ مطرح گردیده است، موجبی برای رسیدگی به درخواست وجود ندارد.»

همچنین، دادنامه‌های شماره ۱۴۴۵، ۱۴۴۳، ۱۳۵۳، ۱۳۵۹ و ۱۳۵۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ نیز از جمله آرایی هستند که بر ماهیت تأسیسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تأکید داشته و اثر قهقرایی ابطال مصوبات دولت را مردود دانسته‌اند؛ به‌گونه‌ای که اثر ابطال را تنها از زمان صدور رأی محاسبه کرده‌اند.

در بررسی تطبیقی ابطال مقررات، مشاهده می‌شود که برخی کشورها بر عدم تسری اثر ابطال به زمان تصویب تأکید دارند، در حالی‌که برخی دیگر بر پذیرش اثر قهقرایی ابطال اصرار ورزیده‌اند.

به نظر می‌رسد در بیشتر کشورهای دارای نظام حقوق[1] نوشته همچون ایتالیا و اسپانیا، و همچنین در کشورهای اسپانیایی‌زبان آمریکای لاتین، مشابه آنچه در حقوق خصوصی خود اعمال

1. Civil Law

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

می‌کنند، میان بطلان مطلق[1] و بطلان نسبی[2] تمایز قائل شده‌اند. در این کشورها، اثر قهقرایی ابطال در مورد بطلان مطلق پذیرفته شده است (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۴۶).

در شورای دولتی فرانسه نیز در دعوای Asociation AC et autres در سال ۲۰۰۴ این رویکرد مورد پذیرش قرار گرفت که در موارد استثنایی، اگر اثر قهقرایی ابطال به‌طور آشکار منافع عمومی و خصوصی را تضییع کند، دادگاه می‌تواند با جمع میان الزامات حاکمیت قانون و امنیت حقوقی، آثار ابطال را از حیث زمانی مدیریت کند (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۳۴۷).

«مدیریت آثار ابطال» بدین معناست که اثر آن به گذشته سرایت نکند؛ چراکه این امر از نظر اجرایی مستلزم تمهیدات گسترده‌ای است که چه‌بسا عملاً قابلیت اجرا نداشته و حتی موجب هرج‌ومرج بیشتری شود. بنابراین، اصل بر آن است که ابطال از زمان اعلام رأی مؤثر باشد و تنها در موارد خاص و استثنایی ــ همانند رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران ــ اثر ابطال به زمان تصویب بازگردانده شود.

این در حالی است که در حقوق اداری بسیاری از کشورها، همچون آلمان، پرو، کلمبیا، بولیوی و برخی کشورهای دیگر، بر اثر قهقرایی ابطال مقررات تأکید شده است.

۳. نسبت بین نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی بر مصوبات دولت

بخش‌های اول و دوم این پژوهش، به توصیف و تبیین صلاحیت‌های خاص دو قوه مقننه و قضاییه در نظارت بر مصوبات دولت در گذر زمان نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است تا زمینه‌ای برای بیان نسبت میان این دو نوع نظارت و دستیابی به نظام حقوقی مطلوب فراهم شود.

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت از نوع نظارت پارلمانی ــ نظیر استیضاح، سؤال یا تحقیق و تفحص با نصاب معینی از نمایندگان ملت ــ نیست؛ بلکه به دلیل جایگاه سیاسی خاص رئیس مجلس که پیش از بازنگری قانون اساسی بر عهده رئیس‌جمهور بود، اعمال می‌شود. این نظارت با بهره‌گیری از مشورت هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین تقویت می‌شود. از این رو، این نوع نظارت بر مصوبات دولت را می‌توان نظارت سیاسی نامید.

در مقابل، نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهادی ذیل قوه قضاییه که وظیفه رسیدگی به اعتراضات و تظلّم‌خواهی مردم از مصوبات دولتی را بر عهده دارد، نوعی نظارت قضایی محسوب می‌شود.

شایان ذکر است اقدام رئیس مجلس شورای اسلامی در ملغی‌الاثر کردن مصوبات ماهیت قضایی ندارد؛ بلکه نوعی نظارت تقنینی است که بر مشروعیت قانونی مصوبات دولت از حیث

1. Nulidad Absoluta
2. Nulidad Relativa

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

انطباق با قوانین عادی تمرکز دارد و صرفاً مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر را در بر می‌گیرد. اما صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شامل تصمیمات، اقدامات و مصوبات دستگاه‌های اجرایی از حیث مغایرت با شرع، قانون و خروج از حدود اختیارات قانونی است و حکم آن ماهیت قضایی دارد که بر مبنای قانون، شرع یا اصول کلی حقوقی صادر می‌شود.

در بررسی نسبت میان دو نظارت سیاسی و قضایی، به‌صورت نظری می‌توان حالت‌هایی را برای اعلام مغایرت مصوبات دولت با قوانین تصور کرد که به شرح زیر است:

الف. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و قضایی بر عدم مغایرت مصوبه دولت با قوانین همسو هستند

در این حالت، پس از تصویب مصوبه توسط مراجع صلاحیت‌دار (هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر یا حتی بخشنامه یک وزیر)، رئیس مجلس شورای اسلامی در چارچوب نظارت خود هیچ‌گونه مغایرتی با قوانین مشاهده نمی‌کند یا اساساً نظری ــ نفیاً یا اثباتاً ــ ابراز نمی‌دارد. از سوی دیگر، دیوان عدالت اداری نیز در مقام اعمال نظارت قضایی، هیچ دادخواستی از سوی اشخاص یا سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر مغایرت مصوبه با قوانین یا خروج از حدود صلاحیت مرجع تصویب‌کننده دریافت نمی‌کند و همچنین معاونت حقوق عامه دیوان نیز شکایتی در خصوص تضییع حقوق عامه مطرح نمی‌نماید. در چنین وضعیتی، هیچ‌گونه تزاحمی میان نظارت رئیس مجلس و نظارت قضایی وجود نداشته و اصل حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی به‌درستی رعایت می‌شود.

ب. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی بر مغایرت مصوبه دولت با قوانین همسو هستند

این حالت با توجه به تقدم و تأخر اعمال نظارت سیاسی و قضایی، خود به دو شق تقسیم می‌شود:

۱) اعلام مغایرت توسط رئیس مجلس، پیش از رسیدگی قضایی: در این فرض، رئیس مجلس شورای اسلامی در چارچوب نظارت خود، مغایرت مصوبه دولت با قوانین را اعلام می‌کند. سپس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز، بنا بر شکایات واصله، موضوع را در دستور رسیدگی قرار داده و نهایتاً همان نتیجه را تأیید و مصوبه را مغایر قوانین تشخیص می‌دهد.

۲) اعلام مغایرت توسط رئیس مجلس، پس از رسیدگی قضایی: از آنجا که اعمال نظارت رئیس مجلس محدود به زمان خاصی نیست، ممکن است مدت مدیدی (مثلاً یک یا دو سال) از تاریخ تصویب آیین‌نامه‌ای توسط هیئت وزیران بگذرد و پس از آن، رئیس مجلس مغایرت آن را با قوانین اعلام کند. در حالی‌که پیش‌تر، هیئت عمومی دیوان

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

عدالت اداری همان آیین‌نامه را ابطال کرده است.

در حالت نخست، یعنی تقدم اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر نظارت قضایی، موضوع در تبصره ۸ ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» تعیین تکلیف شده است. در این تبصره آمده است: «در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، 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 یادشده بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراست و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود.» بر این اساس، در صورت اعلام مغایرت مصوبه دولت از سوی رئیس مجلس، به نظر می‌رسد که صلاحیت رسیدگی برای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری منتفی است. با این حال، باید به تفاوت مفهومی دو واژه «ابطال» و «ملغی‌الاثر» توجه کرد: مصوبه‌ای که از سوی رئیس مجلس ملغی‌الاثر شناخته می‌شود، هرچند بی‌اثر است، اما همچنان موجودیت حقوقی دارد. از سوی دیگر، نابودی و زوال کامل آن تنها از طریق ابطال در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری محقق می‌شود. اگرچه می‌توان استدلال کرد که «وجود بدون اثر» در عمل همانند عدم وجود است، اما با توجه به حکیم بودن قانونگذار و دقت در به‌کارگیری اصطلاحات متفاوت، به نظر می‌رسد در نظام حقوقی مطلوب، حتی پس از ملغی‌الاثر شدن یک مصوبه توسط رئیس مجلس، باید امکان طرح شکایت در دیوان عدالت اداری و بررسی آن نیز فراهم باشد. چنین امری می‌تواند بر پویایی و دقت بیشتر نظارت‌های سیاسی و قضایی بیفزاید و از بروز تعارض منافع احتمالی در اعمال صلاحیت‌های نظارتی جلوگیری کند. همچنین، در صورتی‌که مصوبه دولت ظرف یک هفته پس از اعلام ملغی‌الاثر شدن توسط همان مرجع اصلاح شود، مصوبه اصلاحی به‌عنوان یک مصوبه جدید تلقی شده و در نتیجه، در صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری و مشمول نظارت قضایی قرار خواهد گرفت.

در شق دوم، یعنی جایی که اعمال نظارت سیاسی پس از نظارت قضایی قرار گیرد، باید توجه داشت که بر اساس مفهوم «ابطال»، هنگامی‌که مصوبه دولت توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر با قانون تشخیص داده شود، به‌طور طبیعی ابطال خواهد شد. ابطال نیز به معنای از بین رفتن مصوبه است؛ بنابراین، اساساً مصوبه‌ای باقی نمی‌ماند که بتواند محملی برای اعمال نظارت سیاسی رئیس مجلس شورای اسلامی باشد. از این‌رو، این شق در عمل و واقعیت تحقق‌پذیر نیست.

ج. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر اعلام مغایرت مصوبه دولت با قوانین تکیه دارد و

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نظارت قضایی بر اعلام عدم مغایرت

در این حالت، رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه دولت را مغایر با قوانین اعلام می‌کند، در حالی‌که دیوان عدالت اداری در چارچوب نظارت قضایی، همان مصوبه را فاقد مغایرت می‌داند. در اینجا، تقدم و تأخر زمانی دو نوع نظارت اهمیت دارد:

۱) تقدم نظارت رئیس مجلس بر نظارت قضایی: ابتدا رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام می‌کند که مصوبه دولت با قوانین مغایرت دارد. در ادامه، اگر موضوع به دیوان عدالت اداری ارجاع شود، ممکن است هیئت عمومی دیوان در بررسی خود اعلام کند که مصوبه مغایر قانون نیست.

۲) تأخر نظارت رئیس مجلس بر نظارت قضایی: در این فرض، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مرحله نخست، مصوبه را همسو با قوانین تشخیص می‌دهد. اما پس از آن، رئیس مجلس شورای اسلامی با اتکا به صلاحیت قانونی خود، همان مصوبه را مغایر با قوانین اعلام می‌کند.

در صورتی‌که رئیس مجلس شورای اسلامی پیش از دیوان عدالت اداری، مغایرت مصوبه دولت با قوانین را اعلام کند، باز هم به استناد تبصره ۸ ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی»، صلاحیتی برای رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در اعمال نظارت قضایی باقی نمی‌ماند. با این حال، می‌توان گفت اگر قانونگذار چنین امکانی را پیش‌بینی می‌کرد، این امر می‌توانست به پویایی بیشتر نظام نظارت و نیز کاهش تعارض منافع میان نهادهای ناظر کمک شایانی نماید.

در صورتی‌که دیوان عدالت اداری پیش‌تر و از طریق هیئت عمومی، مصوبه دولت را مورد رسیدگی قرار داده و آن را مغایر با قانون تشخیص ندهد، مصوبه همچنان معتبر باقی می‌ماند. با این حال، مسیر برای اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی همچنان باز است؛ زیرا نظارت وی محدود و مضیق به زمان خاصی نیست و در هر زمان پس از تصویب مصوبه دولت می‌تواند اعمال شود. در چنین وضعیتی، اگر رئیس مجلس مصوبه دولت را مغایر با قوانین اعلام نماید، مصوبه مزبور ملغی‌الاثر خواهد شد. به استناد تبصره ۸ ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۸)، تطبیق تصمیمات مقامات مذکور (ریاست مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری) با موارد مورد اشاره، بر عهده رئیس مجلس است. این امر، به‌روشنی علت نسخ قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۸۰) را بیان می‌کند که در ذیل همان ماده

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

واحده تصریح شده بود.

د.نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر عدم مغایرت مصوبه دولت با قوانین تکیه دارد و نظارت قضایی بر اعلام مغایرت

در این حالت، تشخیص عدم مغایرت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی ــ که معمولاً با عدم اظهار نظر صریح همراه است ــ مانعی برای رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود. بنابراین، در صورت طرح شکایت، صلاحیت آن نهاد برای اعمال نظارت قضایی برقرار خواهد بود و اگر مغایرت مصوبه با قوانین احراز شود، مصوبه مورد شکایت ابطال خواهد شد.

تفاوت و شباهت بین ابطال و ملغی‌الاثر شدن

- شباهت:

هر دو نهاد، در نهایت به «بی‌اثر شدن مصوبات دولت» منجر می‌شوند.

- تفاوت‌ها:

۱) زمان اثرگذاری: در ابطال، بی‌اثر شدن می‌تواند به زمان تصویب تسری یابد (قهقرایی باشد)، اما در ملغی‌الاثر شدن، با توجه به نص واژه و ظاهر عبارت، چنین تسری‌ای پذیرفتنی نیست.

۲) مرجع اعمال: ابطال صرفاً توسط یک مقام قضایی صورت می‌گیرد، در حالی‌که ملغی‌الاثر شدن از سوی یک مقام سیاسی اعمال می‌شود.

۳) امکان تجدیدنظر: تجدیدنظر در ملغی‌الاثر شدن مصوبات وجود ندارد، در حالی‌که در ابطال، در صورت وجود دلایل یا امارات جدید، امکان تجدیدنظر وجود دارد.

۴) ماهیت مصوبه: در ابطال، مصوبه از اساس نادرست و غیرقانونی تلقی می‌شود و قاضی پرده از این واقعیت برمی‌دارد؛ در حالی‌که در ملغی‌الاثر شدن، مصوبه می‌تواند در اصل صحیح و معتبر باشد، اما از زمان اعلام رئیس مجلس بی‌اثر می‌شود.

نتیجه گیری

۱. نسبت میان نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولت، بر اساس تحلیل‌های پیشین، می‌تواند در یکی از حالت‌های زیر قرار گیرد:

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ردیف	اعمال نظارت	نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی مقدم بر نظارت قضایی	نظارت قضایی مقدم بر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی باشد
۱	نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی دلالت بر مغایرت	ملغی‌الاثر*	ابطال
۲	نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی دلالت برعدم مغایرت	معتبر	معتبر
۳	نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مغایرت و نظارت قضایی بر عدم مغایرت	ملغی الاثر	ملغی‌الاثر
۴	نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر عدم مغایرت و نظارت قضایی بر مغایرت	ابطال	ابطال

ردیف شماره ۱ جدول، حالتی را نشان می‌دهد که در آن اعمال نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از حیث تشخیص مغایرت مقررات با قوانین همسو هستند، هرچند تقدم و تأخر زمانی متفاوت دارند. در فرضی که نظارت رئیس مجلس مقدم باشد، مقررات مغایر با قانون ملغی‌الاثر خواهد شد و در فرضی که نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقدم باشد، همان مقررات از طریق ابطال بی‌اعتبار می‌شوند. از آنجا که این دو نوع نظارت به صورت موازی و هم‌عرض انجام وظیفه نمی‌کنند و در عمل، نظارت یکی مانع از اعمال نظارت دیگری در حالت تشخیص مغایرت مصوبه (ردیف شماره ۱) می‌شود، پیشنهاد می‌گردد برای افزایش پویایی نظارت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و کاهش تعارض منافع میان نهادهای ناظر، امکان رسیدگی دیوان عدالت اداری در خصوص مصوبات ملغی‌الاثر شده نیز فراهم شود. به عبارت دیگر، شایسته است هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بتواند مقرراتی را که پیش‌تر توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثر اعلام شده‌اند، با اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، از زمان تصویب مورد ابطال قرار دهد.

ردیف‌های شماره ۲، ۳ و ۴ نیز بیانگر حالت‌هایی هستند که اعتبار یا عدم اعتبار مقررات، به دلیل مغایرت یا عدم مغایرت با قانون و با توجه به تقدم یا تأخر نظارت سیاسی و قضایی تعیین می‌شود. نکته حائز اهمیت در این میان آن است که اگر یکی از مراجع نظارتی، مقرره‌ای را مغایر با قانون تشخیص دهد و مرجع دیگر آن را همسو با قانون بداند، همان تشخیص نخست کافی خواهد بود تا آن مقرره بی‌اعتبار گردد؛ چه به صورت ملغی‌الاثر و چه به صورت ابطال.

۲. هر دو نوع نظارت، اعم از سیاسی (رئیس مجلس شورای اسلامی) و قضایی (دیوان عدالت اداری)، از سنخ پسینی هستند و طبعاً پس از تصویب، مبنای اقدام مردم و اشخاص خصوصی قرار می‌گیرند. بنابراین، برای جلوگیری از ضرر و زیان ناشی از ملغی‌الاثر شدن مصوبات پس

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

از ابلاغ رسمی و به‌منظور صیانت از حقوق مکتسبه مردم، پیشنهاد می‌شود نظارت رئیس مجلس به نظارتی پیشینی تبدیل شود. در همین راستا، شایسته است در متن قانون اساسی، عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا» به «پیش از ابلاغ برای اجرا» اصلاح گردد.

۳. از ملزومات پیشینی شدن نظارت بر مصوبات دولت آن است که تا زمانی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را تأیید نکرده است، مصوبه قابلیت اجرا نداشته باشد، مگر آن‌که مهلت مقرر منقضی شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود در قانون اساسی و ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸، مهلتی قانونی به مدت یک هفته برای نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت تعیین شود و در صورت ضرورت، امکان تمدید این مهلت به مدت یک هفته دیگر نیز پیش‌بینی گردد.

۴. با توجه به لزوم رعایت سرعت عمل در روند تصویب مصوبات دولت و حفظ انسجام در نظام اداری کشور، پیشنهاد می‌شود چنانچه رئیس مجلس شورای اسلامی در مهلت مقرر یا در مهلت تمدیدشده نظر خود را اعلام نکند، به‌طور خودکار، مصوبه مزبور فاقد مغایرت با قوانین تلقی گردد .در این صورت، تضمین اجرای صحیح قوانین و صیانت از نظام حقوقی، از طریق سازوکار نظارت قضایی دیوان عدالت اداری پیگیری خواهد شد.

منابع

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی.

آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۷). تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون. *مطالعات حقوق عمومی* دانشگاه تهران، ۴۸(۲)، ۳۳۹-۳۵۶.

DOI: https://doi.org/10.22059/jplsq.2017.235067.1524

امامی، محمد؛ و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۹). *حقوق اداری* (جلد اول، چاپ سیزدهم). ایران، تهران: میزان.

انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴). *کلیات حقوق اداری*. ایران، تهران: میزان.

آیینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵). *کلید واژه مقررات در قانون اساسی*، ایران، تهران: خرسندی.

آیینه‌نگینی، حسین؛ و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۰). نقدی بر ابطال ضمنی مقررات دولتی توسط قضات شعب دیوان عدالت اداری. *پژوهش حقوق عمومی*، ۲۳(۷۱)، ۱۹۳-۲۱۹.

DOI: https://doi.org/10.22054/qjpl.2021.52122.2393

درویشی، بابک؛ و کاظم‌زاده نظری، فرشته (۱۳۹۷). تحلیل حقوقی چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، *حقوق اداری*، ۶(۱۷)، ۲۰۷-۲۳۷.

راسخ، محمد (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*. ایران، تهران: دراک.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). *حقوق اداری* (چاپ شانزدهم). ایران، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاهی در علوم اسلامی و انسانی - سمت.

فلاح‌زاده، علی‌محمد؛ و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۳). سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران؛ نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی، *دانش حقوق عمومی*، ۳(۹)، ۱۱۱-۱۳۰.

کدخدایی، عباسعلی؛ و درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۱). نظارت بر مقررات دولتی (اصول۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). *دانش حقوق عمومی*، ۱(۱)، ۹۳-۱۱۱.

مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (جلد دوم و سوم). ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.

محمدی، پژمان؛ و ابوعطا، محمد (۱۳۹۸). تمییز ملغی‌األثرشدن حکم تخلیه مستاجر مشمول قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶. *مطالعات فقه وحقوق اسلامی*، ۱۱(۲۰)، ۳۲۵-۳۵۰.
DOI: 10.22075/feqh.2018.12804.1300

مددکار حق‌جو، مهناز؛ عباسی، بیژن؛ پروین، خیراله؛ و هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸). تحلیل حقوقی و آسیب‌شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیأت وزیران و آثار مترتب بر آن. *تحقیقات حقوقی*، ۲۲(۸۸)، ۳۹-۶۲.
DOI: 10.29252/lawresearch.22.88.39

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* (جلد دوم، چاپ نوزدهم). ایران، تهران: میزان.

هداوند، مهدی (۱۳۸۷). نظارت قضایی تحلیل مفهومی، تحولات اساسی. *حقوق اساسی*، ۵(۹)، ۷-۵۶.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳). ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ۱۵(۳۹)، ۲۱۳-۲۴۹. DOI: 10.30497/law.2014.1577

Forsyth, C. (2001). The legal effect of unlawful administrative acts: the theory of the second actor explained and developed. Amicus Curiae, 35, 20-23.

La Femina, Nadia (2016). La modulazione temporale degli effetti della sentenza di annullamento del giudice amministrativo; Un'indagine comparata, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Trento.

Alzate Ríos, L. C. (2011). Temas de derecho procesal administrativo contemporáneo. El proceso contencioso administrativo y otros trámites procesales desde una perspectiva garantista.

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. *Parte general*, *1*.

Archive of SID.ir