



پژوهشکده شورای نگهبان

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

استفساریه مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در  
خصوص اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و  
یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۸۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۱۲/۰۴



پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

**نظرات استدلالی شورای نگهبان**

استفساریه مقام معظم رهبری مد ظله العالی در خصوص اصول هشتم و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی

استخراج، تنقیح و تدوین:

**حسین فاتحی زاده**

بازبینی و نظارت علمی:

**محمد هادی توکل پور**

**گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان**

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۸۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۲/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۲.....	مقدمه
استفساریه مقام معظم رهبری در خصوص اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد	
۳.....	و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی
دیدگاه نخست: دولت مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه‌ای است که	
توسط رئیس مجلس، خلاف قوانین اعلام شده است و در صورت عدم	
اصلاح، مصوبه مزبور ملغی‌الآثر است.....	۶.....
دیدگاه دوم: دولت مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه‌ای است که توسط	
رئیس مجلس، خلاف قوانین اعلام شده است و در صورت عدم اصلاح، هر	
چند دولت متخلف است ولی مصوبه مزبور، ملغی‌الآثر نیست.....	۱۲.....
نظریه تفسیری شورای نگهبان.....	۱۶.....

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهار نظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هر چه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## استفساریه مقام معظم رهبری در خصوص اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و هشتاد و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی

تاریخ استفساریه: ۱۳۹۱/۳/۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۳/۱۰

شرح موضوع استفساریه: در پی نامه‌های شماره ۱۱۷۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ و شماره ۱/۲۰۴۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲ دکتر محمود احمدی‌نژاد، رئیس جمهور وقت به ریاست هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا که حاوی طرح مشکلات و تقاضای رفع آنها در خصوص اختیار رئیس مجلس در تطبیق مصوبات دولت با قوانین در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی<sup>۱</sup> بود، این هیئت، نظر خود در این زمینه را طی نامه شماره ۱۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲ به شرح زیر به مقام معظم رهبری ارائه کرد:

۱. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد؛ در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»

«رهبر معظم انقلاب اسلامی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (نامه شماره ۱۱۷۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ رئیس جمهور محترم منضم به نامه شماره ۱/۲۰۴۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲) در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۳ هیئت عالی مورد بررسی قرار گرفت. نتیجه حاصله به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«الغاء اثر مصوبات دولت توسط رئیس محترم مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قوانین مصوب مجلس است. رئیس جمهور محترم نیز در نامه ارجاعی، پیش‌بینی چنین اختیاری در قانون عادی را موجب توسعه اختیارات رئیس مجلس در اصول یادشده و تزییق 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 هیئت عالی در خصوص برداشت از اصول فوق نیز مورد نظر رهبر معظم انقلاب اسلامی باشد، متعاقباً اعلام نظر خواهد شد.»

به همراه این نامه، گزارش تفصیلی دبیرخانه هیئت عالی تقدیم می‌گردد.»

ریاست محترم دفتر مقام معظم رهبری در نامه‌ای خطاب به دبیر

۱. گفتنی است دولت وقت، در خصوص اختیار حاصل از ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای رئیس مجلس در تطبیق مصوبات دولت با قوانین، تجدیدنظر در مصوبه توسط دولت را بدین معنا می‌دانست که همچون دادگاه‌های تجدیدنظر که الزامی به تغییر حکم دادگاه بدوی ندارند، دولت نیز الزامی به اصلاح و تغییر در مصوبه خود نداشته و صرفاً مصوبه را در نوبتی دیگر، از جهت مخالفت با قوانین، مورد بررسی قرار می‌دهد. از این رو، رئیس مجلس، شأن باطل اعلام کردن مصوبات دولتی را به بهانه‌ی اختیار حاصل از ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ندارد.

شورای نگهبان به شرح زیر، ضمن اشاره به فرایند مذکور، نظر مقام معظم رهبری در خصوص حل این مشکل از طریق ارائه نظر تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصول ۸۵ و ۱۳۸ را به اطلاع شورای نگهبان رساندند:

«حضرت آیه الله جنتی دامت برکاته

دبیر محترم شورای نگهبان

نامه شماره ۱۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲ رئیس محترم هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در ارتباط با موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نتیجه حاصله به استحضار مقام معظم رهبری مدظله العالی رسید، مرقوم فرمودند:

«آیت الله جناب آقای جنتی دبیر محترم شورای نگهبان دامت برکاته طبق نظر صائب هیئت عالی حل اختلاف، شایسته است آن شورای محترم نظر تفسیری خود را در مورد اصول ذی ربط قانون اساسی در این مسئله، اعلام نماید. والسلام علیکم ورحمة الله  
۱۳۹۱/۳/۲»

ضمن ارسال تصویر دستخط مبارک معظم له و سوابق مربوط، مراتب برای اقدام مقتضی و اعلام نتیجه، ایفاد می گردد.<sup>۱</sup>  
با وصول نامه‌ی رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شورای نگهبان، بررسی تفسیر اصول مزبور در دستور جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ شورای نگهبان قرار گرفت و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص صادر شد.

۱. نامه شماره ۶۰۸۲-۱/م تاریخ ۱۳۹۱/۳/۳ رئیس دفتر مقام معظم رهبری، خطاب به دبیر شورای نگهبان.

## دیدگاه نخست: دولت مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه‌ای است که توسط رئیس مجلس، خلاف قوانین اعلام شده است و در صورت عدم اصلاح، مصوبه مزبور ملغی‌الآثر است.

- ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در مقام سلب اعتبار از مصوبات دولتی است که بر خلاف قوانین وضع شده باشند. بر این اساس اگر رئیس مجلس به عنوان مرجع تشخیص، مصوبه‌ای را خلاف قوانین تشخیص دهد، در صورت عدم تجدیدنظر و اصلاح آن توسط دولت، این مصوبه اعتبار خود را از دست داده و باطل اعلام می‌شود. به عبارت دیگر، اصرار دولت بر مصوبه قبلی خود، به معنای تجدیدنظر مذکور در اصل ۱۳۸ نیست و در صورت عدم اصلاح، مصوبه دولت، فاقد اعتبار قانونی است.

- از لحاظ حقوقی، مقررات لازم‌الاجرای کشور دارای طبقه‌بندی است. در رأس این طبقات، قانون اساسی وجود دارد و در طبقات پایین‌تر، قوانین عادی مصوب مجلس و سپس آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب دولت قرار دارند. از جمله آثار این طبقه‌بندی این است که هیچ یک از مقررات نباید با طبقه‌ی مافوق خود مغایر باشد و در صورت مغایرت، مقررهای مادون، بی‌ارزش و بی‌اعتبار است و در عالم واقع، ثبوتاً و به خودی خود، ارزش قانونی پیدا نمی‌کند. لکن از نظر حقوقی و واقعیات حکومتی، در عالم واقع، نمی‌توان به چنین موارد ثبوتی، استناد کرد و لاجرم، مرجعی برای اثبات و اظهار بطلان و بی‌اعتباری آنها پیش‌بینی می‌شود. همان‌طور که در مورد تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، نهاد شورای نگهبان پیش‌بینی شده است، نسبت به تطبیق مصوبات دولت با قوانین عادی نیز دو مرجع پیش‌بینی شده است؛ یکی، دیوان عدالت اداری است که تنها در صورت شکایت اشخاص، حق رسیدگی خواهد داشت و دیگری رئیس مجلس است که بدون نیاز به طرح شکایت و ابتدائاً، بر مصوبات دولت نظارت مستمر دارد. نظر رئیس مجلس نیز که مبتنی بر اعلام خلاف بودن مصوبه با قوانین است، کاشف از بی‌اعتباری مصوبه است و بر این اساس، مفادی از مصوبه که خلاف قوانین باشد، ملغی محسوب می‌شود. به عبارتی، جایگاه رئیس مجلس در این خصوص، همچون جایگاه دیوان عالی کشور است که آراء دادگاه‌های تالی را نقض کرده و آنها را برای رسیدگی مجدد ارسال می‌کند.

- تبصره (۴) قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی بیان می‌دارد که اگر رئیس مجلس، مقررهای دولتی را مغایر با قوانین اعلام کرد و دولت ظرف مهلت



قانونی مقرر، در مصوبه‌ی خویش تجدیدنظر نکرد، مصوبه‌ی مذکور، خود به خود «ملغی‌الأثر می‌شود». این عبارت، دارای تعبیری کاملاً فنی و حقوقی است و بدین معناست که رئیس مجلس چیزی را لغو نمی‌کند، بلکه تنها ملغی‌الأثر شدن مصوبه را به مراجع ذی‌ربط اعلام و ابلاغ می‌کند؛ علت هم آن است که تشکیلات حکومتی نمی‌تواند مصوبات خلاف قانون را بلا تکلیف بگذارد تا هر فرد و نهادی، خود، بطلان مصوبات را احراز کند؛ لذا با اعلام رئیس مجلس، مردم و نهادها، از بطلان مصوبه اطلاع می‌یابند. بر این اساس، رأی و نظر رئیس مجلس، جنبه انشایی و امری ندارد، بلکه اعلامی است و از این رو، دخالت در امور قوه مجریه و نافی استقلال قوه مجریه تلقی نمی‌شود. همچنین در ساختار حقوقی کشور ایران، تفکیک نسبی قوا حاکم است که به موجب آن، در حدودی که قانون اساسی اجازه دهد، قوا می‌توانند در امور یکدیگر دخالت و نظارت داشته باشند؛ کما اینکه در قانون اساسی، نگارش آیین‌نامه و تصویب‌نامه که نوعی قانون‌گذاری محسوب می‌شود و بدین لحاظ، وظیفه‌ی خاص مجلس است، به دولت واگذار شده و مجلس نیز نمی‌تواند به آن اعتراض کند.

- نظارت بر مصوبات دولت، پیش از بازنگری در قانون اساسی، در صلاحیت رئیس جمهور بود<sup>۱</sup> که پس از بازنگری با توجه به تغییرات به وجود آمده در قوه مجریه و عهده‌دار شدن ریاست هیئت دولت توسط رئیس جمهور، این مهم به رئیس مجلس سپرده شده است. در قانون اساسی ۱۳۵۸ (پیش از بازنگری)، نظارت رئیس جمهور در این خصوص نظارتی استصوابی بود، بدین معنا که چنانچه رئیس جمهور مصوبه‌ای از هیئت دولت را خلاف قانون تشخیص می‌داد، اساساً قابلیت اجرا نمی‌یافت. با این وصف، بازنگری‌کنندگان قانون اساسی، تنها به این دلیل که می‌خواستند در امور جاری کشور وقفه و اختلال ایجاد نشود، مقرر کرده‌اند که مصوبات دولت «ضمن ابلاغ برای اجرا»، برای نظارت و تطبیق با قوانین به رئیس مجلس نیز فرستاده شود. بدین لحاظ، اصل ۱۳۸ قانون اساسی، از حیث حد و مرز نظارت، هیچ تفاوتی با اصل سابق ندارد و لذا تمام اختیاراتی که پیش از بازنگری به رئیس جمهور اعطا شده بود (نظارت استصوابی)، در حال حاضر نیز رئیس مجلس از آن برخوردار است.

۱. اصل ۱۲۶ قانون اساسی سابق: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می‌فرستد.»

- قانون اساسی، به طریقی وضع نمی‌شود که اجازه ارتکاب تخلف از آن برداشت شود. به عبارت دیگر در وضع قانون باید توجه داشت که از ارتکاب تخلفات، پیشگیری شود، نه اینکه قانون اجازه تخلف را بدهد و سپس پیگیری انجام شود. بر این اساس، نمی‌توان پذیرفت که پس از اعلام مغایرت مصوبه‌ی دولت با قانون توسط رئیس مجلس، اگر دولت این مصوبه را اصلاح نکرد، مصوبه ملغی‌الاثرباشد و همچنان قابلیت اجرا داشته باشد و صرفاً دولت در این زمینه، متخلف شناخته شود. از سوی دیگر، اساساً اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به جهت جلوگیری از انجام اقدامات خلاف قوانین وضع شده است؛ از این رو، بر اساس این فلسفه، در صورتی که مصوبه‌ای خلاف قوانین باشد، لزوماً باید اصلاح شود.

- در صورتی که قائل به اختیار دولت در اصلاح یا عدم اصلاح مصوبه‌ای باشیم که توسط رئیس مجلس خلاف قوانین اعلام شده است، باید گفت دلیلی برای تأکید دو اصل قانون اساسی نسبت به نظارت رئیس مجلس در این خصوص وجود ندارد. به عبارت دیگر مختار دانستن دولت در اصلاح مصوبه‌ی خود، به معنای تعطیلی و لغو مفاد ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است. این در حالی است که مفاد ذیل این اصول، به جهت جلوگیری از ارتکاب تخلف، قانون‌گذاری شده است تا در صورتی که مصوبه‌ای خلاف قوانین تصویب شد، از همان ابتدا از اجرای آن جلوگیری شود. پیش از برداشت‌های بدیعی که اخیراً از این اصول ارائه می‌شود نیز، هرگز چنین استنباطی در رویه و سابقه‌ی اجرای این حق نظارت وجود نداشت که کسی بگوید دولت اختیار عدم اصلاح مصوبه‌ای را دارد که توسط رئیس مجلس، خلاف قانون اعلام شده است!

- در تفسیر یک اصل، تمامی مفاد اصل را باید مد نظر قرار داد. در اصل ۱۳۸، اختیار تصویب آیین‌نامه و بخشنامه توسط دولت، مشروط به این امر دانسته شده است که «مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». بر این اساس، علاوه بر حکم تکلیفی لزوم تجدیدنظر در مواردی که رئیس مجلس مصوبه‌ای دولتی را خلاف قوانین اعلام کرده است (ذیل اصل)، حکم وضعی ملغی‌الاثربودن این مقررات، در صورت مخالفت با متن و روح قوانین نیز از این اصل برداشت می‌شود.

- طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی یکی از کارویژه‌های رئیس مجلس، تشخیص خلاف قانون بودن مصوبات دولت است. بر این اساس، رئیس مجلس را نمی‌توان

همچون یک نماینده عادی دانست که حق ابطال مصوبات دولت را نداشته باشد. در قانون اساسی سه شخصیت حقوقی مجلس شورای اسلامی، نماینده مجلس و رئیس مجلس برای مجلس تعریف شده است که برای رئیس مجلس شورای اسلامی، علاوه بر وظایف نمایندگی، کارویژه‌هایی نیز طراحی شده است. به عنوان مثال، عضویت در شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)، عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷) و عضویت در شورای تدارک انتخابات ریاست جمهوری در صورت فوت، عزل و استعفای رئیس جمهور (اصل ۱۳۱)، از جمله کارویژه‌های رئیس مجلس است. اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی نیز صلاحیت خاصی را برای رئیس مجلس در نظر گرفته و نظر وی را در این خصوص حجت و ملاک قرار داده است. بنابراین در این خصوص نمی‌توان نظر او را همچون یک نماینده عادی دانست. در دیوان عدالت اداری نیز یک یا چند نفر قاضی به مصوبات و بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی رسیدگی می‌کنند و در صورتی که آنها را خلاف قانون تشخیص دهند، آنها را ابطال می‌کنند. صرف نظر از مباحث مزبور، رئیس مجلس نیز به تنهایی حق نظارت خود را اعمال نمی‌کند، بلکه طبق قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی،<sup>۱</sup> با کمک تشکیلاتی با عضویت حقوقدانان، قضات و متخصصان رشته‌های دیگر، بر این امر نظارت می‌کند.<sup>۲</sup>

۱. قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مشتمل بر یک ماده واحده و دو تبصره در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ به تأیید شورای نگهبان رسید. پس از آن، در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸، مجلس شورای اسلامی طرح الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی را تصویب کرد که این مصوبه نیز در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۹ به تأیید شورای نگهبان رسید. در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۳۰ نیز بر اساس «طرح اصلاح قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن»، تبصره‌ای به عنوان تبصره (۸) به این قانون اضافه شد که این مصوبه نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

۲. تبصره (۵) قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۵- رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره (بدون ایجاد ردیف سازمانی) به عنوان عضو هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آراء هیئت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس مجلس است.»

- تقنین اصولاً از صلاحیت‌های مجلس است که با توجه به برخی مصالح، در مسائل جزئی و غیر مهم، این صلاحیت به صورت محدود به دولت واگذار شده است. هر چند دولت در این خصوص دارای اختیاراتی است، ولی این اختیارات مطلق نبوده و مشروط به عدم مغایرت با قوانین است که قانون اساسی نیز یکی از مراجع تشخیص خلاف قانون نبودن مصوبات دولت را رئیس مجلس تعیین کرده است و تشخیص او را لازم‌الاتباع دانسته است.

- از منظر حقوقی، اولین ضمانت اجرای هر عمل حقوقی، به ویژه در مواردی که ارکان اصلی این عمل، خدشه‌دار می‌شود، بطلان آن عمل حقوقی است. در قانون اساسی، هرگاه مرجع ناظری ایجاد شود، هر عملی برخلاف نظر قانونی این مرجع، موجب بطلان آن عمل است و به عبارت دیگر، نظر ناظر، قاطع در موضوع مورد نظارت محسوب می‌شود. بنابراین در صورتی که دولت مصوبه خود را اصلاح نکند، در واقع بر خلاف تشخیص ناظر عمل کرده و بنابراین عمل او باطل محسوب می‌شود. این امر همچون نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس است که نظر شورا در این خصوص قاطع است و نمی‌توان گفت شورا باید برای بی‌اثر ساختن مصوبات مجلس که خلاف شرع یا قانون اساسی است، به نهادی دیگر همچون دادگاه مراجعه کند.

- در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، به موضوع لزوم تجدیدنظر دولت در مصوبه‌ی مغایر تشخیص داده شده از سوی رئیس مجلس، تصریح شده است و البته به کیفیت آن یعنی لزوم اصلاح یا عدم اصلاح آن، اشاره‌ای نشده است. تعیین رئیس مجلس به عنوان مرجع تشخیص لزوم تجدیدنظر در این اصل، اماره‌ای است بر اینکه تشخیص خلاف قوانین بودن مصوبات دولت با رئیس مجلس است. از آنجا که طبق این اصل، مصوبات دولت نباید خلاف قوانین باشد، در صورتی که رئیس مجلس مصوبه‌ای را خلاف قوانین بداند، در واقع آن مصوبه بی‌اعتبار است و تا هنگامی که اصلاح نشود، نمی‌توان برای آن اثری قائل بود.

- تصریح اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا»، بدین جهت بوده است که امور اجرایی کشور که نیازمند مصوبه دولت هستند، مختل نشود و انجام این امور با اختلال و وقفه مواجه نشود. هرچند اشاره اصول مزبور به این عبارت، حاکی از آن است که این مصوبات، حتی اگر خلاف قانون باشند، لازم‌الاجرا هستند، ولی برای رئیس مجلس نیز صلاحیت تشخیص خلاف قوانین بودن این مصوبات قرار

داده شده است. البته طبق اصل ۱۳۸، اعمال این صلاحیت از طریق ارسال مصوبات به دولت برای تجدیدنظر است و صرف اعلام رئیس مجلس به معنای ابطال آن نیست، بلکه ابتدا این مصوبات باید برای تجدیدنظر به دولت ارسال شوند و اگر دولت در مدت معقولی، نسبت به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه اقدام نکرد، در این صورت، این مصوبه، ملغی الاثر خواهد بود. مدت معقول را نیز می‌توان در قانون عادی مشخص کرد که این مدت در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مشخص شده است.<sup>۱</sup> این تعیین مدت در قانون عادی نیز تخصیص قانون اساسی نیست؛ زیرا قانون اساسی در این خصوص ساکت است و بنابراین قانون عادی می‌تواند در مقام تبیین این اصل، مدت معقول تجدیدنظر و اصلاح را تعیین کند. از سوی دیگر، تعیین این مدت معقول، سبب می‌شود تا در امور اجرایی کشور نیز اختلالی به وجود نیامده و در صورت وجود مغایرت مصوبات با قوانین، فرایند ملغی الاثر شدن آنها طولانی نشود.

- در قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، برای تجدیدنظر دولت، مهلت هفت روزه قرار داده شده است و بلااثر شدن مصوبه در بازه زمانی اعلام مغایرت و تجدیدنظر، خللی در امور اجرایی کشور ایجاد نمی‌کند. همچنین ابطال مصوبات مغایر قوانین عادی، همیشه قبل از ابلاغ مصوبات نیست و می‌تواند پس از ابلاغ و اجرای مصوبات صورت پذیرد. به عنوان مثال، در کشور آمریکا، قوانین توسط مجلس تصویب شده و برای اجرا ارسال می‌شوند. متعاقباً در صورتی که شخصی به این قوانین اعتراض کند، دیوان عالی فدرال این کشور، در صورت تشخیص مغایرت مصوبه مذکور با قانون اساسی، اجرای آن را متوقف و مصوبه مذکور را ابطال می‌کند.<sup>۲</sup>

۱. «ماده واحده- تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های 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 هیئت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید.»

۲. این صلاحیت به طور تلویحی در ماده (۳) قانون اساسی آمریکا، ذکر شده است. جهت مشاهده اطلاعات بیشتر در این خصوص، رک: حبیب‌زاده، توکل، دادرسی اساسی در ایالات متحده آمریکا، مندرج در کتاب دادرسی اساسی تطبیقی؛ مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت‌های نهاد دادرسی اساسی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۲۶۹-۲۹۶.

- از جمله مفاد قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، ملغی‌الآثر شدن مصوبه دولت، در صورت ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی است. بر این اساس، نظر ضمنی شورای نگهبان، مبتنی بر ملغی‌الآثر شدن مصوبه دولت در صورت مغایرت با قوانین بوده است. همچنین اصلاحیه (سال ۱۳۸۸) قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی که مقرر داشته در مواردی که رئیس مجلس، مصوبه‌ی دولت را خلاف قوانین اعلام کند، دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت رسیدگی است،<sup>۱</sup> بر این اساس به تأیید شورای نگهبان رسیده است که در آن حق ابطال دیوان سلب نشده است؛ بلکه بر حق رئیس مجلس نسبت به ابطال مصوبات تأکید شده است. به عبارت دیگر طبق اصول ۱۷۰، ۱۷۳، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی، صلاحیت ابطال مصوبات دولت را دارا هستند و اعلام عدم مغایرت هر کدام از آنها، نافی صلاحیت دیگری نیست. به عنوان مثال اگر رئیس مجلس، مصوبه‌ای را خلاف قوانین نداند، صلاحیت ابطال این مصوبه برای دیوان باقی است. طبق اصلاحیه‌ی قانون مزبور نیز در صورتی که رئیس مجلس، مصوبه‌ای را خلاف قوانین بداند، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند حکم به عدم مغایرت آن مصوبه دهد.

### **دیدگاه دوم: دولت مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه‌ای است که توسط رئیس مجلس، خلاف قوانین اعلام شده است و در صورت عدم اصلاح، هر چند دولت متخلف است ولی مصوبه مزبور، ملغی‌الآثر نیست.**

- آنچه از نص اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، نسبت به حق نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت برداشت می‌شود، صرفاً حق ارجاع مصوبات به دولت، جهت اصلاح و بازنگری است و حق ابطال و الغای آن برای رئیس مجلس، برداشت نمی‌شود. طبق قانون

۱. تبصره (۵۸) قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی: «تبصره ۸- 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 این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکرشده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ نسخ می‌شود.»

اساسی، دولت باید صرفاً موادی را که رئیس مجلس، خلاف قوانین تشخیص داده است، اصلاح کند و رئیس مجلس نمی‌تواند کل مصوبه را ملغی اعلام کند. بر این اساس، اگر دولت، مصوبه‌ای را اصلاح نکند، آن مصوبه، ملغی محسوب نشده و البته دولت به جهت عدم پایبندی به وظیفه خود؛ یعنی تجدیدنظر و اصلاح مواد مغایر، متخلف شناخته می‌شود. همچنین صلاحیت رئیس مجلس در این خصوص، مربوط به تشخیص مغایرت است و سنخیتی با قضاوت و نقض آرای دادگاه‌ها توسط دیوان عالی کشور ندارد که با آن قیاس شود.

- در مورد شأن ابطال و الغای مصوبات دولت توسط رئیس مجلس باید گفت رئیس مجلس هم نماینده‌ای است همچون سایر نمایندگان که در تصویب قوانین، تنها یک رأی دارد. وی صرفاً رئیس و مدیر اداره جلسات مجلس است. بر این اساس قائل شدن شأنی فراتر از دیگر نمایندگان برای وی، آن هم شأنی همچون ابطال و الغای مصوبات دولت، از قانون اساسی برداشت نمی‌شود.

- واگذاری صلاحیت ذاتی مجلس در خصوص تقنین به دولت که در قانون اساسی به صورت محدود در خصوص مقررات دولتی انجام شده است، در واقع دولت را به جای کل مجلس قرار داده است؛ از این رو، وقتی بپذیریم که دولت در واقع به جای کل مجلس عمل تقنین را در این موارد عهده‌دار شده است، یک نماینده مجلس (رئیس مجلس) نمی‌تواند آن را باطل کند.

- طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، مصوبات دولت نباید مغایر با موازین شرع و قانون اساسی باشد. تشخیص این امر بر عهده شورای نگهبان گذاشته شده است که نظر شورا در این خصوص قاطع و فصل‌الخطاب است. در حالی که هیچ‌یک از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، در صلاحیت تطبیق مصوبات دولت با قوانین توسط رئیس مجلس، نظر رئیس مجلس را فصل‌الخطاب ندانسته و در اصل ۱۳۸ صرفاً به ارجاع مصوبه به دولت برای تجدیدنظر اشاره شده است. بر این اساس، نظر رئیس مجلس در این خصوص، موجب ابطال و نقض مصوبه دولت نمی‌شود.

- آنچه از اصل ۱۳۸ قانون اساسی استنباط می‌شود، وجود حکمی تکلیفی است که طبق آن، دولت موظف به تجدیدنظر در مصوبه‌ی خود و اصلاح آن است. بنابراین از این اصل نمی‌توان حکم وضعی الغا و ابطال مصوبات دولت را استنباط کرد. علاوه بر آن، ضمانت اجرای هر عمل خلافی، لزوماً بطلان آن عمل نیست. بر این اساس نمی‌توان

مصوبات دولت را در صورت عدم اصلاح، ملغی و باطل دانست، بلکه در این مواقع، در واقع دولت تکلیف خود را انجام نداده است. رسیدگی به تخلفات دولت نیز از مجاری خاص خود پیگیری می‌شود. به عنوان مثال اگر رئیس جمهور در این خصوص تخلف انجام دهد، از طریق سؤال و استیضاح یا از طریق دیوان عالی کشور می‌توان به تخلفات وی رسیدگی کرد.

- حق نظارت بر مصوبات دولت، قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی، قابل قیاس نیست. قبل از بازنگری، اگر رئیس جمهور، مصوبه دولت را امضا نمی‌کرد، مصوبه‌ی مزبور قابل اجرا نبود و لذا هیئت دولت مجبور به اصلاح مصوبه خود بود. در اصل سابق نیز اختیار ابطال برای رئیس جمهور وجود نداشت و رئیس جمهور صرفاً این حق را داشت که مصوبات را امضا نکند. بنابراین نمی‌توان با مقایسه رئیس مجلس با رئیس جمهور سابق، حق ابطال مصوبات دولت را برای رئیس مجلس نیز قائل بود. همچنین در اصل جدید (پس از بازنگری در قانون اساسی)، عبارت ضمن «ابلاغ برای اجرا» اضافه شده است که حاکی از آن است که اختیار ابلاغ برای اجرا همچنان در صلاحیت رئیس جمهور باقی مانده و مصوبه از حالت مصوبه بودن خارج نمی‌شود.

- در صورتی که حق لغو و ابطال مصوبات دولت برای رئیس مجلس پذیرفته شود، تناقض آشکاری در عبارت ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ایجاد می‌شود؛ زیرا عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا»، حکم به اجرای مصوبه می‌دهد و نظر رئیس مجلس، حکم به ابطال آن می‌دهد! بنابراین نمی‌توان حق لغو و ابطال را برای رئیس مجلس پذیرفت، بلکه رئیس مجلس می‌تواند نسبت به خلاف قوانین بودن مصوبات دولت، آن هم پس از ذکر دلیل، صرفاً خواستار تجدیدنظر شود. دولت نیز امکان پاسخ به ایرادات رئیس مجلس را دارا است و ممکن است پاسخ دولت منجر به اقناع رئیس مجلس شود. در صورتی که رئیس مجلس اقناع نشود، می‌تواند از طریق دیوان عدالت اداری که طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، صلاحیت ابطال مصوبات دولت را دارا است، ابطال مصوبه‌ی مزبور را خواستار شود و تخلف رئیس جمهور نیز از مجاری مربوطه پیگیری می‌شود. همچنین اصلاحیه (سال ۱۳۸۸) قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی که صلاحیت دیوان عدالت اداری را در خصوص رسیدگی به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی محدود کرده است، خلاف اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی است.



- در صورتی که شرط صحت مصوبه‌ی دولت، نظر رئیس مجلس باشد، ارسال مصوبه برای تجدیدنظر به دولت، بی‌معنا بود و باید به محض تشخیص مغایرت توسط رئیس مجلس، مصوبه ابطال می‌شد؛ این در حالی است که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، به تجدیدنظر دولت اشاره شده است و در قانون عادی مربوط به آن نیز مهلتی برای اصلاح مصوبه از سوی دولت تعیین شده است. بر این اساس، هر چند طبق این اصل، نظر رئیس مجلس قاطع است، ولی حدود قاطعیت و حجیت نظر رئیس مجلس، صرفاً به میزان ارسال مصوبه برای تجدیدنظر و اصلاح است، نه ابطال و الغای اثر مصوبه. بنابراین، با توجه به سکوت اصل ۱۳۸ قانون اساسی نسبت به شأنیت نظر رئیس مجلس در خصوص ابطال مصوبه، نمی‌توان ابطال و الغای اثر از مصوبه‌ی مغایر قانون شناخته شده را به این اصل قانون اساسی تحمیل کرد. بر این اساس، در صورتی که دولت در مصوبه‌ی خود تجدیدنظر اصلاحی نکرد، صرفاً می‌توان با استفاده از ابزارهای موجود، به تخلف وی رسیدگی کرد.

- در صورتی که نظر رئیس مجلس در خصوص انطباق مصوبات دولت با قوانین، قاطع دانسته شود، از همان ابتدای اعلام، باید مصوبه دولت را باطل و ملغی‌الآثر دانست؛ این در حالی است که بعضی مصوبات دولت، مانند مصوبات مربوط به امور برنامه و بودجه، مربوط به امور مهم اجرایی کشور است و نبود آنان، آسیب جدی به کشور وارد می‌کند؛ در نتیجه بلااثر دانستن مصوبات دولت، سبب بلا تکلیفی و ایراد آسیب به امور اجرایی کشور می‌شود. بر این اساس و با توجه به سکوت اصل ۱۳۸ قانون اساسی نسبت به شأنیت نظر رئیس مجلس در خصوص ابطال مصوبات دولت، نمی‌توان این برداشت را پذیرفت که این اصل، ملغی‌الآثر بودن مصوبات را ملّ نظر داشته است. تعیین مهلت هفت روزه برای تجدیدنظر در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و ملغی‌الآثر اعلام کردن مصوبه در صورت عدم تجدیدنظر در این مدت هم اشتباه است و نافی این ایراد نیست؛ زیرا تعیین مهلت و ملغی‌الآثر دانستن مصوبه، بدین معناست که قانون عادی که از نظر درجه‌ی اعتبار، مادون قانون اساسی است، می‌تواند قانون اساسی را تخصیص بزند؛ در حالی که در قانون اساسی، مهلتی برای تجدیدنظر تعیین نشده است. بر این اساس، با توجه به اینکه قانون عادی نمی‌تواند قانون اساسی را تخصیص بزند، تعیین مدت برای تجدیدنظر و ملغی‌الآثر اعلام کردن مصوبه‌ی دولت پس از گذشت مدت مذکور در قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸)، ایراد دارد.

### نظریه تفسیری شورای نگهبان<sup>۱</sup>

عطف به نامه شماره ۶۰۸۲-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۳/۳، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«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 ملغی‌الآثر خواهد شد.»

۱. مندرج در نامه شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱/م مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به به رئیس دفتر مقام معظم رهبری.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



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